



raad
landelijk
gebied

Ruimte voor natuur

Publicatie RLG 03/5, september 2003

Advies over realisatie en beheer van de
Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt
voor mensen, organisaties en de natuur zelf



Inhoud

Deel 1	Hoofdlijn van het advies	5
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
Deel 2	Advies	
1	Inleiding	17
2	Bestuurlijke visie	19
3	Inhoud van het beleid	23
4	Organisatie van het beleid	33
5	Instrumenten en uitvoering van het beleid	39
6	Beantwoording adviesvragen	81
Bijlagen		
	1. Adviesaanvraag	87
	2. Totstandkoming advies	89
	3. Geraadpleegde literatuur	92
	4. Overzicht publicaties	94



Hoofdlijn van het advies

deel 1

Belang Ecologische Hoofdstructuur neemt verder toe door klimaatverandering

- Het netwerk van grote natuurgebieden in Nederland, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is essentieel voor het natuurbehoud en van grote betekenis voor de economie, de openluchtrecreatie en het woon-, werk- en leefklimaat.
- Voor het behoud van de natuur in Nederland is het noodzakelijk dat de Ecologische Hoofdstructuur in het afgesproken tempo wordt gerealiseerd en volgens de in de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" aangegeven doelen wordt beheerd. Vertraging is niet mogelijk omdat daardoor het doel – voorkomen dat soorten uitsterven – niet meer gehaald wordt.
- Goed beheer is niet voldoende: schoon water, schone lucht en bodem, geen versnippering en een effectieve en heldere juridische bescherming zijn noodzakelijke condities die gerealiseerd moeten worden.
- De noodzaak tot realisatie van de EHS is nog groter geworden door de inmiddels duidelijk waarneembare veranderingen in het klimaat. Klimaatverandering zal grotere, aaneengesloten natuurgebieden en meer robuuste verbindingen nodig maken.

Doelen van het natuurbeleid zijn goed, bij uitvoering partnership met beheerders nodig

- De doelen van het natuurbeleid van de rijksoverheid zijn goed geformuleerd.
- Continuïteit in doelen en uitvoering is essentieel, want natuurbeleid is een zaak van lange adem.
- De aansturing moet worden versterkt, maar de regels moeten worden vereenvoudigd, op zo'n manier dat er ruimte ontstaat voor eigen inbreng en creativiteit van de natuurbeheerders.
- De participatie van alle categorieën beheerders is nodig: taakstellende schotten tussen groepen van beheerders moeten worden vervangen door een partnership tussen beheerders en overheden. De verschillende categorieën beheerders nemen daarbij vanzelf die delen van de EHS voor hun rekening waar ze het sterkste in zijn, zonder dat de overheid dat hoeft te sturen.
- Waarborgen van de continuïteit van het beheer is een vereiste dat aan alle categorieën beheerders gesteld moet worden.

Conditie voor participatie van beheerders verbeteren

- Vereenvoudiging en stroomlijning van regelgeving, interne afstemming van het beleid van de verschillende overheden en het beschikbaar stellen van kennis zijn nodig om de participatie van beheerders te

vergroten. Met name ten aanzien van het particulier en agrarisch natuurbeheer valt op dit punt veel te verbeteren.

- De toekenning van overheidsmiddelen voor nieuwe natuur inclusief agrarische natuur dient gebaseerd te worden op de extra kwaliteit die de beheerder op grond van eigen inzet kan bieden. Dit vergroot het rendement van ingezette overheidsmiddelen en stimuleert de eigen creativiteit van beheerders.
- De recente aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zal de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer doen toenemen indien de rijksoverheid de nationale invulling van het GLB daarop afstemt.

Financiering van EHS is en blijft verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en is nog niet toereikend

- De financiering van aanleg en beheer van de EHS is primair de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, net zoals dat bij het rijkswegennet het geval is.
- De financiering is, ondanks het door het kabinet Balkenende II teruggedraaien van eerdere bezuinigingen, nog niet toereikend.
- De moeilijke financiële situatie van het rijk is aanleiding om de ecologische effectiviteit van de besteding van de extra middelen voor natuur zorgvuldig te monitoren via de jaarlijkse rapportage van de Natuurbalans.

Provincies, gemeenten en bedrijfsleven moeten meer verantwoordelijkheid nemen

- De provincie moet ook middelen inzetten, vooral gericht op het versnellen van de aanleg van nieuwe natuur en robuuste verbindingen en moet het voortouw nemen bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen, waaruit het niet rendabele deel van het beheer van het agrarisch cultuurlandschap betaald kan worden.
- De gemeenten zijn in de visie van de raad primair verantwoordelijk voor aanleg en beheer van bos en natuur in de stedelijke omgeving.
- Zakelijk belanghebbenden, zoals projectontwikkelaars, horeca en recreatiebedrijven, moeten financieel worden betrokken bij de aanleg van extra voorzieningen. Voorwaarde is wel dat zij daarbij een aantoonbaar, direct belang hebben.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit advies richt zich op het beleid van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Afronding van de EHS in 2018 vergt nog een aanpassing van beheer en inrichting van 200.000 hectare om nieuwe natuurgebieden, verbindingszones en gebieden met agrarisch natuurbeheer te creëren. Bovendien is het noodzakelijk dat de vereiste condities worden gerealiseerd: schoon water, schone lucht en bodem, geen versnippering en een effectieve en heldere juridische bescherming.

Continuïteit in het natuurbeleid is wezenlijk voor het maatschappelijk functioneren van natuur in Nederland. Daarbij zijn zowel continuïteit in doelen van het beleid als continuïteit in de uitvoering van het beleid van belang. De raad stelt zich achter de doelen voor het natuurbeleid zoals die zijn omschreven in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. De overheid zal deze doelen moeten vasthouden. In de uitvoering van het beleid acht de raad aanpassingen noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van de opgedane ervaringen in het verleden en nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. Tussen aanpassing en continuïteit bestaat een spanningsveld waarmee zorgvuldig omgegaan moet worden om de uitvoering niet te belemmeren.

De raad constateert dat het belang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) groter wordt en dat voor de realisering van de EHS de participatie van verschillende categorieën beheerders gestimuleerd moet worden. De aansturing van het beheer dient de eigen creativiteit en eigen inzet van beheerders te stimuleren. De financiering van de EHS blijft de financiële verantwoordelijkheid van het Rijk. Verbreding van de financiering van het natuurbeheer is wenselijk voor natuur buiten de EHS, om de aanleg van de EHS te versnellen en om extra kwaliteit in de EHS te realiseren.

Door klimaatverandering wordt de EHS belangrijker

De Ecologische Hoofdstructuur is en blijft een instrument van vitaal belang voor het realiseren van de doelstellingen van het natuurbeleid. Dit belang wordt als gevolg van klimaatverandering alleen maar groter. Het EHS-concept van robuuste natuurgebieden en verbindingszones blijkt een goed antwoord te zijn op de huidige veranderingen in de natuur als gevolg van klimaatverandering. Door veranderingen in temperaturen en neerslag verschuiven de klimaatcondities voor flora en fauna van zuid naar noord in Europa. Deze gevolgen zijn nu al merkbaar. Verbindingen tussen gebieden zijn nodig om flora en fauna in staat te stellen deze verschuiving te volgen. Door frequenter optreden van

extreme weersomstandigheden als gevolg van klimaatverandering neemt de kans op uitsterven van soorten toe. Ook treden veranderingen op in de waterhuishouding, het landgebruik en het recreatiegedrag die eveneens effect zullen hebben op natuur. Op grond van de huidige inzichten meent de raad dat de gevolgen van klimaatverandering niet zozeer een versnelling van de EHS noodzakelijk maken maar dat wél bezien moet worden welke aanpassingen in de vormgeving (omvang aaneengesloten natuurgebieden, omvang en aantal verbindingzones) nodig worden. De raad adviseert hiernaar onderzoek te doen op grond waarvan in 2005 besluitvorming over aanpassingen in de vormgeving van de EHS kan plaatsvinden. Vooralsnog kan de klimaatproblematiek richtinggevend zijn voor keuzen bij de uitvoering van beleid, door prioriteit te geven aan verbindingzones en specifieke natuurtypen (zoals hoogveen, heide, schrale/kalkgraslanden, terrestrische rivierecosystemen, duinen en kwelders, estuaria, kleine zoete wateren, droge bossen). Voor de in gang te zetten maatschappelijke agendering van deze aanpassingen kan aangesloten worden bij het waterbeleid waarin al op de klimaatproblematiek wordt geanticipeerd.



overstroming van leefgebieden

De raad adviseert:

- de doelstellingen en het tijdpad voor de EHS inclusief verbindingzones vast te houden;
- onderzoek naar noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van klimaatverandering te starten;
- maatschappelijke agendering van het thema klimaatverandering en natuur te bevorderen.

De participatie van beheerders dient gestimuleerd

In het Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet Balkenende II wordt een intensivering van particulier en agrarisch natuurbeheer nagestreefd, naast de aankoop van natuurterreinen. Een grotere betrokkenheid in het natuurbeheer van boeren en particulieren naast de terreinbeherende organisaties wordt door de raad sterk toegejuicht omdat de opgave om de EHS te realiseren zodanig is, dat alle potentiële kansen moeten worden benut en alle potentiële beheerders moeten worden ingeschakeld. Zo kan beter gebruik gemaakt worden van de verschillen in aanpak tussen de verschillende natuurbeheerders. Daardoor kan de realisatie van beleid worden versneld, maatschappelijk draagvlak vergroot en bestaande creativiteit gemobiliseerd. De raad constateert een natuurlijke niche-differentiatie voor:

- grote, aaneengesloten gebieden bij terreinbeherende organisaties (met accent op procesbeheer);
- multifunctionele gebieden bij particulieren;
- combinaties met agrarisch gebruik bij boeren.

Het beleid om verschillende categorieën beheerders een rol te geven, bestaat nu vooral uit het hanteren van een taakstelling voor particulier en agrarisch natuurbeheer in termen van een te realiseren aantal hectaren. Dergelijke taakstellingen acht de raad verouderde sturingsmechanismen. Niet de taak, maar het scheppen van de benodigde voorwaarden, zodat alle beheerders op voet van gelijkheid kunnen participeren, dient centraal te staan. Door vernieuwingen in de aansturing van het beheer kan de participatie van particuliere natuurbeheerders, agrariërs en terreinbeherende organisaties gestimuleerd worden.

Vooraf voor het particulier natuurbeheer zijn drempels voor participatie aanwezig die betrekking hebben op de gevoelde houding van de overheid: sectoraal denken, onvoldoende verplaatsing in de burger die gezien wordt als een te controleren subject in plaats van als partner en wantrouwen ten aanzien van particulier natuurbeheer. De regelgeving wordt ervaren als ingewikkeld en veranderlijk, niet afgestemd op de bedrijfsvoering, soms onderling tegenstrijdig en wekt bij de particulier de indruk in een ongunstiger positie te verkeren ten opzichte van grote terreinbeheerders. Deze opvattingen over de overheid spelen een rol in de bereidheid tot participatie van het particulier natuurbeheer. De belemmeringen dienen nauwgezet geïnventariseerd te worden, zoals dat voor de landbouwsector als geheel gedaan is door de Commissie Sorgdrager (MDW-werkgroep, 2003), om vervolgens maatregelen te nemen om de problemen op te lossen.

Bij dat laatste moet volgens de raad in elk geval gedacht worden aan:

- het creëren van één loket voor de beschikbare financiële middelen;
- het creëren van één loket voor de vereiste vergunningen.

In het agrarisch natuurbeheer is de korte contractduur een specifiek knelpunt. De raad acht een verlenging van de huidige zes jaar naar tien jaar mogelijk maar dit kan uit bedrijfseconomische oogpunt echter nog onvoldoende blijken. De in dit advies voorgestelde vernieuwingen in de aansturing van het beheer bieden hiervoor een oplossing. De raad verwacht dat door de recente aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (inkomenstoeslag) de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer duidelijk zal toenemen. Het is van belang dat de rijksoverheid daar bij de nationale invulling van het GLB rekening mee houdt.

De raad adviseert:

- de belemmeringen voor particulier natuurbeheer te inventariseren en weg te nemen;
- de natuurlijke niche-differentiatie van beheerders bij de realisering van de EHS te benutten;
- de participatie van beheerders te stimuleren door bestaande drempels weg te nemen.

Aansturing van het beheer vereenvoudigen én richten op creativiteit en eigen inzet

De raad meent dat de natuurdoelen van het Programma Beheer én de indeling daarvan in natuurpakketten moeten blijven fungeren als basis voor een vernieuwde regeling. In de uitvoering zijn echter verdere verbeteringen aan te brengen op grond van de opgedane ervaringen en de wens om beheerders als partner te benaderen.

Outputsturing als dragende gedachte van het Programma Beheer dient vorm te krijgen langs inhoudelijke weg en niet meer langs juridische weg. De raad bepleit sturing op doelen en afrekenen op genomen maatregelen. Die maatregelen zijn lokaal maatwerk, afgestemd op de eigenschappen van de beheersobjecten. De maatregelen worden in onderling overleg door beheerders en deskundigen geformuleerd en gecertificeerd. Daardoor blijft het doel, en niet de maatregelen, uitgangspunt van het beheer. De benodigde juridische zekerstelling van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kan gevonden worden door als uitgangspunt voor betaling de eenvoudiger vast te stellen uitvoering van beheersmaatregelen te nemen, en niet het realiseren van de doelen op zich. Dat laatste is complex en vraagt te veel regelgeving en controle.



In de vernieuwde regeling dient voor controle meer gebruik gemaakt te worden van bestaande informatie en bedrijfsadministratie bij beheerders. Daardoor kan de efficiëntie bij beheerders én overheid sterk toenemen. Bij de toekenning van beschikbare middelen dient maximaal ingespeeld te worden op de creativiteit en eigen inzet van beheerders. In de huidige systematiek wordt bij de aanleg van nieuwe, aan de EHS toe te voegen natuur per hectare een bedrag voor inrichting en beheer beschikbaar gesteld, ongeacht de eigen inzet van beheerders. In de vernieuwde aanpak kan elke beheerder (agrariër, particulier en terreinbeherende organisatie) voor een gebied een inrichtings- en beheersplan voor subsidie voorleggen. De hoogte van de subsidie is vast en afgestemd op het natuurdoel voor dat gebied. De gewenste stimulering kan vorm krijgen door bij de toekenning van subsidie niet uit te gaan van het aantal hectaren maar van het gebodene inrichtings- en beheerspakket waarin de eigen inzet verwerkt is in de vorm van bijvoorbeeld extra (eigen) hectaren, een hogere (natuur)kwaliteit per hectare, bijdragen aan het verbeteren van externe milieuocondities en/of het organiseren van excursies. De toekenning van middelen kan dan plaatsvinden op basis van een onderlinge vergelijking van de inrichtings- en beheerspakketten en niet, zoals nu, op volgorde van binnenkomst. De kwaliteit van het gebodene wordt op deze wijze maatgevend voor de inzet van de overheidsmiddelen. De criteria voor de beoordeling van de kwaliteit die de beheerders toevoegen, zullen expliciet geformuleerd moeten worden.

De benodigde functieverandering van de grond wordt in een apart traject geregeld via de afkoop van de afwaardering van de grond bij de eigenaar dan wel via aankoop door de overheid en overdracht naar de beherende organisatie.

Bij deze aanpak worden actieve beheerders beloond en zich voordoende maatschappelijke kansen op natuurbeheer actiever gezocht en benut. Samenwerking tussen beheerders wordt gestimuleerd doordat gezamenlijk een hogere kwaliteit en dus beter beheersplan te realiseren is. Bij deze aanpak kunnen op grond van het gebodene specifieke gebieden of specifieke samenwerkingsverbanden van beheerders verkozen worden. Er ontstaat 'concurrentie' tussen gebieden en tussen (samenwerkingsverbanden van) beheerders per gebied, en er ontstaat een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen financier en uitvoerder. De concurrentie zal toenemen doordat in deze benadering de werking van de 'invloedssferenkaart' vervalt evenals het onderscheid tussen natuurbeheer (SN-regeling) en agrarisch natuurbeheer (SAN-regeling). Door het wegnemen van drempels voor participatie van beheerders zal het aantal potentiële beheerders toenemen. Ruimte voor concurrentie is aanwezig doordat de inzet van middelen bepaalt waar binnen de begrenzing van de EHS en op welk moment natuurbeheer kan gaan plaatsvinden. De hele EHS wordt immers niet in één jaar gerealiseerd.

De raad benadrukt dat in deze aanpak niet gestreefd wordt naar de laagste prijs bij een vaste prestatie, maar naar een waardevoller prestatie bij een verantwoorde prijs. Daarbij is wezenlijk dat niet alle elementen van de prestatie leiden tot kosten bij de beheerder. Sommige elementen kunnen zonder kosten of kostendekkend worden uitgevoerd (samenwerking met andere beheerders respectievelijk rondleidingen op de boerderij) en via samenwerking en externe geldbronnen zijn eventuele extra kosten te dekken (aanwezige horeca, sponsoring, fondsen, lidmaatschappen).

De raad adviseert:

- de doelen van het huidige Programma Beheer te handhaven;
- te sturen op doelen en af te rekenen op maatregelen;
- de toekenning van beschikbare middelen in concurrentie te laten plaatvinden en deze te baseren op de kwaliteit van het aangeboden beheerpakket en de eigen inzet van de beheerder.

Financiering verbreden en verzakelijken

In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 is in totaal 700 miljoen euro voor een periode van 4 jaar aan extra middelen in het vooruitzicht gesteld voor EHS en reconstructie gezamenlijk. Dit bedrag loopt jaarlijks stapsgewijs op: van 100 miljoen euro in 2004 via 150 miljoen en 200 miljoen naar 250 miljoen in 2007. De bezuinigingstaakstelling voor 2003 is daarmee gehandhaafd. Voor 2004 en later dient de exacte omvang en aanwending voor het EHS-gedeelte nog ingevuld te worden.

Uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds, medio 2000 blijkt dat per jaar inclusief inrichtingskosten 298 miljoen euro nodig is om op basis van de oorspronkelijke taakstelling grond bij de EHS te trekken. Door de eerdere bezuinigingen was slechts 131 miljoen euro per jaar beschikbaar zodat een tekort resteert van 167 miljoen euro per jaar. Dit tekort geldt voor 2003. Ook na de intensivering van de uitgaven per ingang van 2004 blijft een tekort bestaan, omdat het onwaarschijnlijk is dat het benodigde bedrag ($4 \times 167 = 668$ miljoen) volledig gedekt kan worden uit de extra middelen. Via leningen kan hiervoor een oplossing gevonden worden. De blijvende tekorten zijn extra aanleiding om de ecologische effectiviteit van de besteding van de extra middelen zorgvuldig te monitoren als onderdeel van de jaarlijkse Natuurbalans.

Rijksmiddelen zijn en blijven onontbeerlijk voor de continuïteit in het natuurbeleid. De financiering van aanleg en beheer van de EHS is primair een rijkstaak, net zoals dat bij het rijkswegennet het geval is. Verdere verhoging van de middelen lijkt onontkoombaar, zeker indien de opgave voor het natuurbeleid als gevolg van klimaatverandering op termijn zal toenemen. Het aangaan van leningen door het Rijk om geld in natuurbeheer te investeren ten behoeve van de lokale economie acht de raad verantwoord, zeker nu uit onderzoek blijkt dat deze investeringen niet alleen ecologisch maar ook economisch rendement opleveren.

De aanwezigheid van natuur op regionale schaal draagt sterk bij aan het leefklimaat (de woon- en werkomgeving). Daarom mag van provincies een grotere bijdrage gevraagd worden voor gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur én extra voorzieningen daarbinnen, evenals - via bevoorschotting - aan versnelling van de EHS waarvoor de financiële verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. Het is aan de provincies om te bezien uit welke bron zij extra middelen beschikbaar stellen (Provinciefonds, grondwaterbelasting). De rol van gemeenten bij het onderhoud van het landelijk gebied zal erkend moeten worden en op grond daarvan zal dit onderhoud deel moeten gaan uitmaken van de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds. De raad adviseert ook gebruik te gaan maken van een planbatenheffing, zoals in België gebeurt. Dat biedt gemeenten middelen voor investeringen in natuur en landschap. Waterschappen

kunnen in aanvulling op hun bijdrage aan het natuurbeheer de kosten en baten van natuurgebieden in de waterschapslasten te verrekenen via een apart tarief voor natuurterrein.

De doelstellingen van het natuurbeleid werken door in andere beleidssectoren van de overheid, met als voorbeeld het natuurbeheer op militaire oefenterreinen. Deze van oorsprong natuurlijke terreinen zijn in gebruik genomen voor militaire oefeningen en het beheer is mede gericht op natuurwaarden. Sommige gebieden hebben naast een zelfstandige betekenis als natuurgebied ook betekenis als robuuste verbindingzone. Bij beleidswijzigingen, zoals de recent aangekondigde bezuinigingen op Defensie met betrekking tot de militaire vliegbases Soesterberg, Twenthe en Marinevliegbasis Valkenburg dient minimaal de natuurbetekenis gehandhaafd te worden. Indien de mogelijkheden daartoe bestaan, meent de raad dat omvorming van deze vrijkomende gebieden tot natuurgebied gewenst is.

In de toekomst kan een deel van de investeringen in natuurbeheer door diè actoren gaan plaatsvinden die ook de baten van het natuurbeheer incasseren. De overheid zal de voorwaarden moeten scheppen om op regionale en lokale schaal de kosten en baten van natuur te koppelen. Hier ligt de belangrijkste rol voor de overheid. De raad adviseert dan ook processen zodanig in te richten dat *free-rider* gedrag voorkomen wordt. Indien de meerderheid van een groep betrokkenen (bijvoorbeeld horecaondernemers, agrariërs, projectontwikkelaars, lokale bedrijfsleven) met elkaar tot onderlinge afspraken wil komen, zou elke branche-genoot (horeca, agrariërs, projectontwikkelaars, lokale bedrijfsleven) deel dienen te nemen aan het proces. Er is geen verplichting om afspraken die door de meerderheid van de groep gemaakt zijn na te komen, maar wél de verplichting om bij te dragen -in welke vorm dan ook - aan het proces van besluitvorming. Door mensen bij elkaar te brengen wordt een vorm van 'sociale controle' georganiseerd. Onderdeel zal moeten aangeven op welke wijze dit bewerkstelligd kan worden. In de Verenigde Staten zijn met een dergelijke benadering goede ervaringen opgedaan. Financieringsconstructies zoals fondsen bieden de mogelijkheid de aanwendingsmogelijkheden van aanwezige gelden te vergroten. Constructies en fondsen 'drukken geen geld' en kunnen óók remmend werken op de bestedingsmogelijkheden van beschikbaar geld. In de discussie over fondsvorming is 'het fonds' vaak het startpunt in plaats van het probleem dat (al of niet) met een fonds is op te lossen.

De raad benadrukt dat de echte knelpunten in de financiering van natuurbeheer liggen bij de maatschappelijke bereidheid daar een financiële bijdrage aan te leveren. Zodra hier doorbraken worden bereikt, volgen effectieve financiële constructies voor beheer en overdracht van middelen 'bijna vanzelf'. Fondsen zijn zinvol indien zij worden afgestemd op de te bereiken financiële doelen én op de bestedingsvoorwaarden van de erin opgenomen gelden. Het doel van het fonds bepaalt ook waar het initiatief voor een fonds kan liggen. Bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen zou de provincie het voortouw moeten nemen. Beheerders kunnen zelf inhoud geven aan een fonds met als doel een eenmalige (compensatie) betaling om te zetten in een langlopende financiering.

De raad adviseert:

- de financiering van de EHS te laten plaatsvinden door de rijksoverheid en middelen van andere overheden aan te wenden voor natuur buiten de EHS, extra kwaliteit binnen de EHS en bevoorschotting om de realisatie van de EHS soepeler te laten verlopen;
- als Rijk gebruik te maken van leningen om de gestelde doelen te bereiken;
- als Rijk ondubbelzinnig te garanderen de verantwoordelijkheid voor de financiering ook in de toekomst te nemen;
- de voorwaarden te creëren om op lokale/regionale schaal actoren met elkaar baten en kosten van natuurbeheer te laten verrekenen;
- de rol van gemeenten bij het onderhoud van het landelijk gebied te erkennen zodat 'onderhoud van het landelijke gebied' deel gaat uitmaken van de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds en via een planbatenheffing de middelen van de gemeente te verhogen;
- de kosten en baten van natuurgebieden voor het waterschap in de waterschapslasten te verrekenen in de vorm van een apart tarief voor natuurterrein;
- financiering door burgers en bedrijven te stimuleren door voorwaarden te creëren om *free-rider* gedrag te voorkomen;
- opgedane ervaringen met financiële constructies te bundelen voor relevante partijen, ook gebruik makend van ervaringen in het buitenland en in andere beleidssectoren (milieu, gezondheidszorg, onderwijs);
- de provincie het voortouw te laten nemen bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen.

Continuïteit van bescherming en beheer borgen

Natuur vergt een continuïteit van vele decennia en maatschappelijke veranderingen kennen een veel hogere dynamiek. Daarom is continuïteit in middelen voorwaarde voor continuïteit in natuurbeheer. Door als rijksoverheid verantwoordelijkheid te nemen en te blijven nemen, kunnen andere overheden, natuurbeheerders en andere medebetrokkenen hun eigen inbreng leveren, zonder angst voor verlies van eigen inzet. De maatschappelijke arrangementen die voor continuïteit in het beheer moeten zorgen, zijn alleen stabiel bij een op eigen inzet gebaseerde participatie van veel verschillende partijen.

Om de ligging van de begrensde EHS-gebieden planologisch te verankeren is actualisering van bestemmingsplannen noodzakelijk. Het vastleggen van de kwaliteit van de natuur die in de EHS gerealiseerd moet worden, vindt echter in het bestemmingplan en ook in het streekplan niet plaats. Zekerstelling van de kwaliteit van de EHS is sterk afhankelijk van een perspectief op financiële middelen. Provincies en rijksoverheid dienen op basis van de nu afgeronde natuurgebiedplannen de kwalitatieve natuurdoelen nog gezamenlijk bestuurlijk vast te stellen zodat deze steviger verankerd worden en ook op rijksniveau richtinggevend zijn. De raad dringt erop aan deze afspraken tussen provincies en Rijk snel te maken. Bij de overdracht van - door de overheid aangekochte - gronden naar beherende organisaties zullen garanties verkregen moeten worden dat de beherende organisaties de functie van het gebied ook in de verre toekomst niet zullen veranderen. Bij beheersovereenkomsten met eigenaren en gebruikers met een andere doelstelling dan natuurbeheer, zijn identieke garanties vereist.

Continuïteit over perioden die meerdere generaties omvatten, vergt stevige afspraken. De Natuurbeschermingswet kan daarvoor een extra mogelijkheid gaan bieden. Deze wet kan nu alleen toegepast worden in gebieden met bestaande natuurwaarden. Aanpassing van deze wet zodat ook potentiële natuurwaarden beschermd worden, kan zekerstelling van de nieuwe natuurgebieden mogelijk maken.

De raad adviseert:

- als rijksoverheid verantwoordelijkheid te nemen en te blijven nemen voor de EHS;
- als provincies en rijksoverheid op korte termijn de kwalitatieve natuurdoelen gezamenlijk bestuurlijk vast te stellen zodat deze ook op rijksniveau richtinggevend zijn;
- de Natuurbeschermingswet aan te passen, zodat ook potentiële natuurwaarden beschermd kunnen worden, ter zekerstelling van nieuwe natuurgebieden;
- de Natuurschoonwet in aangepaste vorm ook voor gebieden met agrarisch natuurbeheer open te stellen.

Kennis en kennisvoorziening

De kennisvoorziening is niet bij alle beheerders hetzelfde en vraagt vooral bij de kleinere beheerders extra aandacht. De overheid heeft een stimulerende rol bij op kennisuitwisseling gerichte samenwerking tussen verschillende soorten beheerders. Niet-verhandelbare kennisvouchers als onderdeel van de beheersvergoeding, stimuleren de benutting van externe kennisbronnen.

De inrichting van nieuwe gebieden en het regulier beheer is tot nu toe in toenemende mate effectief ondersteund door kennisuitwisseling en onderzoek in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Voortzetting van deze ondersteuning van beheerders is onmisbaar, niet alleen om desinvesteringen in inrichting en beheer te voorkomen maar ook om het rendement van ingezette gelden te verhogen.

Aanzetten voor een intensivering van onderzoek naar de verspreiding van soorten komen niet tot wasdom. Statistiek over de aantalsontwikkeling van in Nederland voorkomende soorten dreigt te worden beëindigd als gevolg van een andere prioriteitsstelling binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek. De raad onderstreept het belang van deze dataverzameling en -verwerking als onderlegger voor activiteiten in beheer en beleid.

*nu verantwoordelijkheid nemen
is investeren in de toekomst*



De klimaatverandering vergt onderzoek naar te verwachten directe en indirecte effecten en de consequenties voor het natuurbeleid. Intensivering van dit onderzoek is gewenst. De kennis die dit onderzoek oplevert, zal snel doorgegeven moeten worden aan beheerders en aan bestuur en beleid, onder meer om deze problematiek op de maatschappelijke agenda te zetten.

De kennis over subsidieregelingen en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening is bij de doelgroepen van het natuurbeleid beperkt. Voor deze kennis zijn centrale loketten nodig.

De raad adviseert:

- een speciaal programma voor samenwerking tussen verschillende categorieën beheerders op het gebied van kennisuitwisseling te starten;
- niet-verhandelbare kennisvouchers (vrij te besteden bij alle kennisinstellingen in Nederland en daarbuiten) onderdeel uit te laten maken van de beheersvergoeding om de benutting van externe kennis bronnen te stimuleren;
- kennisuitwisseling en onderzoek in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) voort te zetten;
- verspreidingsonderzoek te entameren;
- de statistiek over de aantalsontwikkeling van soorten door het Centraal Bureau voor de Statistiek te handhaven;
- onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor natuur te intensiveren.

Advies

deel 2

1 Inleiding

De continuïteit van het gebiedsgericht natuurbeleid is door bezuinigingen in het voorjaar van 2003 in gevaar gekomen. Naar aanleiding daarvan heeft de raad in februari 2003 het advies 'Voor een dubbeltje op de eerste rang' (RLG, 2003b) uitgebracht, waarin de raad op grond van argumenten wees op het belang van continuïteit van beleid. Het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 herbevestigde het belang van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018. Daarvoor worden ook financiële middelen in het vooruitzicht gesteld: voor EHS en reconstructie gezamenlijk 700 miljoen euro voor een periode van 4 jaar. De exacte omvang en aanwending van het EHS-gedeelte dienen nog ingevuld te worden. Ook met deze intensivering van de uitgaven blijft een tekort bestaan, tenzij de extra beschikbare middelen in hun geheel worden aangewend voor de EHS hetgeen niet waarschijnlijk is. Voor wat betreft de uitvoering van beleid gaat het Hoofdlijnenakkoord uit van pluriformiteit in beheer zoals blijkt uit de volgende passage. *"De voorgenomen intensivering van particulier en agrarisch natuurbeheer, die naast de aankoop van natuurterreinen wordt nagestreefd, draagt eveneens bij aan een vitaal en leefbaar platteland."*

Op grond van het Hoofdlijnenakkoord behoort continuïteit van het EHS-beleid tot de mogelijkheden. De uiteindelijke vormgeving en uitvoering van het toekomstig beleid zullen die continuïteit in de praktijk moeten brengen.

Dit advies richt zich primair op het beleid voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Voor de afronding van de EHS in 2018 zullen de inrichting en het beheer van 200.000 hectaren nog aangepast moeten worden om nieuwe natuur, verbindingzones en gebieden met agrarisch natuurbeheer te creëren. 'Landschap' komt in dit advies vooral aan de orde voor wat betreft de financiering van beleid.

In juni 2002 bracht de raad het advies 'Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen. Advies over groene diensten in het landelijk gebied' (RLG, 2002) uit waarin veel aandacht werd geschonken aan mogelijkheden voor het natuur- en landschapsbeleid buiten de Ecologische Hoofdstructuur.

Beide genoemde adviezen zijn uitgebracht naar aanleiding van de adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (10 december 2001). Deze adviesaanvraag vormt ook de basis voor het nu voor u liggende advies. De adviesaanvraag stelt:

"Ik verzoek u advies uit te brengen over mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor het beheer van EHS en landschap. Ik verzoek u bij uw advies in te gaan op de volgende vragen:

- 1 Hoe ver kan en moet de verbreding van het natuurbeleid, en dientengevolge de uitbreiding van het aantal bij ontwikkeling en beheer betrokken partijen, worden voortgezet;*
- 2 Hoe verhoudt zich het belang van de vraag wat (er gebeurt) tot het belang van de vraag wie (doet het)? En in aansluiting hierop: moet er nog specifiek doelgroepenbeleid gevoerd worden;*
- 3 Hoe en in welke mate moeten de huidige beleidsinstrumenten voor het natuur- en landschapsbeleid worden aangepast? U wordt verzocht om hierbij ook nieuwe vormen van financiering te betrekken, zoals gebiedsfondsen, waarin belanghebbenden bijdragen naar hun belang storten, en waaruit deelprojecten gefinancierd worden.*
- 4 Hoe kan de medeverantwoordelijkheid van partijen voor doelen en uitvoering van het natuurbeleid - inhoudelijk, financieel en/of bestuurlijk - zo worden vormgegeven dat een duurzaam beheer van EHS en landschap wordt verzekerd?"*

Het nu voorliggende advies richt zich op het gebiedsgericht natuurbeleid. Het natuurbeleid kent ook een soortgericht onderdeel. Al eerder bracht de raad het advies 'Voorkomen is beter ... advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling' (RLG, 2002b) uit, waarin het soortgerichte beleid centraal staat.

Het advies concentreert zich op de organisatie en de uitvoering van het natuurbeleid. Daaraan vooraf gaat de raad in op de bestuurlijke visie op natuur en de inhoud van het natuurbeleid. Het advies sluit af met de beantwoording van de adviesvragen en de conclusies.



voor beheer zijn vele maatschappelijke bronnen te mobiliseren

2 Bestuurlijke visie

2.1 Doorwerking huidige visie is nodig

Van de overheid mag een heldere mening over het natuurbeleid verwacht worden die ook helder wordt uitdragen. Dat is niet alleen nodig om invulling te geven aan het eigen beleid maar ook om een referentie te bieden voor andere overheden en voor maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Een heldere en consistente overheid is nodig. Zonder visie is overheidshandelen (zoals regelgeving) verwarrend.

Die visie moet gebaseerd zijn op de maatschappelijke betekenis en rol van natuur. Het motto van het natuurbeleid is 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Het geeft aan dat de natuur er is voor de samenleving, maar dat de samenleving wel het een en ander moet doen om die natuur in stand te houden. Volgens de huidige bestuurlijke visie vervult natuur nog niet de maatschappelijke rol die het zou kunnen vervullen. Dat blijkt uit het Hoofdlijnenakkoord waarin het belang van de verdere versterking van natuur bevestigd wordt. De doorgaande afname van de biodiversiteit is ongewenst, de noodzakelijk geachte oppervlakte natuur is nog niet bereikt.

Voor het natuurbeleid bestaat een heel scala aan maatschappelijke motieven: het recht op voortbestaan van soorten, het versterken van het economisch vestigingsklimaat, het veraangenamen van de woonomgeving, bieden van recreatie-mogelijkheden e.d. Het respecteren van het recht op voortbestaan van soorten is een ethisch motief dat grote delen van de bevolking aanspreekt. Dit motief was een sterke drijvende kracht toen de overheid een rol ging spelen bij de natuurbescherming.

Het belang van de andere motieven, met name de economische betekenis, is in het afgelopen decennium naar voren gekomen en heeft een plaats gekregen in de overheidsvisie op natuur.

Natuur en landschap hebben een substantiële economische waarde. Zo is de bijdrage van recreatie in natuur en landschap aan het nationaal inkomen ongeveer 8 miljard euro per jaar, onder meer door inkomsten van horeca- en recreatiebedrijven. Ook zijn kopers bereid om 10 à 30% meer te betalen voor een huis nabij groen of water. Bovendien zijn er steeds meer gegevens die er op wijzen dat de gezondheid van mensen baat heeft bij een groene omgeving, zo blijkt uit de Natuurbalans 2002. Uit onderzoek (KPMG, 1999) blijkt dat ondernemers in en rond natuurgebieden in de sectoren horeca, detailhandel, verhuur en transport 30-70% van hun omzet halen uit de aanwezigheid van dat natuurgebied.

In de beleidsnota's wordt deze moderne visie op natuur weliswaar uitgedragen maar de raad constateert dat deze visie nog niet breed binnen de overheid doorwerkt. Hoewel minder dan vroeger, is bij concrete keuzen waarbij economische en ecologische belangen aan de orde zijn, het ecologisch belang nog steeds zwak. Deze conclusie trok de raad al eerder in zijn advies 'De natuur van het draagvlak' (RLG, 2000a).

2.2 Consistentie in visie voorwaarde voor stabiel beleid

In de praktijk van het beleid wordt een bestaande visie vaak ongemerkt bijgesteld, ten koste van de consistentie van beleid. Het 'bewaken' van een visie is daarom van belang en de raad signaleert in dat verband twee ontwikkelingen.

Inkomensbeleid kan rol gaan spelen

Inkomensbeleid lijkt een rol te spelen in de visie op natuurbeleid, met name ten aanzien van agrarisch natuurbeheer. Natuurbeheer vindt dan mede plaats ter wille van het inkomenseffect. De dergelijke ontwikkeling in de visie kan leiden tot verwarring en daardoor leiden tot schade voor zowel natuurbeleid als inkomensbeleid. Bij de evaluatie van het beleid zal immers blijken dat natuurdoelen niet efficiënt gerealiseerd zijn, waardoor de aanwezige middelen onder druk komen te staan ten koste van de inkomens in het betreffende gebied. Het zou dan beter zijn de beleidsdoelen (inkomensbeleid) expliciet als zodanig te benoemen en de daarvoor bestemde instrumenten in te zetten.

Korte-termijn belangen kunnen gaan prevaleren

In de huidige visie dient de maatschappelijke rol van natuur in stand gehouden én verder versterkt te worden. Natuurbeleid is per definitie een kwestie van lange termijn beleid en voor de uitvoering van het beleid is een planning opgesteld die loopt tot 2018. Het duurt dus lang voordat de beoogde kwaliteitsverbetering is bereikt en de areaaluitbreiding is gerealiseerd. En vervolgens is het niet mogelijk het beleid een tijdje stil te leggen, want dan gaan de met grote inspanning gerealiseerde waarden verloren en verdwijnt ook het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor het natuurbeleid. Korte-termijn belangen die op zichzelf legitiem zijn, kunnen leiden tot stopzetting van het natuurbeleid waarvoor continuïteit van wezenlijk belang is. Na de eerdere bezuinigingen in het kabinet Balkenende I wordt in het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet Balkende II de Ecologische Hoofdstructuur van extra middelen voorzien. Vanuit korte-termijn belangen blijft echter een continue druk bestaan op de financiering van het natuurbeleid waaraan weerstand geboden zal moeten worden om het gestelde einddoel bereiken.

2.3 Visie op de rol van de overheid

De overheid voert natuurbeleid op verzoek ván en in aanvulling óp de burger. Vanuit de maatschappelijk breed gedragen erkenning van de functies van natuur houden veel mensen in werk en vrije tijd rekening met de natuur om hen heen. Naar schatting 1,2 miljoen burgers zijn lid van particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties en minstens 70.000 burgers voeren in nationaal georganiseerd verband vrijwilligerswerk uit zoals educatie, landschapsbeheer, monitoring en weidevogelbescherming (Natuurcompendium, 2003). In elke gemeente zijn lokaal georganiseerde vrijwilligers actief voor natuur- en landschapsbehoud. Deze activiteiten laten zien dat het natuurbeheer gebaseerd is op een breed maatschappelijk draagvlak.

De problematiek van het natuurbeleid overstijgt ten dele de individuele schaal en reikwijdte en vraagt om actie op een hoger schaalniveau (regionaal, provinciaal, nationaal). De globalisering heeft geleid tot de behoefte van een verdere opschaling van acties (Europees en mondiaal) en tot de noodzaak van een 'spreekbuis' voor de burger op mondiaal niveau. Daar waar concrete inspanningen van de individuele burgers niet toereikend blijken, heeft de overheid de opdracht namens het collectief activiteiten ontplooiën. Tevens zal de overheid daar waar burgers wél een rol kunnen spelen, de burger moeten stimuleren en faciliteren.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

- De bestuurlijke visie op natuur, zoals verwoord in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is adequaat en dient de motivatie voor het natuurbeleid te blijven.
- De consistentie van de visie vraagt om aandacht, evenals de doorwerking van de visie in het dagelijks bestuurlijk handelen.
- De overheid is aanvullend op hetgeen de burger doet. Dat impliceert stimulering van de burger en het faciliteren van zijn activiteiten.



3 Inhoud van het beleid

3.1 Voor welke opgave staat het beleid

Het rijksbeleid voor het behoud en de ontwikkeling van natuur richt zich op gebieden, op soorten, op samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties, op natuureducatie, op milieu- en watercondities en op kennisvoorziening. Dit advies richt zich op het gebiedsgericht beleid.

De huidige doelen voor het gebiedsgerichte natuurbeleid zijn stap voor stap tot stand gekomen. Door de opstelling en toepassing van de Boswet (1961) en de Natuurbeschermingswet (1967) is bestaande natuur in specifieke gebieden beschermd. In 1975 is met de Relatienota een taakstelling geformuleerd ten aanzien van agrarisch natuurbeheer. In 1989 zijn in het Natuurbeleidsplan taakstellingen geformuleerd ten aanzien van de bescherming van bestaande natuur en het realiseren van nieuwe natuur. Deze taakstellingen waren vooral kwantitatief.

Geleidelijk zijn de taakstellingen ook gegoten in kwalitatieve doelstellingen. Al in het Natuurbeleidsplan is een kwalitatieve indeling gehanteerd (natuurlijk, halfnatuurlijk etc.) die werd uitgewerkt in het handboek Natuurdoeltypen (Bal et al, 1995, herzien in 2001). Daarin is beschreven hoe de nagestreefde natuur eruit moet zien ('natuurdoeltypen'). Bij deze beschrijving werd ook per natuurdoeltype een taakstelling in hectaren weergegeven. Lang bleef onduidelijk of deze taakstelling ook formeel als doelstelling voor het natuurbeleid gold.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2001) zijn de natuurdoelstellingen herbevestigd en verder uitgewerkt. Als centrale beleidsdoelstelling geldt: *"In 2020 zijn voor alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig."* Het Rijk neemt, volgens het in 1982 door Nederland geratificeerde Verdrag van Bern, *"maatregelen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist"*. Deze doelstelling vormt de basis voor het gebiedenbeleid (Ecologische Hoofdstructuur) en het soortenbeleid. De kwalitatieve uitwerking van het natuurbeleid in de vorm van taakstellingen per natuurdoeltype is in 2001 door de volksvertegenwoordiging in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' vastgelegd. Daarna is deze taakstelling (in iets gewijzigde vorm) in het SGR 2, deel 1 opgenomen. De taakstelling is onderbouwd in het Handboek Natuurdoeltypen (2001). Daarin is per type natuur een hectaredoelstelling geformuleerd (zie tabel 2), te bereiken in 2018. Het SGR2 zal opgaan in de nog af te ronden nota 'Ruimte'.

Met dit beleid wordt gewerkt aan invulling aan de verplichtingen die Nederland in Europees verband is aangegaan. Deze verplichtingen betreffen de veiligstelling van gebieden en soorten. In Göteborg (2001) heeft de Europese Unie zich verplicht de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan te hebben gebracht. Tijdens Vijfde Pan-Europese Ministeriële Conferentie 'Environment for Europe' in Kiev (mei 2003) is

dit in pan-europees verband herbevestigd. De gebieden die deel uitmaken van Natura 2000 ('speciale beschermingszones') zijn bepaald op grond van Europese criteria en voorgedragen aan de Europese Commissie én inmiddels geaccepteerd. Voor de 'speciale beschermingszones' zijn de bepalingen in de Habitatrichtlijn als volgt (artikel 6):

"De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben."

Ongeveer de helft van de soorten die bescherming behoeven, komt buiten de Ecologische Hoofdstructuur voor. Dat betekent dat behalve de realisatie van Ecologische Hoofdstructuur ook ander beleid nodig is om aan de Nederlandse en Europese doelstellingen te voldoen. Integratie van soortendoelstellingen in ander beleid, soortenbeschermingsplannen en een goede implementatie van beschermende regelgeving zijn daarbij de belangrijkste punten. In zijn advies 'Voorkomen is beter ...' (RLG, 2002b) heeft de raad dit uitgewerkt. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een Task Force ingesteld om het soortenbeleid langs de lijnen van het advies te versterken.

De ene natuur is de andere niet

Door de diversiteit aan maatschappelijke motieven voor het natuurbeleid (biodiversiteit, recreatie, woonomgeving e.d.) is de ene natuur de andere niet. De kwalitatieve doelen van het natuurbeleid zijn niet onderling vrijelijk uitwisselbaar zonder de specifieke maatschappelijke functie van de natuur en/of de aangegane internationale verplichtingen aan te tasten. De wijze waarop met natuurdoelen wordt en kan worden omgegaan, hangt dan ook sterk samen met het motief voor dat natuurdoel: biodiversiteit, recreatie, landschappelijke beleving e.d.

3.2 De taakstelling gekwantificeerd

Gebieden

In 2001 vond op ongeveer 560.000 hectaren natuurgericht beheer plaats. Voor de geplande invulling van de EHS dient nog ongeveer 200.000 hectaren onder beheer gebracht te worden.

onderdeel EHS	totale taakstelling (hectaren)	reeds in beheer	nog in beheer te brengen
nieuwe natuur	151.500	55.279	96.221
beheersgebied	135.000 waarvan 90.000 binnen EHS en 45.000 buiten EHS	72.947	62.053
robuuste verbindingzones	27.000	194	26.806
bestaande natuur	453.500	435.455	18.045

Tabel 1: Overzicht van taakstellingen en de resterende taakstelling; peildatum 31 december 2001 (Natuurbalans 2002, Natuurcompendium, 2003, LNV, 2001)

De benodigde verandering van grondgebruik (203.125 hectare) dient volgens de nota 'Natuur voor mensen' plaats te vinden over een periode van 17 jaar (2001 tot 2018). Voor de nieuwe natuur, waarvan nog 96.221 hectaren nodig is, gold als taakstelling dat 19.200 hectaren onder particulier natuurbeheer gebracht dient te worden. Deze taakstelling is naar aanleiding van het Strategisch Accoord van 2002 verhoogd tot 51.000 ha. De totaalcijfers van tabel 1 zijn in tabel 2 uitgesplitst naar de gewenste kwaliteit: de kwalitatieve natuurdoelen. Deze zijn geformuleerd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur' (LNV, 2001) en in bijgestelde vorm in het Structuurschema Groene Ruimte 2, deel 1.



	oppervlakte land (ha)	oppervlakte water (ha)
Grootschalige natuur	125.000	71.000
1 Beek- en zandboslandschap	51.000	
2 Rivierenlandschap	12.000	
3 Moerasboslandschap	22.000	
4 Duinlandschap	25.000	
5 Grote Wateren 2	15.000	71.000
Gevoelige natuur	102.000	
6 Beken	500	
7 Brakwater	1.000	
8 Natte schraalgraslanden	25.000	
9 Natte heide en hoogveen	15.000	
10 Zandverstuiving	4.000	
11 Kalkgrasland	500	
12 Reservaatsakker	500	
13 Zilte graslanden	3.000	
14 Bos van laagveen en klei	10.000	
15 Bos van arme gronden	20.000	
16 Bos van rijke gronden	20.000	
17 Beekdalbossen	2.500	
Multifunctionele natuur	468.000	6.229.000
18 Botanisch grasland	20.000	
19 Weidevogelgrasland voor niet-kritische soorten (kievit-type)	70.000	
20 Weidevogelgrasland voor kritische soorten (grutto-type)	50.000	
21 Wintergastengraslanden	50.000	
22 Droge heide	30.000	
23 Overige natuur	30.000	
24 Middenbos en hakhout/griend	4.000	
25 Multifunctioneel bos	189.000	
26 Bos met verhoogde natuurwaarde	25.000	
27 Noordzee 3 en overige Grote Wateren 2 -		6.229.000
Grootschalige en gevoelige natuur	227.000	71.000
Multifunctionele natuur	468.000	6.229.000
EHS volgens bestaand beleid	695.000	6.300.000

Tabel 2: Kwalitatieve taakstelling van het Rijkskader 'Natuurdoelen in de EHS' uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor Natuur' (LNV, 2001)

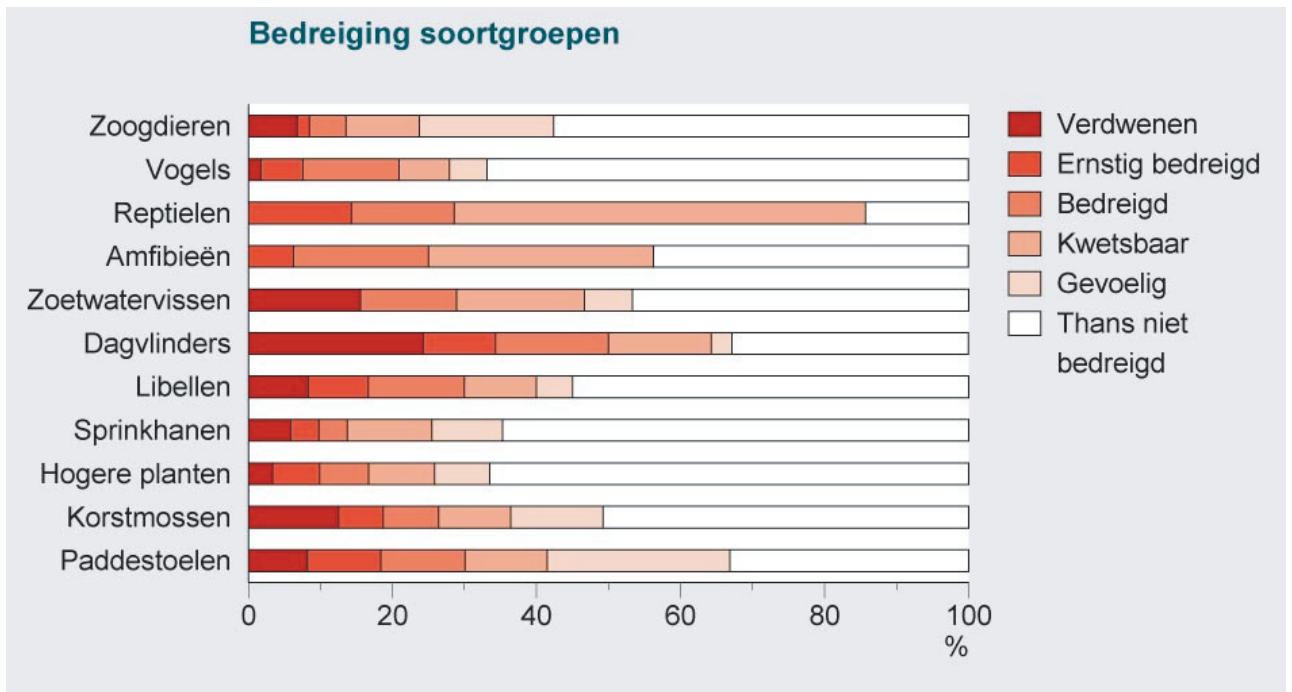
Natuurdoelen in Nederland (SGR2)	Natuurdoel taakstelling in hectares
<p>Grootschalige natuur</p> <p>1 beek- en zandboslandschap 2 rivierenlandschap 3 veen- en zeekleilandschap 4 duinlandschap 5 grote wateren: 5a meer 5b begeleid getijdengebied 5c getijdengebied en Zee</p>	<p>51.000 7.000 22.000 25.000 581.500 + p.m. (254.500) (64.000) (263.000 + p.m.)</p>
<p>Bijzondere natuur</p> <p>6 beek 7 stilstaande wateren: 7a brak water 7b ven en Duinplas 8 moeras 9 natte graslanden: 9a nat schraalland 9b nat, matig voedselrijk grasland 10 droog schraalgrasland 11 kalkgrasland 12 bloemrijk grasland 13 zilt grasland 14 natte heide en Hoogveen 15 droge heide 16 zandverstuiving 17 reservatsakker 18 bos van laagveen en klei 19 bos van arme gronden 20 bos van rijke gronden 21 bos van bron en beek</p>	<p>500 1.600 (1000) (600) 34.000 52.500 (25.000) (27.500) 12.000 500 79.500 5.500 15.000 32.000 3.200 500 15.000 25.000 23.000 4.000</p>
<p>Multifunctionele natuur</p> <p>22 multifunctionele grote wateren 23 overig stromend en stilstaand water 24 multifunctionele graslanden: 24a multifunctioneel grasland 24b wintergastengrasland 25 overige natuur 26 middenbos, Hakhout en Griend 27 multifunctioneel bos</p>	<p>5.961.000 - p.m. 58.000 170.000 (120.000) (50.000) 24.500 4.000 254.000</p>

Tabel 3: Uitgewerkte 'Natuurdoelen in de EHS' uit het Structuurschema Groene Ruimte 2 deel 1

Sommige natuurdoelen zijn schaars aanwezig, andere zijn ruimer aanwezig in Nederland. De taakstelling voor de bijzondere natuur behelst bijna de gehele oppervlakte bijzondere natuur die in Nederland aanwezig is. Zo is bijvoorbeeld de taakstelling voor kalkgrasland 500 ha terwijl 795 ha in Nederland aanwezig is. Voor brak water zijn deze getallen 1000 ha respectievelijk 1120 ha. De taakstelling voor de ruimer aanwezige natuur is in absolute zin weliswaar hoger maar procentueel een beperkter deel van de aanwezige natuur. Zo is de taakstelling voor 'bos van arme gronden' 25.000 ha op een totaal aanwezig oppervlak van 75.000 ha. De mate waar in de taakstelling is gerealiseerd, verschilt per kwalitatief natuurdoel en varieert van 25 tot 100% (data ExpertiseCentrum LNV).

Soorten

Ondanks de beheersinspanningen en de lokaal succesvolle projecten in het natuurbeheer neemt de soortenrijkdom nog steeds af en sterven soorten nog steeds uit in Nederland. Ook de komende jaren zal dit proces doorgaan. De taakstelling behelst de veiligstelling van de soorten die nu verdwenen, (ernstig) bedreigd, kwetsbaar en gevoelig zijn, zoals weergegeven in onderstaande figuur. In totaal gaat het daarbij om enkele duizenden (meer dan 1800) soorten.



Figuur 1: Bedreiging soortgroepen in Nederland (bron: Natuurbalans, 2002)

De verplichting die Nederland in internationaal verband op zich genomen heeft voor de veiligstelling van soorten en habitats, kan alleen worden nagekomen indien het gebiedenbeleid tot uitvoering komt en aanvullende soortgerichte maatregelen worden genomen.

Onderzoek van Alterra, uitgevoerd in opdracht van de raad, laat zien dat de realisering van de EHS met de voorgenomen snelheid het risico van verdere achteruitgang van de beschermde soorten sterk verminderd (Van Oostenbrugge et al, 2003). Deze beschermde soorten zijn de soorten die volgens de Rode Lijst bedreigd of sterk bedreigd worden en/of beschermd worden door de Habitat- en Vogelrichtlijn. Daarmee wordt de Nederlandse doelstelling om de biodiversiteit te bereiken zoals die in Nederland in 1982 aanwezig was - vastgelegd in het Verdrag van Bern - realiseerbaar. Daarvoor zijn ook maatregelen buiten de EHS noodzakelijk, zoals beschreven in het advies 'Voorkomen is beter' (RLG, 2002b).

3.3 ... en nieuwe uitdagingen voor het beleid: klimaatverandering

Bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen in 1989 (Natuurbeleidsplan) was het effect van klimaatverandering op flora, fauna en ecosystemen nog niet zichtbaar. De klimaatverschuiving waarmee flora en fauna geconfronteerd worden, vindt plaats met een snelheid van 400 kilometer per eeuw (Nagelkerke en Alkemade, 2003). De effecten van klimaat op natuur zijn inmiddels zichtbaar en zullen al in de komende decennia sterk gaan toenemen.

Effecten van klimaatverandering

Het moment waarop de voortplanting begint is bij tal van organismen sinds ca. 1970 vervroegd, en noordwaartse verschuivingen van verspreidingsgebieden van soorten zijn aantoonbaar aanwezig (DLN, 2003). Veranderingen in temperaturen, neerslagpatronen en kooldioxideconcentratie beïnvloeden de reactie van planten en dieren op groeiomstandigheden en ook de groeiomstandigheden zélf. Verspreidingsgebieden verschuiven doordat populaties in het zuiden van het areaal uitsterven en zich nieuwe populaties aan de noordzijde vestigen. Tegelijkertijd gaan door het vaker voorkomen van extreme weersomstandigheden lokale populaties sterker in omvang fluctueren. Onder natuurlijke omstandigheden kunnen soorten ondanks deze klimaatverandering overleven.



Door onnatuurlijke oorzaken als versnippering kunnen soorten met geringe mobiliteit de verschuiving van de leefomstandigheden echter niet bijbenen en blijven achter. Ook de soorten die te maken krijgen met sterke fluctuaties in weersomstandigheden zullen vooral verdwijnen als het verspreidingsgebied relatief sterk versnipperd is. Na lokaal uitsterven van populaties kan door versnippering herkolonisatie van gebieden niet plaatsvinden. Het verspreidingsgebied raakt verder verbrokken en schrompelt aan de grenzen in (Foppen et al., 1999, Opdam & Wascher, 2003). Klimaatverandering leidt ook tot grote veranderingen in de waterhuishouding, het landgebruik en het recreatiegedrag, hetgeen eveneens effect zal hebben op de natuur.

EHS en klimaatverandering

De EHS heeft tot doel habitats en soorten een plek te bieden om te (over)leven. Ontwerp, inrichting en beheer van natuurgebieden, beheersgebieden en verbindingszones zijn daar op afgestemd. Nu dient de EHS echter ook de verplaatsing van soorten van zuid naar noord mogelijk te gaan maken. Het gebiedenbeleid dient de condities te scheppen zodat de natuur de gevolgen van klimaatverandering kan opvangen.

Het ontwerp van de EHS (oppervlak van natuurgebieden, habitatkwaliteit en verbindingen) is afgestemd op de overleving van aanwezige en te herstellen populaties. Daarbij is uitgegaan van de huidige 'normale' relatie tussen populaties en groeiomstandigheden. Nu de groeiomstandigheden maar ook de relaties van soorten met de gewijzigde én niet-gewijzigde groeiomstandigheden veranderen, veranderen ook de uitgangspunten voor het ontwerp van oppervlak, habitatkwaliteit en verbindingen. Dat vereist aanpassing van de EHS (oppervlakte, verbindingen, inrichting en beheer) aan de zich continu vernieuwende relaties. Wanneer bijvoorbeeld het waterpeil in moerassen sterker gaat fluctueren, met name in het broedseizoen, kan dit voor moerasvogels betekenen dat aantallen sterker gaan fluctueren, waardoor de kans op lokaal uitsterven toeneemt. Dit effect kan worden verzacht door oppervlaktes van moerassen te vergroten, of door verbindingen te versterken. Welke aanpassingen nodig zijn, is nog niet duidelijk. Wel kan verwacht worden dat grotere eenheden, robuustere en méér verbindingen belangrijk worden wanneer de habitatkwaliteit achteruitgaat en de fluctuaties in populatieomvang toenemen. Het belang van een goede ruimtelijke ordening neemt door klimaatverandering toe.

Maar er zijn ook habitats en soorten die Nederland gaan verlaten dan wel binnen komen. Voor de soorten waarvoor Nederland in het zuidelijk deel van hun verspreidingsgebied ligt, zijn condities nodig die hen in staat stellen zo lang mogelijk te overleven, zodat de soorten tijd 'kopen' om (noordwaarts) mee te kunnen schuiven met de klimaatgebieden. Voor de soorten die hier in hun noordelijk deel van hun verspreidingsgebied zitten, zijn condities nodig om zich te kunnen uitbreiden naar het noorden: ze moeten nieuw gebied koloniseren voordat ze door de zuidgrens van het verspreidingsgebied worden ingehaald (zie Nagelkerke en Van Alkemade, 2003). Omdat in Nederland zuid- en noordgrenzen van verspreidingsgebieden lopen, geldt voor elke plek in Nederland dat, om

de dynamiek in arealen te faciliteren, inrichting en beheer meer dan tot dusver garanties moeten bieden voor overleving van populaties, opbouw van genetische variatie en - vooral - mogelijkheden voor dispersie.

Op termijn beleidsaanpassingen nodig

Als concepten zijn de EHS en de groen-blauwe dooradering toereikend én noodzakelijk om de gevolgen van de klimaatproblematiek op te vangen. Ze zijn gebaseerd op de gedachte dat ruimtelijke samenhang in natuur een noodzakelijke voorwaarde is voor behoud van kwaliteit. De EHS is echter nog niet gerealiseerd en de milieukwaliteit blijft structureel achter. De effecten van klimaat op natuur zijn al zichtbaar en zullen in de komende decennia nog sterk toenemen. Tijdige realisatie van de EHS is daardoor urgent. Op grond van de huidige inzichten lijken de kosten van een versnelling van de EHS niet op te wegen tegen de baten. Wel zal aanpassing van de vormgeving van de Ecologische Hoofdstructuur nodig zijn. Grotere aaneengesloten gebieden, robuustere en méér verbindingszones zijn nodig om de overleving en verplaatsing van soorten mogelijk te maken. Welke aanpassingen exact nodig zijn, kan op grond van de bestaande kennis nog niet geformuleerd worden.

Wel is aan te geven welke typen gebieden het meest beïnvloed worden door klimaatverandering (temperatuurveranderingen en het optreden van extreme weersomstandigheden). De meest gevoelige systemen zijn hoogveen, heide, schrale/kalkgras-landen, terrestrische rivierecosystemen, gevolgd door duinen en kwelders, estuaria, kleine zoete wateren, droge bossen, moerasesystemen, natte boscsystemen. De meest robuuste systemen zijn agrarische systemen, Noordzee, grote zoete wateren en aquatische rivierecosystemen.

Een andere beleidsconsequentie heeft betrekking op de relatie tussen soortenbeleid en natuurgebiedenbeleid. Welke individuele soorten door klimaatverandering zullen verdwijnen of verschijnen, is niet exact aan te geven. Wel is duidelijk welke eigenschappen de verdwijnende en verschijnende soorten hebben, bijvoorbeeld wat betreft de verspreidings-eigenschappen en droogte-tolerantie en daarmee ook welke groeiomstandigheden deze soorten vragen. Het soortenbeleid gaat uit van individuele soorten met soortspecifieke kenmerken en het gebiedenbeleid gaat uit van het scheppen van groeiomstandigheden voor soorten. Nu onbekend is welke individuele soorten onder invloed van klimaatverandering te verwachten zijn, en deze soorten toch ruimte geboden moet worden, is het scheppen van de geschikte groeiomstandigheden de beste strategie. Het belang van het gebiedenbeleid voor soortbescherming neemt daardoor toe, overigens zonder het te kunnen vervangen.

Noodzakelijke stappen

De raad heeft geconstateerd dat het gevolg van klimaatverandering voor natuur nog niet op de politieke agenda staat. Via onderzoek en kennisverspreiding dient de agendavorming gestimuleerd te worden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de agenda- én beleidsvorming die plaatsvindt ten aanzien van de problematiek van klimaat en water. Op basis van onderzoek naar onder meer te verwachten effecten door veranderingen in temperatuur en waterhuishouding, extreme weersomstandigheden, veranderend landgebruik en recreatiegedrag zullen de benodigde

versterkingen van de Ecologische Hoofdstructuur bepaald moeten worden ter voorbereiding van politieke besluitvorming. De voorbereiding van beleidsaanpassingen zal voortvarend opgepakt moeten worden aangezien koerswijzigingen in beleid (zeker in Europees beleid) trager verlopen dan de klimaatverandering. De raad acht het noodzakelijk dat politieke besluitvorming in 2005 plaatsvindt.

Op korte termijn kan in het beleid rekening gehouden worden met klimaatverandering door prioriteit te leggen bij vergroting van aaneengesloten gebieden, verbindingszones en de kwetsbare gebiedstypen (hoogveen, heide, schrale/kalkgras-landen, terrestrische rivierecosystemen, duinen en kwelders, estuaria, kleine zoete wateren, droge bossen, moerasesystemen, natte boscosecosystemen).

3.4 Conclusies en aanbevelingen

- Flora en fauna worden geconfronteerd met een noordwaartse klimaatverschuiving van 400 kilometer per eeuw waardoor aanpassing van de vormgeving van de Ecologische Hoofdstructuur nodig wordt (grotere aaneengesloten gebieden, robuustere en méér verbindingszones).
- Op basis van urgent te starten nader onderzoek zal over de aard van de aanpassingen in 2005 politieke besluitvorming moeten plaatsvinden.
- Op korte termijn kan in het beleid rekening gehouden worden met klimaatverandering door prioriteit te leggen bij vergroting van aaneengesloten gebieden, verbindingszones en kwetsbare gebiedstypen (hoogveen, heide, schrale/kalkgras-landen, terrestrische rivierecosystemen, gevolgd door duinen en kwelders, estuaria, kleine zoete wateren, droge bossen, moerasesystemen, natte boscosecosystemen).
- Het gebiedenbeleid is van groter belang voor het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering dan het soortenbeleid.
- De gevolgen van klimaatverandering voor natuur dienen op de politieke agenda te komen.

4 Organisatie van het beleid

4.1 Rolverdeling tussen overheden

De rolverdeling tussen bestuurslagen structureert de organisatie van het beleid. De doelen van het natuurbeleid zijn vastgelegd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (2001) die door de Tweede Kamer is vastgesteld.

De ruimtelijke begrenzing van de EHS is opgenomen in het eerste Structuurschema Groene Ruimte en als PKB-kaart in het tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 (maar niet door de volksvertegenwoordiging behandeld). Het SGR 2 zal opgaan in de nota 'Ruimte'.

De nationale taakstelling voor de Ecologische hoofdstructuur is ruimtelijk uitgewerkt via de begrenzing door de provincies in provinciale natuurgebiedsplannen. Daarin zijn ook de gestelde kwaliteitsdoelen vastgelegd. Deze taakstelling is bepalend voor de inzet van de instrumenten voor inrichting en beheer. Het natuurgebiedsplan is toetsingskader voor het provinciaal beleid maar via opname in het streekplan vindt alleen planologische bescherming van de oppervlakte plaats, en niet van de gestelde kwaliteitsdoelen. Anno 2002 is 93% van de EHS begrensd (Natuurbalans, 2001). De EHS in de provincies wordt aangeduid als de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur.

In het bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincies (in het kader van het Bestuurlijk Accoord Nieuwe Stijl) zal de omvang én het ruimtelijk patroon van de natuurtaakstelling bestuurlijk-politiek worden vastgelegd. Dit is voorzien voor 2003.

Verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden ten aanzien van het natuur- en landschapsbeleid

Rijk

- Vaststellen van de hoofdlijnen van het nationale natuurbeleid.
- Bescherming en versterking van (inter)nationaal waardevolle natuur en landschappen.
- Realisering van de Ecologische Hoofdstructuur: hoofdaandeel in de financiering; behoud en ontwikkeling diversiteit, landelijke taakstelling in soorten natuur.
- Zorg voor adequate instrumenten voor natuurbeleid.
- Zorg voor een adequaat kennisstelsel.
- Waarborgen dat nationaal natuurbeleid op lagere schaalniveaus doorwerkt, onder meer door met de provincies een bestuursovereenkomst op te stellen.

Provincies

- Vaststellen provinciaal (ruimtelijk) kader voor bescherming en versterking van natuur en landschap.
- Realisering van de Ecologische Hoofdstructuur: begrenzen en aangeven welke natuur waar moet komen in overleg met beheerders.
- Regie gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid en bevorderen regionale samenwerking en integrale beleidsuitvoering.
- Waarborgen dat rijks- en provinciaal natuurbeleid doorwerkt op lagere schaalniveaus, onder meer door met andere overheden in uitvoeringsprogramma's afspraken te maken.

Gemeenten

- Doorwerking en handhaving natuurbeleid in gemeentelijk (ruimtelijk- en milieu-) beleid.
- Borging natuur- en landschapskwaliteit van concrete plannen.
- Stimuleren van betrokkenheid burgers bij het lokale natuurbeleid.
- Zorgen voor voldoende groen van goede kwaliteit in de dagelijkse leefomgeving.

Waterschappen

- Zorg voor kwaliteit en kwantiteit oppervlaktewater.
- Integraal waterbeheer mede richten op natuurontwikkeling.
- Veiligstelling strategische watervoorraden.

(bron: LNV, 2001)

4.2 Het sturingsmodel voor het landelijk gebied

Voor de sturing in het landelijk gebied hebben Rijk en provincies de uitgangspunten afgesproken. Dit sturingsmodel wordt toegepast bij de uitvoering van het natuurbeleid, volgens de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2001). De uitgangspunten zijn:

- het Rijk stuurt op hoofdlijnen en niet op projectniveau;
- de provincie stuurt de uitvoering beleidsmatig aan via planvorming en programmering;
- het Rijk spreekt de provincies aan op resultaten, zoals afgesproken in bestuursovereenkomsten;
- de (rijks)geldstromen gaan van het Rijk via het Groenfonds naar Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG voert beleidsneutraal de rijksregelingen uit. DLG/Laser beschikken over die gelden met inachtneming van de rijksregeling, het provinciaal uitvoeringsprogramma en de bestuursovereenkomsten.

Concreet betekent dit het volgende:

- a) Het Rijk en de gezamenlijke provincies sluiten een bestuursovereenkomst op hoofdlijnen waarin doelen en indicaties van daarvoor beschikbare middelen per provincie worden opgenomen.
- b) De provincies stellen, in overleg met actoren, meerjarige plannen voor bepaalde gebieden op en bundelen deze gebiedsplannen in vierjarige provinciale uitvoeringsprogramma's. De provincies zijn verantwoordelijk voor de keuze en het begrenzen van de gebieden op basis van daartoe geformuleerde criteria. In die uitvoeringsprogramma's nemen de provincies concrete en toetsbare doelen op voor de gebieden en geven ze aan hoeveel rijksmiddelen, verdeeld over de jaren, nodig zijn en welke rijksregelingen aan de orde zijn. Daarnaast zal in de uitvoeringsprogramma's ook worden aangegeven hoeveel provinciale middelen worden ingezet en welke bijdrage van derden benodigd is. De uitvoeringsprogramma's kunnen jaarlijks worden bijgesteld.
- c) Per uitvoeringsprogramma sluiten het Rijk en de betrokken provincie een uitvoeringscontract (dit houdt een bestuursovereenkomst in) over de concrete doelen en de in te zetten rijksmiddelen, provinciale middelen en middelen van derden. Het uitvoeringscontract geldt in principe voor een periode van vier jaar. In bijzondere gevallen (zwaarwegende omstandigheden) kan het uitvoeringscontract worden herzien. Het uitvoeringscontract is beperkt tot Rijk en provincie; voor afspraken met andere betrokken partijen kan een gebiedscontract worden opgesteld.
- d) De uitvoering geschiedt op grond van rijkssubsidieregelingen en de provinciale uitvoeringsprogramma's. Op grond van de rijkssubsidieregelingen worden de subsidiebeschikkingen afgegeven.
- e) In de onderscheiden bestuursovereenkomsten dienen ook afspraken gemaakt te worden over de monitoring en verantwoording. Daarbij is het uitgangspunt dat de provincies jaarlijks verslag doen over beleidsmatige aspecten van de uitvoering. DLG en Laser zullen meer de financiële verantwoording over de subsidiebeschikkingen verzorgen. Een en ander dient uiteraard geplaatst te worden in de context van de bestuursovereenkomst waarbij ook het Rijk inspanningen toezegt.

f) Indien in het kader van de uitvoering en de voortgang daarvan de noodzaak ontstaat, kunnen plannen en uitvoeringsprogramma's worden bijgesteld en gewijzigd in goed overleg tussen Rijk en provincies. In het verlengde daarvan zal dan ook de bestuursovereenkomst worden aangepast. DLG/Laser kunnen zo worden bijgestuurd.

Op 15 mei 2003 heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de brief aan de Tweede Kamer een aantal uitgangspunten voor een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied aangekondigd. Het model gaat uit van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het Rijksbeleid zal strategischer op hoofdlijnen sturen en daarnaast ook selectiever zijn. Provincies krijgen meer armslag om in hun regierol afwegingen te maken binnen het beleidskader van de regionale problematiek. Het streven is een decentrale uitvoering van rijksbeleid, waarbij regionale en lokale partijen over maximale speelruimte beschikken om kaders te scheppen voor beleid en de realisatie daarvan. De programmering van (de uitvoering van) het beleid zal meer van onderaf worden opgezet, met een 'gebiedscommissie nieuwe stijl' en een grote betrokkenheid van gemeenten, alsmede andere regionale en lokale partners. In dit kader is integrale planvorming, met een beleidsvisie op de gewenste toekomstige ontwikkeling van een gebied, van belang. Dit betekent, dat de provincies de betreffende gemeenten daarbij actief betrekken en voorts een activerende en regisserende rol naar andere partijen hebben.

Het wettelijk kader wordt onder meer gevormd door de Wet R.O., Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, naar het voorbeeld van de Reconstructiewet wat betreft breedte en uitvoeringsmogelijkheden) en de Reconstructiewet. Binnen het wettelijk kader vindt verdere bundeling en sanering van regelingen plaats, met als perspectief één regeling voor de uitvoering van het rijksbeleid in het landelijk gebied, alsmede sanering van het aantal verplichte planfiguren. De WILG, het daaraan verbonden Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Reconstructiewet zijn relevant voor de inrichting van landelijk gebied en kunnen daarmee een bijdrage leveren aan de realisatie van het natuurbeleid. De raad is voorstander van deze ontwikkelingen die hij al eerdere bepleitte in zijn advies 'Platteland in de steigers, advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland' (RLG, 2003a).

Financiële organisatie

In de huidige organisatie is de rijksoverheid in de vorm van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor de financiële middelen voor de EHS. De provincies leveren een bijdrage aan aankopen. Jaarlijks wordt via de begroting geld beschikbaar gesteld voor natuurbeheer en via DLG en LASER besteed, aangestuurd door Rijk en provincies. Bij het wegvallen van rijksmiddelen, zoals in 2002 het geval was, komt het beleid ondanks de betrokkenheid van meerdere actoren tot stilstand. Daarbij komt de invulling van internationaal aangegane verplichtingen in gevaar (RLG, 2003b). Bij de bezuinigingen in 2002 zijn door provincies stappen gezet om voor eigen rekening via leningen gelden vrij te maken om het beleid voort te zetten. Daarbij is wel geanticiperd op toekomstige betalingen door het Rijk.

4.3 Verantwoordelijkheidsverdeling in de Natuurbeschermingswet

De rol van de provincie bij het toepassen van regelgeving is momenteel in discussie via de herziening van de Natuurbeschermingswet (wijzigingsvoorstel van 19 december 2001). Momenteel vindt de ontheffingverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet in principe plaats door de provincies. Van overheidswege wordt voorgesteld de beschermingsformule van de Natuurbeschermingswet te laten toepassen door ieder bestuursorgaan dat beslist over een vergunning, ontheffing of andersoortige publiekrechtelijke toestemming voor een handelen met mogelijk significante gevolgen voor een beschermd gebied. In deze constructie breekt de Natuurbeschermingswet in op alle andere publiekrechtelijke vergunningstelsels. Volgens het wetsvoorstel dient voor bijvoorbeeld het afgeven van een bouwvergunning niet meer uitsluitend naar de Woningwet gekeken te worden, maar ook naar 'habitattoets' die de Natuurbeschermingswet opgelegd. Alle bestuursorganen (waaronder gemeenten en waterschappen) die over handelingen met mogelijk significante gevolgen beslissen, dienen dus ook te beslissen over de vraag hoe de natuurbeschermingsbelangen worden meegewogen. Alleen indien er voor een handelen met mogelijk significante schade geen publiekrechtelijk toestemmingsvereiste is, moet de provincie, danwel de minister een vergunning verlenen.

De raad vreest dat de vergaande decentralisatie ten aanzien van ontheffingverlening voor de Natuurbeschermingswet op grote problemen zal stuiten door gebrek aan specifieke deskundigheid bij de vergunningverlenende instanties. Het toezicht door de rijksoverheid dat als ingebouwde zekerheid fungeert, zal aanleiding geven tot onnodige (want op deskundigheidsproblemen terug te voeren en niet op bestuurlijke overwegingen) fricties tussen bestuurslagen. Tevens betwijfelt de raad of het beoogde doel (namelijk op alle bestuurslagen betrokkenheid bij natuur creëren) gediend wordt door daar lastige taken, zoals vergunningverlening, neer te leggen. Draagvlak ontstaat eerder door het decentraal laten uitvoeren van taken die tot ontwikkeling van natuur leiden. Dat is stimulerender dan een handhavingstaak. De ontheffingverlening zou dan ook primair door de provincies moeten plaatsvinden, daarbij ondersteund door de rijksoverheid.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

- Via het bestemmingplan vindt planologische bescherming van de oppervlakte EHS plaats; de actualisering van bestemmingsplannen dient voortvarend voortgezet te worden.
- De gestelde kwaliteitsdoelen zijn vastgelegd in de provinciale natuurgebiedsplannen. Provincies en rijksoverheid dienen op korte termijn de kwalitatieve natuurdoelen gezamenlijk bestuurlijk vast te stellen zodat deze bestuurlijk verankerd zijn en ook op rijksniveau richtinggevend zijn.
- De WILG en de Reconstructiewet bieden te benutten mogelijkheden voor de realisatie van het natuurbeleid.
- Bij het wegvallen van rijksmiddelen, zoals in 2002 het geval was, komt ondanks de betrokkenheid van meerdere actoren het beleid tot stilstand hetgeen de invulling van internationaal aangegane verplichtingen in gevaar brengt. Door ook in de toekomst provinciale middelen voor natuurbeheer in te zetten voor bevoorschotting bij de realisatie van de EHS wordt continuïteit in het beleid gebracht.
- Het verlenen van ontheffingen in het kader van de Natuurbeschermingswet door een groot aantal verschillende vergunning instanties zal tot grote problemen leiden. De ontheffingverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet zou primair bij de provincies moeten blijven, daarbij ondersteund door de rijksoverheid.

5 Instrumenten en uitvoering van het beleid

Voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur dient het grondgebruik afgestemd te worden op de natuurdoelen waarna natuurgericht beheer kan plaatsvinden. Dat vergt de participatie van grondeigenaren en beheerders, een goede aansturing van het beheer door de overheid, financiële middelen, borging van continuïteit van bescherming en beheer en een kennisinfrastructuur. Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

De keuze van de beheerder wordt sterk gestuurd door de fysieke omstandigheden (de water- en bodemcondities bepalen welke mogelijkheden voor natuur aanwezig zijn) en de mogelijkheden om agrarisch grondgebruik en natuur te verenigen. Deze fysieke omstandigheden zijn bepalend voor de vraag welke gebieden voor natuurbeheer in aanmerking komen. Daarbinnen bevindt zich dan nog de speelruimte voor andere beleidsdoelen zoals de maatschappelijke wens tot inschakeling van particulieren bij het beheer of verdeling van financiële lasten. In het onderstaand kader worden de 'sturingsfactoren' toegelicht.

Sturingsfactoren bij de keuze van de beheerder voor nieuwe natuur

De keuze van de beheerder voor nieuw aan te leggen natuur wordt bepaald door een aantal sturingsfactoren cq. beslissingen in de beleidsketen. Deze beslissingen bepalen ondermeer op welke plaats welke soort natuur gewenst is en welke eisen aan het beheer worden gesteld. Deze beslissingen worden hieronder beschreven.

1. De begrenzing van het gebied en beschrijving van de gewenste natuur in het natuurgebiedsplan van de provincie

De begrenzing van natuurgebieden en toewijzing van na te streven doelen aan die gebieden hangt af van:

- de fysieke condities ter plekke
(is bepaalde natuur aanwezig of mogelijk?)
- de quota voor de onderscheiden natuurdoelen die de rijksoverheid beschikbaar heeft gesteld aan de provincies.

2. Het vereiste beheer voor de te bereiken natuurdoelen

Een aantal kwalitatieve natuurdoelen wordt verenigbaar geacht met de landbouwbedrijfsvoering. Op grond daarvan zijn beheerpakketten specifiek en exclusief opengesteld voor agrariërs (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, SAN). Voor andere doelen is het beheer niet te combineren met agrarisch grondgebruik. Deze beheerpakketten zijn opengesteld voor terreinbeherende organisaties en particulieren waarbij agrariërs niet zijn uitgesloten (Subsidieregeling Natuurgebieden, SN). De keuze van de beheerder hangt daardoor af van:

- de verenigbaarheid van natuurdoelen met landbouwkundig gebruik van de grond.

3. De politiek voorgestane participatie van particulieren

Voorwaarde voor toekenning van de beheerssubsidie is het eigendom (gebruiksrecht) van het gebied. De rijksoverheid heeft quota vastgesteld voor particulier natuurbeheer en Rijk en provincie stemmen hun aankoopsubsidiebeleid daarop af. Voor de hele EHS is in het Strategisch Akkoord de taakstelling verhoogd van 19.200 ha tot 51.000 ha. Voor die begrensde gebieden waarvoor particulieren niet als natuurbeheerder willen optreden, wordt aankoopsubsidie verleend aan terreinbeherende organisaties. De keuze van de beheerder hangt daarmee af van:

- de mogelijkheid/bereidheid van particulieren om als natuurbeheerder op te treden.

4. Financieringsafspraken tussen Rijk en provincie

Met het oog op de kostenverdeling van de aanleg van de EHS hebben provincies en Rijk afgesproken dat circa 50% van de (bestaande en nieuwe) natuurgebieden in eigendom dient te komen van SBB, en de overige 50% bij andere terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de landschappen).

De aankoop en inrichting van gronden voor SBB komt voor 100% ten laste van het Rijk, terwijl de provincie en het Rijk ieder 50% betalen van aankoop en inrichting van gronden voor particuliere terreinbeherende organisaties. Deze financiële afspraken zijn vastgelegd via een zgn. 'invloedssferenkaart' die de provincie in een aantal deelgebieden verdeelt, waarbinnen in principe één terreinbeherende organisatie de natuurterreinen in eigendom en/of beheer krijgt toegewezen. De invloedssferenkaart heeft tot doel de versnippering te voorkomen, de beheer efficiëntie te vergroten en concurrentie tussen organisaties bij de grondaankoop te voorkomen. De keuze van de beheerder hangt af van:

- gemaakte afspraken tussen overheid en organisaties over invloedssferen.

De weergegeven beslissingen worden genomen door gedeputeerden (verantwoordelijk voor begrenzing en doeltoekenning in natuurgebiedsplan) en de minister van LNV (verantwoordelijk voor quota per natuurdoel, beschikbaarstelling aankoopgelden).

5.1 Het grondgebruik afstemmen op natuurbeheer

Op basis van de de begrenzing van de EHS en de provinciale natuurgebiedsplannen waarin de bestuurlijk gestelde kwaliteitsdoelen en daarmee de doelen voor het terreinbeheer zijn geformuleerd, kan via het Programma Beheer het beheer afgestemd worden op de natuurdoelen. Daarvoor is essentieel dat de eigenaar/beheerder bereid is om het beheer van zijn terrein al of niet af te (laten) stemmen op de natuurdoelen.

In het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende wordt een intensivering van particulier en agrarisch natuurbeheer nagestreefd, naast de aankoop van natuurterreinen. De raad juicht een grotere betrokkenheid in het natuurbeheer van boeren en particulieren naast de terreinbeherende organisaties sterk toe omdat de opgave om de EHS te realiseren zodanig is, dat alle potentiële kansen moeten worden benut en alle potentiële beheerders moeten worden ingeschakeld. Dan kan ook beter gebruik gemaakt worden van de verschillen tussen de verschillende

categorieën natuurbeheerders. Daardoor kan de realisatie van beleid worden versneld, maatschappelijk draagvlak vergroot en bestaande creativiteit gemobiliseerd. De raad constateert een natuurlijke niche-differentiatie voor:

- grote, aaneengesloten met accent op procesbeheer gebieden bij terreinbeherende organisaties;
- multifunctionele gebieden bij particulieren;
- combinaties met agrarisch gebruik bij boeren.

Het beleid om verschillende categorieën beheerders een rol te geven bestaat nu vooral uit het hanteren van een taakstelling in termen van jaarlijks te realiseren oppervlakten hectaren voor particulier en agrarisch natuurbeheer. Dergelijke taakstellingen acht de raad verouderde sturingsmechanismen. Niet de taak, maar het scheppen van de benodigde voorwaarden voor participatie door alle beheerders op voet van gelijkheid dient centraal te staan.

De raad is van mening dat:

1. de aanwezige grondeigenaar als eerste in aanmerking komt om vorm te geven aan de bestuurlijk gestelde kwaliteitsdoelen, door dit zelf ter hand te nemen of door derden te laten uitvoeren;
2. indien die mogelijkheid niet aanwezig is, is aankoop door de overheid, gevolgd door beheer door terreinbeherende organisaties aan de orde;
3. als laatste optie staat onteigening open, voor situaties van vitaal belang voor de EHS (bij bijvoorbeeld het realiseren van verbindingzones, het opheffen van versturende enclaves binnen natuurgebieden of het saneren van verontreinigingsbronnen).

Het aandeel van de verschillende terreinbeheerders in het huidige beheer van de EHS is weergegeven in tabel 4.

beheerder	beheerd oppervlak in hectaren	aandeel beheerd oppervlak in procenten
Staatsbosbeheer	201.335	32
Particulieren (bos- en landgoedeigenaren)	123.500	20
Provinciale landschappen	87.604	14
Natuurmonumenten	84.329	14
agrariërs	84.000*	13
Gemeenten	43.153	7
Defensie	ong. 17.500	3

* een deel hiervan ligt buiten de EHS maar wordt wel gefinancierd vanuit het Programma Beheer.

Tabel 4: Overzicht van het aandeel van beheerders in al gerealiseerde natuur (bron: Natuurbalans 2002, Natuurcompendium 2003).

Daaruit blijkt dat Staatsbosbeheer de grootste beheerder is, gevolgd door particulieren, provinciale landschappen, Natuurmonumenten en agrariërs. In 2002 is voor de aanleg van nieuwe natuur 7943 hectaren via aankoop en 279 hectaren via particulier natuurbeheer en functiewijziging gerealiseerd. Daaruit blijkt dat bij de verdere ontwikkeling van de EHS participatie van particulier natuurbeheer gering is.

Bij **agrarisch natuurbeheer** houdt de grond zijn agrarische bestemming; het agrarisch beheer wordt afgestemd op natuur (botanisch beheer, weidevogelbeheer, slootkantbeheer e.a.).

Bij **particulier natuurbeheer** wordt de bestemming van de grond na afwaardering van de grond van landbouw naar natuur en financiële compensatie daarvoor, omgezet in een natuurbestemming. Het eigendom blijft bij de particuliere eigenaar (landgoedeigenaar, agrariër) en het beheer wordt volledig gericht op natuur.

Bij **particuliere terreinbeherende organisaties** wordt na aankoop de bestemming van de grond omgezet in een natuurbestemming waarbij het eigendom komt bij terreinbeherende organisaties. Het beheer wordt volledig gericht op natuur.

Mogelijkheden voor natuurbeheer door particulieren

In de begroting voor 2003 is de taakstelling voor particulier natuurbeheer verhoogd naar een jaarlijkse taakstelling van 3400 hectare, driemaal hoger dan hetgeen voor 2003 aan plannen is ingediend. De taakstelling voor de hele periode waarin de EHS gerealiseerd zal worden, is in 2003 verhoogd van 19.200 hectaren naar 51.000 ha nieuwe natuur. Dit is een hoge ambitie, wat ook blijkt uit het feit dat de totale taakstelling 30% bedraagt van de omvang van het huidig particulier bezit in de EHS (150.000 hectaren). Om deze ambitie te realiseren is het zaak de belemmeringen voor particulier natuurbeheer goed in kaart te brengen en die, waar mogelijk, weg te nemen.

Ook is het van belang om na te gaan waar de vraag en het te verwachten aanbod van particulier natuurbeheer ruimtelijk samenvallen. Particuliere aanleg en beheer van nieuwe natuur lijkt, uit bedrijfseconomische overwegingen, vooral te verwachten vanuit en in de nabijheid van al bestaand particulier eigendom, uitzonderingen daargelaten. De kans dat particulieren op enige schaal de aanleg van nieuwe natuur ter hand nemen zonder dat ze al bestaand bezit ter plaatse hebben of zonder dat er een nieuw landgoed met bebouwing mag worden gecreëerd (en dat laatste is in het algemeen de situatie in de EHS), lijkt de raad klein.

Voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is noodzakelijk dat de gekozen beleidsuitgangspunten daadwerkelijke participatie van beheerders mogelijk maken. Tot nu toe blijken de aanwezige condities voor particuliere natuurbeheerders onvoldoende om te participeren.

Uit gesprekken met particulieren die daadwerkelijk bezig zijn met particulier natuurbeheer komt een aantal belemmeringen naar voren. Globaal zijn er twee soorten belemmeringen: de eerste heeft te maken met de houding en de manier van denken van de overheid ten opzichte van particulier natuurbeheer, de tweede met de regelgeving.

Ten aanzien van houding en manier van denken komt het volgende naar voren:

- ieder onderdeel van de overheid denkt sectoraal vanuit het 'eigen' probleem en laat het aan de burger over om zaken te integreren. Niemand lijkt zich voor het geheel verantwoordelijk te voelen;
- de overheid denkt daarbij vanuit de overheid zelf, en niet vanuit de burger;
- de overheid denkt vóór de burger, maar niet met de burger en benut daardoor de energie en de innovatie van de burger niet;
- de overheid denkt in middelen en in doelgroepen, niet in doelen;
- de overheid beschouwt de burger als een te controleren subject in plaats van als een partner;
- ondanks het officiële doel van particulier natuurbeheer wordt in de uitvoering en bij lagere overheden particulier natuurbeheer met wantrouwen tegemoet getreden;
- de overheid is inflexibel en probeert situaties te bevriezen in plaats van deze door ontwikkeling te behouden;
- de overheid heeft zelf niet de vereiste kennis in huis maar maakt geen gebruik van de kennis die bij de burger aanwezig is.

Als gevolg van deze houding en manier van denken vormt de regelgeving een grote barrière voor particulier natuurbeheer:

- de regelgeving is opgesteld vanuit de bedrijfsvoering van de overheid en niet vanuit die van de burger;
- de overheid neemt zelf erg lang de tijd om een beslissing te nemen maar confronteert de burger regelmatig met onhaalbare termijnen;
- de regels zijn ingewikkeld, onder andere omdat ze voor het hele land hetzelfde zijn en omdat ze vooral gericht lijken te zijn op het tegengaan van misbruik;
- de regels veranderen regelmatig, wat juist bij ingewikkelde regels fnuikend is;
- er zijn er veel verschillende regels, die niet op elkaar zijn afgestemd, en die onderling vaak strijdig zijn;
- de niet afgestemde regels resulteren in vicieuze cirkels, waardoor een subsidie bijvoorbeeld niet wordt verkregen voordat het bestemmingsplan is aangepast en het plan niet wordt aangepast omdat er geen zekerheid is over de subsidie;
- er is grote onzekerheid over de regels: het Programma Beheer is nog niet definitief door de EU goedgekeurd, het budget is op tegen de tijd dat alle vergunningen binnen zijn, de belastinginspectie geeft geen vrijstelling voor inkomsten uit natuur terwijl dat wel in de beleidsnota's is aangekondigd, uitvoeringsbesluiten van de Natuurschoonwet zijn een paar jaar na het aankondigen ervan nog steeds niet van kracht etc.;
- de beschikbare financiële middelen zitten in verschillende potjes bij verschillende overheden;
- de regels hebben zowel binnen als buiten landinrichtingsverband als onbedoeld effect dat de particulier in een ongunstiger positie wordt gebracht dan de grote terreinbeheerders.

Het beheer van gebieden richten op natuur garandeert nog geen natuurkwaliteit. Schoon water, schone lucht en bodem, geen versnippering en een effectieve en heldere juridische bescherming zijn noodzakelijk.

De raad kan de feitelijke juistheid van de door de particuliere beheerders ervaren problemen niet in alle gevallen nagaan, maar heeft wel de overtuiging dat er veel te verbeteren valt. Het resultaat van de door de particulieren geschetste belemmeringen is dat een particulier die natuur wil gaan aanleggen en beheren vaak letterlijk jarenlang bezig is om de zaken rond te krijgen, daarbij veel kosten moet maken, en een groot risico loopt dat tegen de tijd dat alles rond is de overheid geen geld meer heeft. Tijdens dit proces wordt hij vaak met weinig respect tegemoet getreden door dezelfde overheid, die hem vraagt om natuur aan te leggen. De raad concludeert dat onder deze omstandigheden de kans dat particulier natuurbeheer in de door de regering gewenste omvang van de grond komt niet groot is. Het is daarom hoogst noodzakelijk dat de gesignaleerde belemmeringen worden weggenomen. De raad adviseert deze belemmeringen nauwgezet te inventariseren, zoals dat voor de landbouwsector als geheel al gedaan is door de Commissie Sorgdrager (MDW-werkgroep, 2003) en vervolgens maatregelen te nemen om de problemen op te lossen. Bij dat laatste moet volgens de raad in elk geval gedacht worden aan:

- het creëren van één loket voor de beschikbare financiële middelen;
- het creëren van één loket voor de vereiste vergunningen.

Mogelijkheden voor beheer door agrariërs

De overheid streeft ook naar een verhoogde taakstelling voor het agrarisch natuurbeheer. Volgens de rijksoverheid zou 25% van het oppervlak nieuw aan te leggen natuur via agrarisch natuurbeheer gerealiseerd kunnen worden (brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 9 oktober 2002 over de ombuigingen op budget natuuraankopen n.a.v. Strategisch Akkoord; TRC 2002/8527). De provincie Utrecht komt tot een lagere schatting (ca. 5%; Provincie Utrecht, 2002). Blijkbaar bestaan verschillende inzichten over welke doelen met agrarisch natuurbeheer te bereiken zijn. Dat verschil komt voort uit inschattingen over de verenigbaarheid van agrarisch gebruik en bepaalde natuurdoelen. De raad meent dat een nadere analyse nodig is om de beoogde bijdrage van het agrarisch natuurbeheer te toetsen aan wat op grond van de natuurdoelen mogelijk is.

De participatie van agrarisch natuurbeheer wordt belemmerd door de korte contractduur (zes jaar) voor agrarisch natuurbeheer. Een stimulans voor het verhogen van de participatie van het agrarisch natuurbeheer is het verlengen van de contractduur van 6 naar 30 jaar. De EU-regelgeving biedt maar ruimte voor maximaal tien jaar. De Europese Unie is terughoudend met het aangaan van langlopende financiële verplichtingen om politieke keuzevrijheid op langere termijn behouden. Ook voor de Nederlandse politiek betekenen dertigjarige (of langere) contracten beperking van financiële keuzevrijheid op langere termijn.

De raad verwacht dat door de recente aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer duidelijk zal toenemen doordat de voorgenomen inkomenstoeslag combineerbaar lijkt met een vergoeding voor agrarisch natuurbeheer. Het is van belang dat de rijksoverheid daar bij de nationale invulling van het GLB rekening mee houdt.

Mogelijkheden voor terreinbeherende organisaties

Verwerving van grond gaat vooraf aan beheer door terreinbeherende organisaties. Bij de aankoop van gronden door de overheid is uitgangspunt dat het aankoopbedrag niet uitgaat boven de lokale grondprijs. Door deze zelfbeperking van de overheid gaan aankoopmogelijkheden verloren terwijl die zich gemiddeld maar eens in de twintig jaar voordoen. Reeds lange tijd vinden debatten plaats over de al of niet prijsverhogende werking van aankoop zonder dat hierover helderheid ontstaat. Kansen gaan daardoor verloren. Voor vitale onderdelen van de EHS dient, indien de eigenaar niet zelf als natuurbeheerder wil optreden, verwerving mogelijk te zijn door bij de aankoop van grond een marktconforme prijs te bieden.

Indien de grondeigenaar niet zelf als natuurbeheerder wil optreden en de grond niet wil verkopen, kan in voorkomende gevallen onteigening wenselijk zijn. Daar waar percelen van belang zijn voor het functioneren van een veel groter gebied, is onteigening naar de mening van de raad aanvaardbaar. Het kan daarbij gaan om het realiseren van verbindingszones, het opheffen van versturende enclaves binnen natuurgebieden of het saneren van verontreinigingsbronnen.

Andere plaatskeuze van natuurdoelen

Indien afstemming van het grondgebruik op gestelde natuurdoelen niet mogelijk lijkt, blijft als optie dat voor de natuurdoelen een andere plek gekozen wordt. Deze optie is alleen in te zetten indien deze verplaatsing niet ten koste gaat van de doelstelling voor de betreffende natuurdoel. De mogelijkheden daarvoor zijn in de praktijk beperkt beschikbaar. Op de natuurdoeltypenkaarten is de locatie van de natuurdoelen grotendeels bepaald door de abiotische omstandigheden (grondsoort, watersituatie, ruimtelijke relaties met andere gebieden) hetgeen de speelruimte voor verplaatsing met behoud van de doelstelling beperkt.

5.2 Aansturing van het beheer

De rijksoverheid stimuleert en stuurt via het Programma Beheer de aanleg van nieuwe natuur en het beheer van nieuwe en bestaande natuur in natuur- en landbouwgebieden door particulieren, agrariërs en particuliere terreinbeherende organisaties. De regeling bestaat uit drie onderdelen: de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden (ROS). Grondeigenaren kunnen een beroep doen op deze regeling om de kosten voor gevoerd natuurbeheer gesubsidieerd te krijgen. Ingeval van de aanleg van nieuwe natuur betreft de vergoeding ook inrichtingskosten en voor particulieren de afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond. De huidige subsidieregeling heeft onder meer als kenmerken:

- alleen toepasbaar voor specifieke, centraal geformuleerde doelen op het gebied van natuur, recreatie en landschap;
- alleen toepasbaar in vooraf aangewezen gebieden (in natuurgebiedsplannen provincies);
- bevat regelingen voor zowel natuurbeheer binnen als buiten de EHS;
- betaling op basis van behaald resultaat;

- vergoeding op basis van normkosten, waarin opgenomen onkosten en, voor het agrarisch natuurbeheer, gedeelde inkomsten plus een stimuleringspremie.

Het Programma Beheer was de opvolger van andere subsidieregelingen waarin onder meer betaling voor uitgevoerde maatregelen uitgangspunt vormde en niet het bereiken van het resultaat. Dat leidde ertoe dat geld werd geïnvesteerd in beheer zonder dat het bereiken van de resultaten 'gegarandeerd' was.

Het Programma Beheer heeft niet alleen tot sanering van twaalf afzonderlijke regelingen geleid maar ook tot een verdere professionalisering van het natuurbeheer. Dat blijkt onder meer uit:

- het resultaatgericht denken is gestimuleerd, evenals de cultuur van verantwoording afleggen. De maatschappelijke inbedding van het beheer is hierdoor verbeterd;
- de interne organisatie van beheerders is verbeterd onder druk van onder meer de verantwoordingsplicht;
- in het beheer wordt meer gebruik gemaakt van kennis uit praktijk en onderzoek. Onderzoek wordt daardoor gestimuleerd met als resultaat een hogere kwaliteit van het beheer;
- samenwerking tussen beheerders is gestimuleerd doordat de verschillende categorieën beheerders aan dezelfde eisen moeten voldoen. Ook de gezamenlijke betrokkenheid bij de ontwikkeling en - soms problematische - toepassing van de systematiek van het Programma Beheer heeft de samenwerking bevorderd. Die samenwerking leidt tot het beter benutten van elkaars mogelijkheden en ervaring en daarmee tot efficiënter en effectiever beheer.

Maar de opzet en uitvoering van het Programma Beheer heeft ook problemen opgeleverd. Bij het ontwerpen ervan bleek bijvoorbeeld betaling voor genomen beheersmaatregelen zonder garantie op het bereiken van resultaten toch noodzakelijk, net als bij de voorgaande regelingen. De regelgeving heeft geleid tot bureaucratisering en juridificering en een hoge uitvoeringslast bij beheerders en overheid. Ook past de regeling niet op al die situaties waarin natuurbeheer gewenst is. Een uitgebreide evaluatie naar de uitvoering is uitgevoerd door B&A Groep b.v. en DLV Groen & Ruimte (B&A en DLV, 2003). Het Programma Beheer wordt in de evaluatie gematigd positief beoordeeld waar het gaat om het stimuleren van resultaat gericht beheer en het ruimte scheppen voor particulieren. Wel heeft het Programma Beheer last van een negatief imago. De regeling bevat een aantal pakketten dat te rigide is geformuleerd, de beheerskwaliteit lijkt niet altijd voldoende, de relatie tussen het voorgeschreven beheer en het bedoelde resultaat staat soms ter discussie en de kracht van de outputsturing behoeft aandacht. De regeling is vanaf 2000 van kracht zodat de resultaten in termen van natuurkwaliteit nog niet bekend zijn.

Naar aanleiding van de evaluatie heeft het ministerie van LNV technische 'reparaties' van de huidige regelingen aangekondigd (Beleidsreactie evaluatie Programma Beheer TRC 2003/4398, 5 juni 2003). Daarbij heeft het ministerie ook een herziening van Programma Beheer aangekondigd.

In dat kader wordt melding gemaakt van dit advies van de raad. De raad onderschrijft de noodzaak tot bijstelling en hecht tegelijkertijd sterk aan continuïteit in het natuurbeheer. De bijstellingen die de raad hieronder aanbeveelt, bouwen dan ook door op het fundament van het Programma Beheer.

5.2.1 Vernieuwing van de regeling langs vier lijnen

De raad is van mening dat de natuurdoelen van het Programma Beheer én de indeling daarvan in natuurpakketten moeten blijven fungeren als basis voor een vernieuwde regeling. Continuïteit in de uitvoering is van groot belang om desinvesteringen en demotivatatie te voorkomen.

In de uitvoering echter zijn op grond van de opgedane ervaringen verdere verbeteringen aan te brengen. De vernieuwing in de uitvoering van de regeling moet zich richten op

- het stimuleren van aanwezige creativiteit bij natuurbeheerders en de erkenning van natuurbeheerders als partner (en niet als te controleren uitvoerder);
- verhogen van de snelheid van afhandeling van aanvragen;
- het leveren van een bijdrage aan het verhogen van effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering van beheerders én
- effectieve en efficiënte bedrijfsvoering bij de overheid.

Daarvoor zijn aanpassingen in de filosofie én in de uitvoering van het Programma Beheer nodig.

De doelen van de vernieuwing worden bereikt indien de wens tot outputsturing niet juridisch maar inhoudelijk vorm wordt gegeven, controles efficiënter worden uitgevoerd binnen het werkveld geen dubbel werk wordt gedaan en de creativiteit en betrokkenheid van beheerders wordt gericht op het verkrijgen van extra middelen. Deze verschuiving in filosofie ('lijnen voor vernieuwing') wordt hieronder toegelicht en vervolgens vertaald in voorstellen voor de uitvoering.

Van afrekenen op doelen naar afrekenen op maatregelen

Sturen op output is een dragende gedachte in het Programma Beheer. Sturing is door het beleid gekoppeld aan betaling en de daardoor ontstane koppeling van betaling aan geleverde output heeft geleid tot juridificering van de natuurdoelen: de definiëring van de doelen diende zodanig te zijn dat onder meer rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bij de subsidieverlening verzekerd is. De juridische definiëring leidt in de praktijk tot veel werk bij toekenning en controle van subsidies (beschrijving van de gevarieerde werkelijkheid in strak omliggende juridische categorieën). Mede dankzij het Programma Beheer zijn de beheerders zich inmiddels sterk bewust van het belang van de geleverde output. Gebleken is dat in de praktijk de sterkere benutting van kennis in het beheer (bij agrarisch natuurbeheer en elders) flink heeft bijgedragen aan dat bewustzijn. Van het juridisch spoor kan nu dan ook worden overgestapt naar het kennisspoor om bij de beheerder het belang van outputgericht denken te (blijven) benadrukken. De benodigde juridische zekerstelling van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kan dan gevonden worden door

als uitgangspunt voor betaling en dus controle de eenvoudiger vast te stellen uitvoering van beheersmaatregelen te nemen. Die beheersmaatregelen worden door beheerders en deskundigen in onderlinge samenspraak op maat gesneden voor het beheersobject en kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld waterbeheer, plaggen, recreatiegeleiding, inscharing, maairegime, braaklegging en begrazing. Het natuurdeel vormt het uitgangspunt voor het beheer, en niet de maatregel. De maatregelen, en niet de doelen, worden voorgelegd voor subsidiëring.

Sturen op doelen en afrekenen op maatregelen gaan goed samen. Doelen en maatregelen zijn immers sterk met elkaar verknoopt. Uit praktijkervaring en onderzoek blijkt dat de kenmerken van een gebied bepalen welke maatregelen nodig zijn om een gesteld doel te bereiken. De keuze voor een doel bepaalt dus de te nemen maatregelen: doel en maatregel-pakketten zijn in principe vaste combinaties.

Afrekenen op maatregelen wordt in de praktijk al voor een groot deel toegepast. In de huidige regeling wordt 85% van de subsidie betaald indien wél alle in het Programma Beheer genoemde maatregelen zijn genomen die tot een bepaald natuurdoel zullen leiden maar het doel zelf niet gehaald wordt, bijvoorbeeld door ongunstige externe condities of specifiek kenmerken van het gebied. In de regeling is voorzien dat die beheerders die met andere dan de in het Programma beheer genoemde maatregelen de natuurdoelen bereiken, de volledige subsidie krijgen uitbetaald. Met name voor het agrarisch beheer werd hierdoor experimenteerruimte geschapen. Deze experimenteerruimte wordt in de praktijk echter steeds minder gebruikt.

Het afrekenen op maatregelen spoort ook met de eis die nu vanuit Brussel aan de uitvoering van de regelingen wordt gesteld: middelen worden alleen beschikbaar gesteld indien overeengekomen maatregelen zijn uitgevoerd. Bij een vernieuwing van de regeling op de wijze die de raad nu voorstelt, wordt de Nederlandse regeling in het verlengde gebracht van de EU-regelgeving. De formulering van de maatregelen waarvoor middelen beschikbaar worden gesteld, zal zodanig moeten zijn dat binnen die formulering gebiedsgericht maatwerk mogelijk is. In het Verenigd Koninkrijk zijn daarmee goede ervaringen opgedaan. Door aan Brussel globale programma's aan te bieden in plaats van specifieke maatregel-pakketten, behield het UK als uitvoerder van de regeling ruimte voor regio-specifieke en ook tussentijdse aanpassingen zonder deze aan Brussel te moeten voorleggen.

'Sturen op doelen en afrekenen op maatregelen' biedt de mogelijkheid om de beschrijving van de doelen beter af te stemmen op de praktijk. Bij het opstellen van het Programma Beheer zijn doelen soms niet geformuleerd omdat die inhoudelijk wel maar juridisch niet afdoend te beschrijven waren. De raad denkt daarbij met name aan landschapsdoelen. Afrekenen op maatregelen biedt in dit opzicht meer mogelijkheden. Deze benadering kan ook een antwoord bieden op de ontwikkelingen die het gevolg zijn van klimaatverandering. Klimaatverandering zal door het verschuiven van verspreidingsgebieden leiden tot het voorkomen van nieuwe soorten in Nederland waarvoor ons land een verantwoordelijk-

heid krijgt. Welke soorten dat zullen zijn, is niet in detail bekend. Wel is een aantal eigenschappen van deze soorten te voorspellen (bijvoorbeeld ten aanzien van het verspreidingsvermogen, vochtbehoefte) zodat bepaald kan worden welke condities nodig zijn om nieuwe soorten vestigingsmogelijkheden te bieden (waaronder dynamiek in natuurgebieden om planten vestigingsmogelijkheden te bieden). Door doelen inhoudelijk en niet juridisch te omschrijven, komt de mogelijkheid beschikbaar rekening te houden met eigenschappen van soorten zonder de soorten bij naam te (kunnen) benoemen.

Van controle achteraf naar controle vooraf

In de huidige regelingen wordt meer gedacht vanuit controle dan vanuit stimulering. In de huidige systematiek gaat veel capaciteit naar controle. Voor bijna driekwart van alle SN-beschikkingen en eenderde van de SAN-beschikkingen wordt de uitgangssituatie gecontroleerd. De uitvoeringskosten van het Programma Beheer bedragen 22% van de jaarlijkse kasstroom en op dit moment 7% van de verplichtingen die over de gehele looptijd van de regeling zijn aangegaan. Er is een stijging in de uitvoeringskosten zichtbaar, ondanks de vermindering van het aantal beschikkingen. Behalve het afhandelen van nieuwe aanvragen, is ook capaciteit vereist voor het betalen en administratief afhandelen van al aangegane verplichtingen. Ook worden steeds meer functieveranderingsubsidies voor particulier natuurbeheer aangevraagd die meer aandacht vergen (B&A en DLV, 2003). De ingezette capaciteit is zowel omvangrijk als - ten dele - inefficiënt. Veel controles (soms 35%) kunnen pas plaatsvinden nadat de aangevraagde beschikking is afgegeven waardoor beperkte consequenties aan de controles verbonden kunnen worden. Een 'herbeschikking' die een eerdere toezeggende beschikking herroept, is frustrerend voor de aanvrager (en voor LASER en DLG).

De raad verwacht dat het natuurrendement van de regeling zal toenemen indien geïnvesteerd wordt in de voorbereiding van beheerscontracten. Kwalitatief betere aanvragen (keuze van goede natuurdoeltype, goede afgrenzing van gebieden) voorkomen werk bij het afgeven van (her)beschikkingen. In een pilot bleek dat voor meer ingewikkelde pakketten binnen het Programma Beheer extensief (veelal telefonisch) contact tussen aanvrager en DLG voorafgaand aan het definitief indienen van een aanvraag, in 50% van de gevallen leidde tot aanpassing van de aanvraag. Daardoor werd in het controle-traject veel tijd uitgespaard. Bij de pilot van DLG bleek een actieve benadering van aanvragers de deelname aan het Programma Beheer te vergroten. Vooral beheerders die vanwege onwetendheid of complexiteit van de regelgeving twijfelden over doorgaan of stoppen met een bestaand contract, werden op deze wijze gestimuleerd.

Van dupliceren naar samen delen

In de huidige situatie valt de overheid voor de uitvoering van zijn taken terug op eigen informatie en informatieverzameling. De overheid neemt alles zelf ter hand en maakt geen gebruik van hetgeen in de praktijk al gebeurt. Het principe van 'twee halen, één betalen', wordt niet toegepast hetgeen leidt tot onnodige duplicering. De raad ziet een aantal mogelijkheden voor 'samen delen':

- gedetailleerde kaarten met de locatie en begrenzing van natuurdoeltypen zijn ter wille van de bedrijfsvoering aanwezig bij terreinbeheerders. Duplicatie door opname van die begrenzing in de aanvraag voor een bijdrage in het beheer, is onnodig;
- bedrijfsprocessen zijn bij grotere organisaties vastgelegd in protocollen, iso-gecertificeerde handboeken, werkplannen of andere vormen van administratieve organisatie. In plaats van duplicatie door op allerlei bedrijfsprocessen te controleren, kan de controle zich ook beperken tot steekproeven op de naleving van protocollen, werkplannen e.d., gebruik maken van de controle in het kader van certificering en accountantscontroles;
- door zowel opstellers als beoordelaars van een aanvraag vindt een inhoudelijke discussie plaats over het wijze van beheer (wat is haalbaar in een bepaald gebied, welk beheer is nodig en mogelijk). Deze discussies kunnen opstellers en beoordelaars ook gezamenlijk in het voortraject van de aanvraag voeren, waardoor niet alleen de aanvraag kwalitatief beter wordt maar via discussie ook uitwisseling en ontwikkeling van kennis en expertise plaatsvindt;
- de aanwezige natuur is concreet en langdurig zichtbaar in het beheerde terrein en geeft informatie over de mate waarin de gestelde doelen bereikt zijn. De beheerders hebben deze informatie voor zover nodig voor de bedrijfsvoering vastgelegd. In plaats van het dupliceren van die informatie via controles, kan ook volstaan worden met de beschikbare bedrijfsinformatie en steekproeven in het veld.

Van ondersteunen naar ondernemen

In het beheer is veel creativiteit en betrokkenheid aanwezig die nu aangewend wordt om een financiële bijdrage te verkrijgen waar gezien de voorwaarden 'al recht op is' en waarvan de omvang vast ligt. Creativiteit en betrokkenheid worden bot geslepen op de 'techniek' van de overdracht van de middelen, namelijk op de uitvoering van regelingen. Daardoor worden aanwezige creativiteit en betrokkenheid niet ingezet om het totaal van de beschikbare middelen te vergroten, door bijvoorbeeld samenwerking (met andere beheerders, lokale vrijwilligersgroepen, bedrijfsleven en anderen), aanvullende financiering (zoals sponsoring, fondsen, lidmaatschappen) of vermarkting van natuur (zoals excursies, aanbieden van recreatieve voorzieningen). Binnen de aanwezige bestuurlijke marges zal de overheid de beheerder gelegenheid én stimulans moeten bieden om de creativiteit te richten op het verkrijgen van meer middelen om de kwaliteit van het beheer te verhogen. De regelingen dienen daarin te voorzien waarvoor, ook binnen de Brusselse marges, mogelijkheden bestaan.

5.2.2 Schets van een vernieuwde regeling

Zoals al eerder gesteld, is de raad is van mening dat de natuurdoelen van het Programma Beheer én de indeling daarvan in natuurpakketten moeten blijven fungeren als basis voor een vernieuwde regeling. In de uitvoering zijn aanpassingen, in het verlengde van de huidige regeling, mogelijk en nodig.

Bij het aanvragen, de uitvoering, de controle en de toekenning van beschikbare middelen zijn ten opzichte van het Programma Beheer vereenvoudigingen en aanpassingen van fundamentele aard mogelijk. Op basis van de hiervoor beschreven 'lijnen voor vernieuwing', kan de volgende schets voor een vernieuwde regeling worden gemaakt. Uitgangspunt voor de beschrijving is de procedure die een beheerder nu volgt voor het verkrijgen van een bijdrage van de overheid voor zijn beheer.

De 'lijnen voor vernieuwing' van het Programma Beheer zijn (zie paragraaf 6.2.1):

- van afrekenen op doelen naar afrekenen op maatregelen;
- van controle achteraf naar controle vooraf;
- van dupliceren naar samen delen;
- van ondersteunen naar ondernemen.

Aanvraagprocedure

- Werk met verzamelaanvragen waarin voor meerdere terreintypen en maatregelpakketten tegelijk één aanvraag wordt ingediend voor zover die aanvragen afkomstig zijn van één beheerder. Specifieke informatie per terreintype hoeft daarbij niet door de beheerder te worden aangeboden en niet door de overheid te worden beoordeeld. Voor detailleerde gegevens kan zonodig worden teruggevallen op de informatie die aanwezig is voor interne bedrijfsvoering van de beheerder. Bij de financiering van Staatsbosbeheer wordt met deze systematiek gewerkt.
- Maak het aanvragen laagdrempelig door beheerder te ondersteunen bij het opstellen van een aanvraag. Minder onduidelijke of foutieve aanvragen verminderen het werk van de beoordelende overheid. Deze ondersteuning wordt mogelijk gemaakt door bij het toekennen van de aanvraag een eenmalig bedrag op te nemen voor de gemaakte kosten. Daarmee kan de indiener deskundigheid inhuren, eventueel op basis van no cure-no pay.
- Stimuleer samenwerking tussen verschillende categorieën beheerders door middels een ROS-achtige regeling middelen beschikbaar te stellen voor intermediairen die samenwerkingsprocessen op gang brengen en/of ondersteunen.
- Verbind geen onnodige risico's aan de aanvraag en toekenning. Stel niet langer als voorwaarde voor het mogen indienen van een aanvraag dat het betreffende gebied al de bestemming natuur heeft. De bestemmingswijziging die veel tijd en energie kost en de grondwaarde verlaagt, kan vergeefs blijken indien de aanvraag wordt afgewezen. Wentel het risico van terugvordering niet af op de beheerder als 'Brussel' de regeling niet zou goedkeuren.

Uitvoering

- Kies de genomen maatregelen als grondslag voor de prestatie waarvoor een bijdrage wordt toegekend. Zorg voor een gecertificeerde koppeling tussen doelen en beheersmaatregelen. Voor goed bekende beheersituaties kunnen de gecertificeerde beheersmaatregelen via publicaties op basis van het handboek Natuurdoeltypen vastgelegd worden, voor meer specifieke situaties kan een commissie van deskundigen, analoog aan of samenvallend met de deskundigenteams die functioneren in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN), in samenspraak met de beheerders gecertificeerde maatregelen formuleren. Een beheersplan met de gecertificeerde beheersmaatregelen wordt dan voor financiering aangeboden.
- Schep voorwaarden voor een voortdurende begeleiding van het beheer door 'kennis'. De relatie tussen doelen en maatregelen dient met regelmaat geëvalueerd te worden en vormt onderdeel van de beheerskosten. Maak daarvoor niet-verhandelbare kennisvouchers (vrij te besteden bij alle kennisinstellingen in Nederland en daarbuiten) onderdeel van de beheersvergoeding vanuit het Programma.

Controle

- Stel certificering van de bedrijfsvoering verplicht (waaronder opstellen, uitvoeren en in logboeken vastleggen van de uitvoering van de werkplannen). Controleer in hoeverre de voorgenomen maatregelen uitgevoerd zijn middels de controles die verbonden zijn aan de certificering van de bedrijfsvoering. Een lopende experiment bij de Agrarische Vereniging Waterland biedt dit punt veelbelovende uitkomsten.
- Richt de controle van het beheer op het hele traject van beleidsrealisatie en niet alleen op het naleven van gesloten beheerscontracten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de steekproeven gelijkmatig verdeeld worden over alle soorten natuurdoeltypen, en niet over verschillende soorten contractvormen.
- Controleer steekproefsgewijs de behaalde resultaten van het beheer, gebruik makend van de steekproeven voor de controle van het hele beleidstraject. Deze steekproef dient als extra controle op de al bestaande controle van de bedrijfsvoering op basis van de certificering en om te voldoen aan de Brusselse vereisten van een controle-steekproef van minimaal 5% van de deelnemers aan de regeling.

Toekenning van beschikbare middelen

De inzet van de middelen die voor het beheer beschikbaar zijn, dient te leiden tot een maximaal rendement. In de huidige systematiek, met genormeerde bedragen per hectare voor functieverandering en beheerskosten, ligt het aantal hectaren én de kwaliteit die met het beschikbare budget beheerd kan gaan worden, ongeveer vast. Bij beheerders is veel creativiteit en betrokkenheid aanwezig om uit andere bronnen dan de beheersvergoeding middelen te verkrijgen of door samenwerking tot efficiënter beheer of hogere kwaliteit te komen. Daarmee dragen zij actief bij aan het vergroten van de mogelijkheden voor natuurbeheer, gebruik makend van maatschappelijke mogelijkheden. Zo draagt Natuurmonumenten per euro rijkssubsidie naar schatting van Natuurmonumenten zelf vier euro uit andere bronnen bij. Door de inzet van de

beschikbare overheidsmiddelen te relateren aan de eigen inzet van beheerders, stimuleert de overheid de beheerders alert te zijn op andere maatschappelijke mogelijkheden voor versterking van het beheer en die maximaal te benutten.

In de huidige systematiek wordt per hectare die nieuw aan de EHS wordt toegevoegd, een door de overheid vastgesteld natuurdoel een bedrag voor inrichting en beheer beschikbaar gesteld, ongeacht de eigen inzet van beheerders en wordt bij de toekenning het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' toegepast. De gewenste stimulering kan vorm krijgen door niet uit te gaan van door beheerders aangeboden hectaren maar van een aangeboden inrichtings- en beheerpakket waarin de eigen inzet verwerkt is. Het pakket, niet op de schaal van percelen maar op lokale schaal, bevat het gestelde natuurdoel en het bijbehorende, door deskundigen gecertificeerde pakket inrichtings- en beheersmaatregelen. In het pakket zijn ook de kwaliteitsverhogende activiteiten op basis van eigen inzet opgenomen. Die kwaliteitsverhoging kan de vorm aannemen van bijvoorbeeld extra hectaren, een hogere (natuur)kwaliteit per hectare, bijdragen aan het verbeteren van externe milieucondities en/of het organiseren van excursies. De toekenning van middelen kan dan plaatsvinden op basis van een onderlinge vergelijking van de inhoud en kwaliteit van de beheerspakketten en niet, zoals nu, op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. De extra bijdrage wordt beoordeeld aan de hand van een (nog op te stellen) lijst waarin te honoreren extra activiteiten zijn opgenomen, samen met de wijze waarop deze extra bijdragen ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. Daarmee wordt de beoordeling geobjectiveerd.

Op deze wijze wordt de kwaliteit van het gebodene maatgevend voor de inzet van de overheidsmiddelen. Bij deze aanpak worden actieve beheerders beloond en zich voordoende maatschappelijke kansen op natuurbeheer actiever gezocht en benut.

De benodigde functieverandering van de aan de EHS toe te voegen grond wordt in een apart traject geregeld via de afkoop van de afwaardering van de grond bij de eigenaar dan wel via aankoop door de overheid en overdracht naar de beherende organisatie. Dit traject is volgend en niet sturend voor de keuze voor de beheerder die het kwalitatief beste beheerspakket heeft aangeboden. Tussen de afkoop van de afwaardering en aankoop bestaan in principe geen verschillen. Uit onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau (brief aan de vaste Commissie LNV van de Tweede Kamer van 18 oktober 2002) blijkt dat deze verschillende vormen van beheer ongeveer evenveel kosten.

Er is ruimte voor keuzen tussen aangeboden beheerspakketten voor nieuwe EHS-hectaren. De overheid heeft tot taak de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. Deze is ruimtelijk vastgelegd waardoor ook de besteding van de middelen voor natuurbeheer ruimtelijk is vastgelegd. Desondanks is er ruimte voor de selectieve inzet van middelen: op jaarbasis is er sprake van schaarste aan middelen zodat de inzet van middelen bepaalt *wáár* binnen de begrenzing van de EHS en op *wèlk moment* natuurbeheer kan gaan plaatsvinden. De hele EHS wordt immers niet in één jaar gerealiseerd. Een kwalitatief hoogwaardig beheerspakket wordt

met deze aanpak eerder gerealiseerd dan een minder hoogwaardig beheerspakket. Bij deze aanpak kunnen op grond van het gebodene specifieke gebieden of specifieke (samenwerkingsverbanden van) beheerders verkozen worden. Er ontstaat concurrentie tussen gebieden en (samenwerkingsverbanden van) beheerders en er ontstaat een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen financier en uitvoerder. De concurrentie zal toenemen doordat in deze benadering de werking van de 'invloedsferenkaart' vervalt evenals het onderscheid tussen natuurbeheer (SN-regeling) en agrarisch natuurbeheer (SAN-regeling). Door het wegnemen van drempels voor participatie van beheerders zal het aantal potentiële beheerders toenemen.

Het principe van keuzemogelijkheid tussen gebieden wordt buiten de EHS overigens al in sommige delen van Nederland toegepast via de ruime-jas-benadering. Daarbij is een zoekgebied begrensd waarbinnen voor slechts een deel van de begrensde hectaren financiering van beheer kan plaatsvinden. Door bij die keuze nadrukkelijker te sturen op prestatie, wordt maximaal maatschappelijk rendement verkregen.

De hoogte van de vergoeding die de overheid kan geven, is gebonden aan EU-voorwaarden. In het geval van agrarisch natuurbeheer wordt de hoogte van de vergoeding gerelateerd aan de inkomensderving ten gevolge van natuurbeheer die is gerelateerd aan de hectaren. Het bedrag wordt verhoogd met de gemaakte kosten voor het beheer en een stimuleringspremie van 20%. Voor de hoogte van de vergoeding voor uitgevoerd beheer door particulieren en terreinbeherende organisaties geldt vanuit de EU alleen de staatssteuntoets zodat de hoogte daarvan door de nationale overheid kan worden vastgesteld zoals ook in het Programma Beheer is gedaan. De bovengrens voor vergoedingen voor agrarisch en ander natuurbeheer is derhalve bepaald door EU-regels en/of door overwegingen van de rijksoverheid over de billijkheid van vergoedingen, en gebonden aan oppervlakte. De prestatie aan de aanbodzijde echter is maar ten dele gebonden aan de oppervlakte waarvoor de vergoeding wordt aangevraagd. De prestatie kent, zoals eerder uiteengezet, ook een kwalitatieve component die via het aanboren van extra middelen en/of samenwerking met andere beheerders of organisaties vorm kan krijgen. Onder meer extra beschermingsmaatregelen via de samenwerking met vrijwilligersorganisaties, vrijwillig onderhouden extra oppervlak en extra gastvrijheid voor recreanten en ook, via samenwerking tussen beheerders, de ruimtelijke samenhang van beheersgebieden hetgeen bijvoorbeeld ook in het agrarisch natuurbeheer tot meerwaarde kan leiden (Geertsema, 2002). Dit biedt ruimte voor keuzes hoewel de 'prijs' van tevoren van start.



Voorstel van de raad voor een vernieuwde regeling in het kort

In de vernieuwde aanpak kan elke beheerder (agrariër, particulier en terreinbeherende organisatie) voor een aan de EHS toe te voegen gebied een beheerplan voorleggen voor subsidie. De hoogte van de toe te kennen subsidie is afgestemd op het natuurdoel zoals dat door de overheid voor dat gebied is vastgesteld.

De beheerder bepaalt samen met deskundigen het pakket van benodigde maatregelen om op het beheersobject het door de overheid gestelde natuurdoel te bereiken. De deskundigen certificeren deze maatregelen, met andere woorden zij geven er hun fiat aan. Deze benadering is ontleend aan de wijze waarop nu in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) beheersmaatregelen worden vastgesteld. De beheerder legt dit pakket maatregelen voor aan de subsidiegever, aangevuld met extra kwaliteitsverhogende activiteiten. Dat kan gaan om het verzorgen van excursies, extra gastvrijheid voor recreanten, het fijnmaziger uitvoeren van beheersmaatregelen waardoor de kwaliteit van kleine plekjes in natuurgebieden sterk toeneemt, vrijwillig onderhouden van extra oppervlak e.d. Van die activiteiten is door de deskundigen vastgesteld dat deze, voor voorzover betrekking hebbend op het terreinbeheer, bijdragen aan de kwaliteit van het beheerde gebied.

De instantie die het subsidieverzoek beoordeelt (DLG/LASER), toetst of het aangeboden maatregelenpakket door deskundigen gecertificeerd is, en kijkt naar de extra bijdragen van de beheerder. Die extra bijdrage wordt beoordeeld aan de hand van een (nog op te stellen objectieve) lijst waarin te honoreren extra activiteiten zijn opgenomen, samen met de wijze waarop deze extra bijdragen ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. Het beheersplan dat de meeste kwaliteit biedt, verkrijgt het beschikbare subsidiebedrag voor dat gebied.

De raad benadrukt dat in deze aanpak niet gestreefd wordt naar de laagste prijs bij een vaste prestatie, maar naar een waardevoller prestatie bij een verantwoorde, vaste prijs. Daarbij is wezenlijk dat niet alle elementen van de prestatie leiden tot kosten bij de directe uitvoerder. Sommige elementen kunnen zonder kosten of kostendekkend worden uitgevoerd (samenwerking met andere beheerders respectievelijk rondleidingen op de boerderij) en via samenwerking en externe geldbronnen zijn eventuele extra kosten te dekken (aanwezige horeca, sponsoring, fondsen, lidmaatschappen).



vrijwilligers kunnen de kwaliteit van het beheersplan vergroten door fijnmazige beheersmaatregelen uit te voeren

In zijn advies over groene diensten, getiteld 'Van ondersteunen naar ondernemen' (RLG, 2002a), heeft de raad het beursmodel geïntroduceerd en geadviseerd bij de komende hervorming in het EU-landbouwbeleid in 2006 het principe van inkomstenderving bij agrarisch natuurbeheer niet langer te hanteren, zodat een moderne opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie mogelijk wordt. Het voorstel in dit advies is daarmee in lijn en biedt de mogelijkheid binnen de huidige EU-regels daar al ervaring op te doen.

Aanpak maakt controle eenvoudiger en flexibeler beschrijvingen van doelen mogelijk

De natuurdoelen van het Programma Beheer én de indeling daarvan in natuurpakketten moeten blijven fungeren als basis voor een vernieuwde regeling. De verschuiving van afrekenen op doelen naar afrekenen op maatregelen maakt de controle eenvoudiger. Ook ontstaat de mogelijkheid de bestaande doelen 'beter' te formuleren en doelen die in juridische termen niet te beschrijven waren, op te nemen. De ruimte dient benut te worden om het Programma Beheer beter te laten aansluiten aan de maatschappelijke behoeften. De raad denkt hierbij met name aan het formuleren van landschapdoelen en anticipatie op de gevolgen van klimaatverandering.

Laagste prijs als alternatieve benadering

De hierboven geschetste aanpak gaat uit van een situatie waarbij voor een gebied in particulier bezit een natuurdoel is geformuleerd dat de overheid wenselijk acht. Voor dat natuurdoel worden overheidsmiddelen beschikbaar gesteld aan dié beheerder die de meeste kwaliteit levert. In landinrichtingsverband, en ook daarbuiten, is soms grond in eigendom van de overheid waarop natuurdoelen gerealiseerd moeten worden. In die situaties kan de grond overgedragen worden aan natuurbeheerders die, gebruik makend van de beheersvergoeding, de meeste kwaliteit bieden. Maar de grond kan ook overgedragen worden aan de beheerder die bereid is de hoogste prijs voor de grond te bieden onder de verplichting tot realisatie van de gestelde natuurdoelen. In die situatie wordt niet de (billijk geachte) vergoeding voor het bereiken van een natuurdoel uitgangspunt, maar wordt het natuurdoel tot uitgangspunt waarbij de voor de overheid financieel meest gunstige beheerder gezocht wordt. Deze benadering kan ook worden gevolgd in situaties waarin geen overheidsgrond wordt verkocht. Dan kan de overheid de financieel meest gunstige beheerder vinden door via tendering de goedkoopste beheerder bij een gesteld natuurdoel te vinden.

De raad adviseert de uitvoerbaarheid van deze benadering (de laagste prijs zoeken) in projecten waarin de andere benadering (de hoogste kwaliteit zoeken) wordt verkend in de discussies mee te nemen. Bij beide benaderingen geldt dat bij toewijzing de overheid een subsidietoezegging moet garanderen.

5.2.3 Aandachtspunten bij de uitwerking van de regeling

De voorstellen van de raad vergen nadere uitwerking. Juist in die uitwerking zal de praktische hanteerbaarheid vorm moet krijgen. Daarom is het van belang rekening te houden met een aantal randvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn:

- voldoen aan Brusselse eisen vanuit EU-regelingen, op een wijze die ruimte biedt voor lokaal maatwerk. Voor wat betreft de formulering van maatregelpakketten kan de werkwijze van English Nature (UK) als voorbeeld dienen;
- aansluiten bij het Europese aanbestedingsbeleid;
- voldoen aan eisen vanuit 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB) en Rekenkamer;
- inzetbaarheid van de regeling dient in samenhang met andere vormen van financiering van natuurbeheer mogelijk te zijn (bijvoorbeeld in samenhang met lokale private middelen);
- aansluiten bij investeringen die door beheerders al gedaan zijn in de eigen bedrijfsvoering voor het Programma Beheer (continuïteit);
- benutten van opgedane ervaringen bij de uitvoering van het Programma Beheer;
- voorkomen van tegenstrijdigheid in regels, met name ten aanzien van de Flora- en faunawet en de milieuwetgeving.

De kosten van beheerder en overheid zijn een apart punt van aandacht. De maatschappelijke kosten voor natuurbeheer worden gemaakt in de gehele keten van beleidsbepaling, beleidsuitvoering, uitvoering van concrete beheersmaatregelen door beheerders en controle. De uitvoeringskosten van het Programma Beheer bedragen voor de overheid 22% van de jaarlijkse kasstroom hetgeen volgens de raad maximaal 10% zou mogen zijn. Bezuinigingen in het overheidsdeel van de keten mogen niet via afwenteling leiden tot hogere kosten bij beheerders elders. De vernieuwing van de regeling dient de kosten van de gehele keten te verminderen.

Bezien dient te worden of de voorgestelde aanpak moet leiden tot een andere verdeling van ingezette capaciteit per onderdeel van de keten, bijvoorbeeld overheveling van de capaciteit die nu aan het ketenonderdeel 'controle' wordt besteed naar de uitvoering van het ketenonderdeel 'beheer'. Certificering van beheerders zal de kosten van de overheid terugbrengen maar de kosten bij beheerders verhogen. Certificering kan echter ook de effectiviteit van beheerders vergroten omdat de eigen bedrijfsvoering daarmee ondersteund wordt.

Samenwerking tussen beheerders versterken en polarisatie tussen beheerders voorkomen

De indeling van beheerders in boeren, particuliere natuurbeheerders en terreinbeherende organisaties raakt achterhaald. De raad ziet vele overgangsvormen tussen deze categorieën.

De overheid denkt nog in tegenstellingen, daar waar zich 'organisatorische overgangsvormen' en praktische samenwerking ontwikkelen. Inspecten op deze op maat gesneden organisatievormen en samenwerkingsverbanden vindt de raad kansrijker dan het accentueren van

tegenstellingen. Zo wordt familiebezit in een stichtingsvorm ondergebracht, uit een fonds in de vorm van een stichting een van oorspong particulier bezit in stand gehouden (landgoed Twickel) en in besturen van provinciale landschappen participeren particuliere landgoedeigenaren. Terreinbeherende organisaties kopen grond waarvan het beheer wordt overgedragen aan particulieren, particulieren laten hun grond beheren door terreinbeherende organisaties, terreinbeherende organisaties leiden boeren op voor agrarisch natuurbeheer. De samenwerkingsvormen zijn legio en zijn regionaal en lokaal maatwerk. Daarbij valt op dat eigendom en beheer los van elkaar komen te staan: de eigenaar beheert niet en de beheerder is geen eigenaar.

5.2.4 Conclusies en aanbevelingen

- De natuurdoelen van het Programma Beheer én de indeling daarvan in natuurpakketten moeten blijven fungeren als basis voor een vernieuwde regeling.
- Welke beheerder het beheer uitvoert, maakt niet uit zolang het eindresultaat voldoet aan de gestelde eisen, waaronder die van continuïteit.
- Het stimuleren van participatie van beheerders voor particulier en agrarisch natuurbeheerder is productiever dan het uitgaan van taakstellingen.
- Om participatie van het particulier beheer te vergroten, zal de overheid bestaande belemmeringen moeten wegnemen.
- De beheerders verschillen op een groot aantal punten waardoor iedere beheerder zijn eigen sterktes en zwaktes heeft. Niche-differentiatie en samenwerking is goed mogelijk.
- De aanwezige creativiteit en betrokkenheid van beheerders dient ingezet te worden om het totaal van de maatschappelijke middelen die beschikbaar zijn voor natuurbeheer te vergroten.
- De toekenning van beschikbare middelen voor aan de EHS toe te voegen natuur dient in concurrentie tussen beheerders plaats te vinden en gebaseerd te zijn op de kwaliteit van het aangeboden beheerspakket en de eigen inzet van de beheerder.
- Door te sturen op doelen, maar af te rekenen op maatregelen, kan de verstarrende juridificering van natuurdoelen opgeheven en de controle vereenvoudigd worden.

Natuurgebieden komen binnen en buiten de EHS voor

agrarisch natuurbeheer							
kleine natuurgebiedjes							
ecologische verbindingzone							
grote kernen en nieuwe natuur							
	binnen ecologische hoofdstructuur			buiten ecologische hoofdstructuur			

Figuur 2: Schematische weergave van de relatie tussen natuurgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur

5.3 De financiering van het natuurbeheer

De financiering van de realisatie en het beheer van de EHS is nog steeds problematisch, ondanks de extra middelen waartoe in het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet Balkende II besloten is. Uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds blijkt dat per jaar inclusief inrichtingskosten 298 miljoen euro nodig is om op basis van de oorspronkelijke taakstelling grond bij de EHS te trekken. De rijksoverheid is naar de mening van de raad, primair verantwoordelijk voor de financiering voor de aanleg en het beheer van de EHS, zoals dat ook bij het rijkswegennet het geval is. Na de bezuinigingen van het kabinet Balkende I was binnen de rijksbegroting 131 miljoen euro per jaar beschikbaar zodat een tekort resteerde van 167 miljoen euro per jaar. In het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet Balkende II van 16 mei 2003 is 700 miljoen euro voor een periode van 4 jaar aan extra middelen in het vooruitzicht gesteld voor EHS en reconstructie gezamenlijk. Dit bedrag loopt jaarlijks stapsgewijs op: van 100 miljoen euro in 2004 via 150 miljoen en 200 miljoen naar 250 miljoen in 2007. De begroting voor 2003 en de bezuinigingen daarop is daarmee gehandhaafd. Voor 2004 en later dient het deel dat aangewend zal worden voor het EHS nog bepaald te worden. Ook met deze intensivering van de uitgaven van het Hoofdlijnenakkoord blijft een tekort bestaan, het is onwaarschijnlijk dat het benodigde bedrag ($4 \times 167 = 668$ miljoen) binnen de extra middelen gevonden zal worden.

Andere overheden, bedrijven en burgers besteden ook middelen aan natuur, deels buiten de EHS en deels binnen de EHS. Deze middelen zijn naar de mening van de raad hard nodig voor natuur buiten de EHS en om extra kwaliteit te verkrijgen binnen de EHS. Middelen van buiten de rijksoverheid kunnen ook ingezet worden om de realisatie van de EHS onder financiële verantwoordelijkheid van het rijk te versoepelen, zoals gebeurd is bij de voorfinanciering van grondaankoop door provincies.

De financiering van het natuurbeheer wordt nu beschouwd als een kostenpost. Natuur levert niet alleen maatschappelijke maar ook economische baten op waardoor de raad uitgaven voor natuur beschouwt als investeringen.

5.3.1 Kosten en baten van natuurbeheer

Kosten van natuurbeheer ...

Uit de gegevens van het CBS (Statline) blijkt dat de kosten van natuur- en landschapsbeheer in Nederland binnen en buiten de EHS in 1999 en 2000 respectievelijk 704 en 896 miljoen euro bedroegen.

	1999 miljoenen	2000 miljoenen	1999 procenten	2000 procenten	gemiddeld
overheid	495	599	70%	67%	68%
particulieren	207	294	29%	33%	31%
totaal	704	896	100%	100%	100%

Tabel 5: Overzicht van gemaakte kosten voor natuurbeheer in Nederland (bron: CBS Statline, 22 april 2003)

Deze kosten werden gemiddeld voor 70% opgebracht door de overheden en voor de overige 30% door particulieren. Van het particuliere deel was 45% afkomstig van natuurbeschermingsorganisaties, 31% van bedrijven en 24% van huishoudens.

	1999 miljoenen	2000 miljoenen	1999 procenten	2000 procenten	procenten gemiddeld
overheid					
rijk	424	497	86	83	84
provincies	40	70	8	12	10
waterschappen	7	7	1	1	1
gemeenten	24	25	5	4	4
totaal	495	599	100%	100%	100
particulieren					
landbouw	0	0	0	0	0
nijverheid	74	75	36	26	30
bosbouw	3	3	1	1	1
natuurbeschermingsorganisaties met natuur in eigendom	64	157	31	53	44
natuurbeschermingsorganisaties zonder natuur in eigendom	2	2	1	1	1
huishoudens	65	57	31	19	24
totaal	207	294	100%	100%	100%

Tabel 6 : Gedetailleerd overzicht van gemaakte kosten voor natuurbeheer in Nederland (bron: CBS Statline, 22 april 2003)

De 'Natuur- en landschapskosten' omvatten alle jaarlijkse kosten voor activiteiten voor het beschermen, herstellen of verbeteren natuur en landschap, vooral verwerving, inrichting en beheer van natuurterreinen en het behoud van natuurwaarden van het landschap. Voorbeelden van kosten in de 'nijverheid' zijn kapitaallasten van investeringen in voorzieningen ter beperking van grondwatergebruik of de aanleg van groengordels en aarden wallen rond fabrieksterreinen. De bijdragen van huishoudens zijn afkomstig van contributies, giften, erfstellingen en legaten ten gunste van natuurbeschermingsorganisaties en bijdragen aan de Nationale Postcodeloterij. De statistiek geeft een overzicht van jaarlijkse uitgaven op kasbasis, conform de systematiek van de rijksbegroting en daarmee een indicatie van geldstromen (Natuurplanbureau, mondelinge mededeling).

In de statistiek wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'natuur' en 'landschap' en tussen 'binnen' en 'buiten' de EHS. Een verdere verfijning van de kostenoverzichten is in voorbereiding.

... en baten van natuurbeheer

Natuurbeheer brengt maatschappelijke en financiële baten. Uit LEI-onderzoek (LEI, 2002) blijkt dat in het Roerdal sprake is van netto rendement van financiële investeringen in natuur. Aan de aanwezigheid van natuur toerekenbare baten blijken te ontstaan door winst bij horeca, recreatie, vervoersbedrijven en detailhandel en door hogere huiswaarde. Van deze baten stroomt een deel naar de overheid via afdracht van BTW, toeristenbelasting en onroerend zaak belasting.

De rijksoverheid, als grootste investeerder voor natuur in het gebied, blijkt via de BTW zijn investering 'terug te verdienen'. Ook uit ander onderzoek blijkt dat investeren in natuur financieel rendement oplevert (Natuurbalans, 2001; KPMG, 1999).

Er zijn blijkbaar geen marktmechanismen die ertoe leiden dat op zich rendabele investeringen in natuur plaatsvinden. De organisatie van de markt schiet hier tekort: er zijn teveel kleine partijen, er zijn geen partijen die ondernemersrisico willen of kunnen dragen en/of het ontbreekt aan organiserend vermogen in een gebied.

actor	bruto kosten/baten	type geldstromen	bedragen	netto kosten/baten
gemeenten	-0,7	vergoeding beheerders toeristenbelasting beheersvergoeding rijk toename OZB	-0,2 0,2 0,04	-0,8 + toename OZB
overige beheerders	-1,5	vergoeding rijk vergoeding gemeente	1,1 0,2	-0,2
recreatieve bedrijven	4,5	BTW toeristenbelasting	-2,8 -0,2	1,6
niet recreatieve bedrijven	-			
huiseigenaren	+	BTW		+
niet-gebruikers	++			++
rijk en provincie	0	vergoeding beheerders BTW	-1,1 2,8	1,7

Tabel 7: Brutokosten/-baten, geldstromen en nettokosten/-baten per actor (miljoen €) voor het Roerdal (LEI, 2002)

Uit deze analyse van geldstromen volgt dat een groot deel van de baten ten gevolge van recreatie terecht komt bij de rijksoverheid via BTW. Een kleiner deel komt bij gemeenten terecht via toeristenbelasting. Daarnaast profiteren de gemeenten van de stijging van huizenprijzen door meer OZB-opbrengsten, althans bij ongewijzigde tarieven. In de praktijk worden bij stijgende woningprijzen de tarieven echter vaak aangepast. Via het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting krijgt wel de rijksoverheid door stijgende woningprijzen hogere inkomsten. De kosten van

beheersactiviteiten komen voornamelijk voor rekening van gemeenten en het Rijk. De vergoedingen die het Rijk aan beheerders betaalt (1,1 miljoen euro) worden echter meer dan gecompenseerd door de BTW-inkomsten (2,8 miljoen euro). De toeristenbelasting die gemeenten ontvangen is aanzienlijk minder (160.000 euro). De conclusie is dat enkele beheerders nettokosten maken omdat tegenover de kosten die zij maken geen inkomsten staan. Dit zijn de gemeenten, het waterschap en de natuurbeheerders. Daarnaast kunnen ook niet-recreatieve bedrijven kosten maken door beperkende regelgeving. De baten vallen toe aan recreatieve bedrijven en huiseigenaren ondanks het feit dat zij een deel van hun (bruto)baten afdragen via belastingen. Ook uit ander onderzoek blijkt de economische betekenis van natuur voor de regionale economie. Zo zijn de economische effecten van natuurgebieden op de Zuid-Oostelijke Veluwe berekend op ongeveer 95 miljoen euro en voor Schiermonnikoog op 10 miljoen euro (KPMG, 1999).

Deze regionale baten vertalen zich naar nationale schaal. Zo is de bijdrage van recreatie in natuur en landschap aan het nationaal inkomen geschat op 8 miljard euro per jaar, onder meer door inkomsten van horeca- en recreatiebedrijven. Bovendien zijn er steeds meer gegevens die er op wijzen dat de gezondheid van mensen baat heeft bij een groene omgeving (Natuurbalans 2002) hetgeen ook economische baten kan opleveren.

5.3.2 Geld voor natuurbeheer: hoeveelheid en inzetbaarheid

De financiering van natuurbeheer stelt niet alleen eisen aan de hoeveelheid beschikbare middelen maar ook aan de inzetbaarheid daarvan. Veel middelen zijn alleen onder voorwaarden te besteden. Zo is bijvoorbeeld de besteding van rijksmiddelen alleen mogelijk onder de voorwaarden die de Comptabiliteitswet stelt, dat wil zeggen dat allocatie en besteding binnen hetzelfde jaar dienen plaats te vinden. De besteding van middelen van de Europese Unie wordt getoetst aan de vereisten voor staatssteun. Het natuurbeheer zelf stelt ook eisen aan de inzetbaarheid van de middelen. Continuïteit in de beschikbaarheid van geld is wezenlijk voor de ontwikkeling van natuur én voor de continuïteit van de beherende particulier of organisatie. Soms zijn de middelen op zich wel aanwezig maar door verschillende oorzaken niet besteedbaar op een wijze die vanuit de natuurbeleidsdoelstellingen wenselijk is. De hoeveelheid middelen, de mogelijkheden om aanwezige middelen te mobiliseren en optimaal te besteden komen in hieronder aan de orde.

5.3.2.1 Hoeveelheid middelen

Middelen van de EU

In de EU is te weinig geld beschikbaar voor Natura 2000. Uit berekeningen van de 'werkgroep artikel 8 Habitatrichtlijn' (EU, 2002) blijkt dat zo'n 3,5 – 5,7 miljard euro per jaar nodig is voor de uitvoering van



*een aantrekkelijk
landschap genereert
economische activiteit*

Natura 2000. De omvang van de huidige financiering is onbekend maar werd in 1997 geschat op 2,3% van de totale EU-uitgaven. Deze bedragen momenteel 75 miljard euro bedragen zodat op grond van deze zeer ruwe schatting 1,7 miljard euro aangewend zou worden voor natuur. Deze getallen zijn omgeven met grote onzekerheden. Momenteel wordt nagedacht over versterking van de financiering. Mogelijkheden voor Europese financiering zijn (EU, 2002):

1. EU natuurfinanciering EHS via Life, mits opgevaardeerd;
2. EU natuurfinanciering door meer geld uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (tweede pijler: plattelandsontwikkeling) en structuurfondsen;
3. EU financiering door een aparte budgetvoorziening.

De discussies over fondsen zullen enkele jaren nemen. Met uitbreiding van de EU zal de beschikbaarheid van middelen niet toenemen. Ook andere initiatieven zijn gaande met betrekking tot financiering van natuur, zoals de Biodiversity Finance Facility (BFF), een Europese investeringsfaciliteit.

De nationale overheid ontvangt van de Europese Unie bijdragen voor (onder meer) natuurbeleid. De bijdragen voor realisatie en beheer van de EHS zijn hieronder voor het jaar 2002 weergegeven. Voor eerdere jaren ontbreken vergelijkbare gegevens.

	Totaal rijksoverheid	Bijdrage EU
Aankoop en inrichting	226	8
Beheer	121	4
Subsidieregeling Natuurbeheer	68	0,3
Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer	31	4,7*
Particulier Natuurbeheer	1	
OBN	6	
Overige posten (w.o. Nationale parken en specifieke thema's)	15	

* Het jaar 2002 is afwijkend omdat 5,5 miljoen euro uitbetaald is via agrarische natuurverenigingen waarmee niet voldaan is aan de Brusselse regels waardoor het bedrag niet gedeclareerd is in Brussel. De geschatte 'normale' bijdrage is 10 miljoen euro.

Tabel 8: Bijdrage EU aan realisatie en beheer van de EHS nationale middelen (bron: LNV, 2003a en de begroting 2002 van LNV).

de aanwezige natuur
zorgt voor een groot
deel van de omzet in
de horeca



Het overzicht geeft de bijdragen van de EU voor de EHS in het kader van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Uit de tabel blijkt dat de bijdrage vanuit de EU 4 tot 5% bedraagt. Bijdragen van de EU voor natuur en landschap buiten de EHS vinden plaats in het kader van Life-Natuur, Interreg III en Leader +. Voor Leader + ontving Nederland in totaal 12 miljoen euro ontving, waarvan een gedeelte bestemd was voor natuur en landschap.

Middelen van de nationale overheid

Volgens de gegevens van het CBS financiert de nationale overheid ongeveer 84% van de overheidsuitgaven voor natuur- en landschapsbeleid. In 1999 was dat 424 miljoen euro, in 2000 497 miljoen.

Het voor het natuurbeleid benodigde budget was al bij het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen' te laag. De Tweede Kamer nam daarom in 2001 een kamerbrede motie aan gericht op het lanceren van een 'nationaal natuuroffensief'. Het vorige kabinet heeft de situatie echter niet structureel verbeterd, integendeel. Vanaf 2003 werden de mogelijkheden voor aankoop voor nieuwe natuur juist permanent gehalveerd. De bezuinigingstaakstelling liep op van 70 miljoen euro in 2003 tot 90 miljoen euro vanaf 2005. De doelstelling ten aanzien van de kwaliteit van de EHS en het tijdpad van realisatie bleven evenwel gehandhaafd (brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 9 oktober 2002 over de ombuigingen op budget natuuraankopen n.a.v. Strategisch Akkoord; TRC 2002/8527). In het kader van extra bezuinigingen werden tevens alle aankopen stopgezet en is de plicht tot aankoop van door agrariërs aangeboden grond in de EHS tot 1 januari 2004 opgeschort. Ook zou 25 miljoen van de natuurbegroting van 2004 (en later) al in 2003 besteed worden. In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 is 700 miljoen euro voor een periode van 4 jaar aan extra middelen in het vooruitzicht gesteld voor EHS en reconstructie gezamenlijk. Dit bedrag loopt jaarlijks stapsgewijs op: van 100 miljoen euro in 2004 via 150 miljoen en 200 miljoen naar 250 miljoen in 2007. De bezuinigingstaakstelling voor 2003 is daarmee gehandhaafd. Voor 2004 en later dient de exacte omvang en aanwending voor het EHS-gedeelte nog ingevuld te worden.

Uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds blijkt dat per jaar inclusief inrichtingskosten 298 miljoen euro nodig is om op basis van de oorspronkelijke taakstelling grond bij de EHS te trekken. Door de eerdere bezuinigingen was slechts 131 miljoen euro per jaar beschikbaar zodat een tekort resteert van 167 miljoen euro per jaar. Ook na de intensivering van de uitgaven per ingang van 2004 blijft een tekort bestaan. Zelfs indien alle beschikbare middelen worden aangewend voor de EHS, is er het bestaand tekort van 167 miljoen in 2003 en, na het beschikbaar komen van de extra middelen, 67 miljoen in 2004 en 17 miljoen in 2005. Daarna zouden de middelen voldoende zijn. Via schuiven met budgetten en via leningen kan voor de tekorten een oplossing gevonden worden. Rijksmiddelen zijn onontbeerlijk voor de continuïteit in het natuurbeleid. Verdere verhoging van de beschikbare middelen voor de komende jaren is onontkoombaar, zeker als de opgave voor het natuurbeleid als gevolg van klimaatverandering op termijn zal toenemen.

De blijvende tekorten zijn extra aanleiding om de ecologische effectiviteit van de besteding van de extra middelen voor natuur zorgvuldig te monitoren. De raad adviseert de inzet én het ecologisch rendement van de extra middelen onderdeel te maken van de jaarlijkse rapportage van de Natuurbalans.

De doelstellingen van het natuurbeleid werken door in andere beleidssectoren van de overheid, met als voorbeeld het natuurbeheer op militaire oefenterreinen. Deze van oorsprong natuurlijke terreinen zijn in gebruik genomen voor militaire oefeningen en het beheer is mede gericht op natuurwaarden.

Sommige gebieden hebben naast een zelfstandige betekenis als natuurgebied ook betekenis als robuuste verbindingzone. Daarmee levert de nationale overheid op basis van integraliteit van beleid een bijdrage aan het bereiken van de gestelde natuurdoelen. Deze bijdragen dienen niet uit beeld te verdwijnen indien sectorale beleidswijzigingen aan de orde zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de recent aangekondigde bezuinigingen op Defensie met betrekking tot de vliegbases Soesterberg, Twenthe en Marinenvliegbasis Valkenburg. Minimaal dient de natuurbetekenis van deze gebieden gehandhaafd te worden. Indien de mogelijkheden daartoe bestaan, meent de raad dat omvorming van deze vrijkomende gebieden tot natuurgebied een unieke kans is om de doelstellingen van het natuurbeleid dichterbij te brengen.

Middelen van provincies

De gemiddelde bijdrage van de provincies was in 1999 en 2000 ongeveer 10% (respectievelijk 40 en 70 miljoen euro) van de overheidsuitgaven aan het totale natuur- en landschapsbeleid.

Voor aankopen binnen de EHS betalen provincie en het Rijk ieder 50% van aankoop en inrichting van gronden voor particuliere terreinbeheerende organisaties.

In 2003 heeft een aantal provincies (waaronder Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) extra middelen ingezet om ondanks de bezuinigingen van de rijksoverheid aankopen ten behoeve van natuurbeheer te kunnen doen. De extra middelen variëren van bijvoorbeeld 4,5 miljoen euro (Limburg) in 2002 tot 55 miljoen voor 2002 en 2003 (Noord-Brabant). Deze bedragen zijn aanzienlijk, ook in relatie tot de reguliere bijdrage aan de realisatie van de EHS die per provincie 1 tot 5 miljoen euro bedraagt. De provincie Zuid-Holland heeft aan de extra inzet van de eigen middelen (9 miljoen euro) de ambitie verbonden om de provinciale EHS niet in 2018 maar in 2013 gerealiseerd te hebben.

Bij de inzet van extra middelen werd geanticipeerd op een verrekening van de zijde van de rijksoverheid indien meer rijksmiddelen beschikbaar zouden komen. Deze voorfinanciering bood een effectieve oplossing voor de acute problemen. Met voortdurende tekorten voor natuurbeheer op de rijksbegroting, kan voorfinanciering ook structureel worden ingezet. De voorfinanciering door provincies biedt mogelijkheden om zich plots voordoende kansen voor aanleg van de EHS te benutten en daarmee de aanleg te versoepelen en te versnellen. Daarmee zijn de natuurdoelstel-

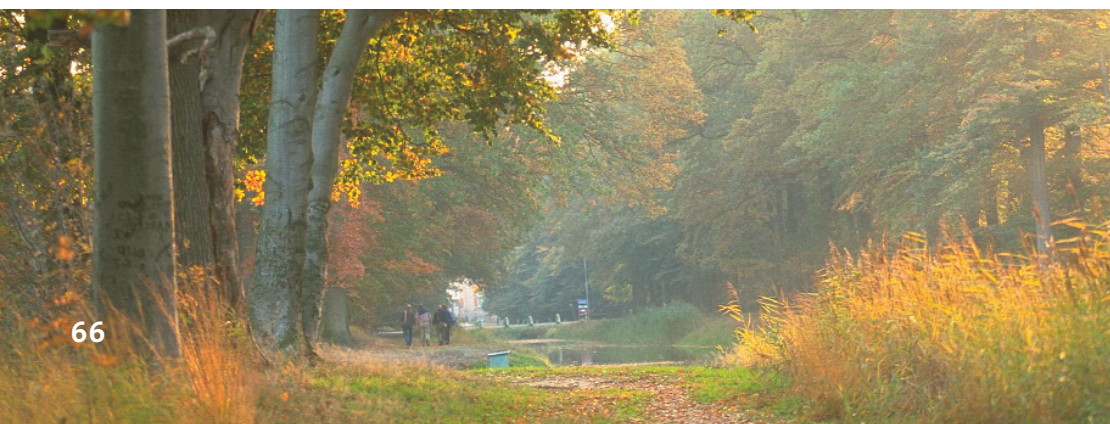
lingen gediend, evenals de economische ontwikkeling van gebieden doordat de periode van planologische schaduwwerking niet tot 2018 duurt maar korter wordt. De inrichting van die gebieden kan daardoor voortvarend ter hand genomen worden. Bij voorfinanciering houdt het Rijk de financiële verantwoordelijkheid voor de EHS. Een dergelijke voorfinanciering dient niet te beschouwd te worden als het overnemen van deze verantwoordelijkheid. Bij voorfinanciering zijn harde afspraken nodig over in ieder geval terugbetaling en dekking van renteverliezen.

De provinciale middelen zullen in de toekomst toenemen. Op grond van het hoofdlijnenakkoord wordt het Provinciefonds gekort van € 11 miljoen in 2004 oplopend naar € 32 miljoen in 2007. Eerdere kortingen (efficiencykorting van € 15 miljoen en vanwege een overheveling van taken € 140 mln) komen te vervallen. Deze korting op het Provinciefonds kan volgens de provincies worden gecompenseerd door de autonome groei van de opcenten voor de motorrijtuigenbelasting (IPO, 2003). Mogelijk kunnen ook de opbrengsten van de grondwaterbelasting hiervoor aangewend worden. De kaderrichtlijn water beoogt te bewerkstelligen dat de kosten voor waterbeheer niet langer via de algemene middelen van de overheid worden bekostigd, maar via specifieke belastingen dan wel prijzen worden doorberekend aan de verschillende economische sectoren. (MvT Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van EG-kaderrichtlijn water richtlijn nr. 2000/60/EG). Deze inkomsten kunnen ook besteed worden aan natuur buiten de EHS.

Middelen van gemeenten

De gemiddelde bijdrage van de gemeenten aan het natuur- en landschapbeleid was in 1999 en 2000 ongeveer 4% van de overheidsuitgaven (ongeveer 24 miljoen euro per jaar). Deze middelen zijn voor het merendeel besteed aan natuur en landschap buiten de EHS. Indien het begrip natuur ruim wordt geïnterpreteerd, kan het aandeel van de gemeenten in de praktijk een veelvoud bedragen van hetgeen in de huidige statistieken is opgenomen.

De beschikbaarheid van middelen is deels afhankelijk van de verdeling van de gelden uit het Gemeentefonds over gemeenten. De raad heeft al eerder een herziening van de criteria voor verdeling van gelden uit het Gemeentefonds bepleit (RLG, 2000b) opdat gemeenten met relatief veel landelijk gebied een relatief grotere bijdrage krijgen. Daarvoor zal de rol van gemeenten bij het onderhoud van het landelijk gebied erkend moeten worden zodat 'onderhoud' deel gaat uitmaken van de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds. Dat biedt gemeenten de financiële mogelijkheid in natuur en landschap te investeren.



Uit onderzoek (Marlet, 2003) blijkt dat gemeenten door een bouwopdracht van het Rijk veel winst op grondexploitatie boeken. De bouwopdracht die de rijksoverheid geeft aan gemeenten, genereert derhalve inkomsten. Deze inkomsten hebben een volstrekt andere verdeling over de gemeenten dan de verdeling vanuit het Gemeentefonds. Dit leidt ertoe dat gemeenten die nu al een hoge uitkering hebben uit het Gemeentefonds, soms (grote) extra inkomsten generen uit grondexploitatie. Door de criteria voor het Gemeentefonds te moderniseren, ontstaat ruimte om juist de gemeenten die geen bouwopdracht hebben en juist door het niet bebouwen van het landelijk gebied kosten hebben, de benodigde middelen te verschaffen.

De raad bepleit een planbatenheffing zoals in België gebeurt. De planbatenheffing is verschuldigd wanneer er vóór de veranderingen van het bestemmingplan een bouwverbod bestond en daarna niet meer (bij voorbeeld wanneer landbouwgrond wordt omzet in bouwgrond). De heffing moet worden betaald bijvoorbeeld vijf jaar na de inwerkingtreding van het plan of bij het verlenen van een bouwvergunning. Zolang de planbatenheffing niet is betaald, wordt de bouwvergunning geschorst. De heffing kent in de Belgische aanpak een vast bedrag per m² en correctiefactoren per bestemmingswijziging (bij voorbeeld x 1,24 bij een wijziging van landbouw- naar woonzone) en een bepaalde correctiefactor per regio. Met een planbatenheffing kan de aanleg van groene voorzieningen structureel gekoppeld worden aan de aanleg van rode voorzieningen. Deze koppeling gebeurt nu slechts incidenteel.

Middelen van waterschappen

De gemiddelde bijdrage van de waterschappen aan het natuur- en landschapbeleid was in 1999 en 2000 ongeveer 7 miljoen euro per jaar, ongeveer 1% van de overheidsuitgaven.

De vergroening van de waterschappen leidt tot een toename van uitgaven voor natuur. De waterschappen verkrijgen hun inkomsten van de ingezetenen waardoor een directe relatie bestaat tussen betaling en geleverde diensten door het waterschap. Deze directe relatie biedt mogelijkheden om op regionale schaal de burger te betrekken bij de verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap. De inspanningen van de waterschappen zijn van groot belang voor de kwaliteit van natuur en landschap omdat de waterschappen dicht bij de uitvoering van beheer staan en daardoor ook de beheerde gebieden goed kennen. Een grotere bijdrage van de waterschappen zal de kwaliteit van natuur en landschap sterk kunnen verbeteren.



Eigenaren van natuurterreinen dragen waterschapslasten af die een substantieel beslag leggen op de middelen voor natuurbeheer. De kosten die waterschappen maken zijn niet altijd gerelateerd aan deze natuurgebieden en soms leveren natuurgebieden zelfs baten aan het beheersgebied van het waterschap via de levering van schoon water. Een vorm van verrekening van de kosten en baten voor eigenaren van natuurgebieden in de vorm van een apart tarief voor natuurterrein zou wenselijk zijn. Op deze wijze kunnen veel middelen die nu naar de waterschappen gaan, ingezet worden in het natuurbeheer.

Middelen van burgers en bedrijfsleven

Burgers leveren, als particulier en/of ondernemer, ongeveer 31% van de nationale bestedingen aan natuur en landschap. In de jaren 1999 en 2000 ging het daarbij om respectievelijk 207 en 294 miljoen euro. Het aandeel daarvan voor de EHS is onbekend. Deze bijdrage uit private bron vindt plaats via lidmaatschappen en sponsoring van natuurorganisaties en de deelname aan loterijen.

Vanuit de private sector vinden ook andere bijdragen plaats dan die in de statistieken worden geregistreerd. Van burgers en bedrijfsleven lijken directe investeringen in nieuwe natuur met als doel direct rendement onder de huidige omstandigheden niet of nauwelijks te verwachten maar voorbeelden van dergelijke investeringen zijn wel bekend. Het bedrijf ESL in Australië is beursgenoteerd en investeert in natuurgebieden om die commercieel te exploiteren (Bomhoff en Van der Geest, 2001). In de boeken wordt de toename in biodiversiteit geteld als winst, vergelijkbaar met de opname van goodwill en expertise in de boeken.

Wel lijkt investering als onderdeel van andere investering economisch haalbaar: rood voor groen. Op verschillende plaatsen vinden private initiatieven plaats door projectontwikkelaars, vanwege duidelijk economisch rendement en/of initiatiefrijke actoren. Ook investering in het kader van recreatie en horeca kunnen in principe rendement opleveren (LEI, 2002). Het aantal projecten is echter schaars.

Waterwinbedrijven investeren in natuur, als onderdeel van hun bedrijfsvoering om de watervoorziening (kwalitatief) veilig te stellen en als vorm van maatschappelijk ondernemen. Burgers investeren soms in natuur om de kwaliteit van de eigen woonomgeving veilig te stellen. Door aankoop wordt woningbouw of ander grondgebruik voorkomen. In Nederland komt dit incidenteel voor, in de Verenigde Staten is het systeem van 'land trusts' op brede schaal ontwikkeld. Daarbij fourneren burgers middelen voor een fonds waarmee het eigendom of het recht op bouwen van grond wordt verworven, als een vorm van private planologie (RLG, 2000b).

Voor het beheer van bestaande natuur biedt vermarkting van natuur en landschap mogelijkheden: het kopen van streekeigen producten, recreatiemogelijkheden e.d. Via de inzet van arbeidsuren van vrijwilligers en het accepteren van een negatief bedrijfsresultaat bij de exploitatie door het grondeigenaren vloeien ook middelen naar het natuurbeheer.

Inkomen via vermarkting van de natuur

In de praktijk komen de volgende vormen van vermarkting voor:
(LEI, 2002)

Direct:

- exploitatie of verpachting van accommodatie, variërend van campings tot luxe appartementen;
- entreeheffing (vermarkting van toegankelijkheid);
- excursies;
- aanbieden van recreatieve voorzieningen: zwem- en visvijvers, uitkijktorens, (mini)dierenparken of natuurpaden;
- verkoop van natuurproducten of van vergunningen tot het oogsten/plukken daarvan.

Indirect:

- organisatie van evenementen, trainingen, seminars en markten met de natuur als décor;
- heffing van parkeergelden (parkeerterrein gekoppeld aan verbod van parkeren elders);
- aanbod van ruiter- en ATB-paden tegen vergoeding (ruiterbewijzen, ATB-vergunningen).

Exploitatie kent beperkingen als gevolg van onvoldoende maatschappelijke acceptatie, organiserend vermogen van beheerders, gebrek aan investeringsmogelijkheden en draagvermogen van natuur.

5.3.2.2 Mobiliseren van financiële bronnen

De inzet van veel financiële bronnen is gebieds- en situatiespecifiek. Zo kunnen rijksregelingen alleen toegepast worden in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld aangewezen in provinciale natuurgebiedsplannen) en zijn mogelijkheden tot vermarkting gebonden aan de karakteristieken van een gebied (bijvoorbeeld mogelijkheid tot verkoop op de boerderij). Het mobiliseren van potentiële bronnen vereist dan ook maatwerk.

Per gebied kan met de actoren bezien worden welke mogelijkheden tot financiering bestaan. Daarbij gaat het niet (alleen) om het vinden van 'subsidiepotjes' maar naar de mening van de raad vooral om het verbinden van geldstromen die betrekking hebben op lusten en lasten. Zoals de studie van het LEI over het Roerdal (LEI, 2002) aantoont, levert een investering van de rijksoverheid in natuur datzelfde Rijk een aanzienlijk rendement in de vorm van omzetbelasting. Binnen de rijksoverheid komen lasten en lusten echter verschillend terecht (op de begrotingen van LNV respectievelijk Financiën). Maar ook komen lasten bij gemeenten terecht en baten bij de horeca. Netto blijkt natuur winst op te leveren. Door samen met betrokkenen de geldstromen (lusten en lasten) zichtbaar te maken, kunnen bronnen gemobiliseerd worden.

Om processen die lasten en lasten verbinden effectief te laten plaatsvinden, dient aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Daaraan kan de overheid een bijdrage leveren.

Het gaat daarbij om:

- *Betrekken van partijen bij de discussie*
De overheid kan branche-organisaties (w.o. RECRON, horeca) stimuleren om de leden voor dit onderwerp te interesseren en algemene voorlichting over het economisch rendement van natuur te geven.
- *Bieden van inzicht in de onderscheiden belangen*
Daarvoor is een gedeelde visie op de te realiseren natuur nodig en kennis over het directe belang van te realiseren natuur voor betrokkenen. De overheid kan dit stimuleren door gebiedsgerichte kennis aan te bieden die het belang van natuur voor specifieke partijen duidelijk maakt.
- *Bereidheid van partijen tot financiële participatie*
Daarvoor is kennis nodig voor de berekening van financiële lusten en lasten van natuur en de bereidheid de aanwezige voordelen van natuur te willen benutten. De overheid kan dit stimuleren door het belang van natuur in financiële termen te vertalen en verrekenmethoden tussen 'lusten' en 'lasten' te ontwikkelen.
- *Betrekken van externe financiers*
Dat vergt aanwezigheid én bereidheid bij investeerders. De overheid kan dit via voorlichting stimuleren en door bijvoorbeeld de fiscale groenregeling toe te passen voor investeringen.

Om deze processen op gang te krijgen, dient geen van de potentiële partijen de mogelijkheid te hebben zich als *free-rider* te gaan gedragen door zich aan het proces te onttrekken. *Free-rider* gedrag werkt sterk ontmoedigend op initiatieven. Hier ligt de belangrijkste rol voor de overheid. De raad adviseert dan ook processen zodanig in te richten dat *free-rider* gedrag voorkomen wordt. Een mogelijkheid is potentiële *free-riders* (op nader vorm te geven wijze) deel te laten nemen aan lopende gesprekken tussen partijen. Indien de meerderheid van een groep betrokkenen (bijvoorbeeld de horeca-ondernemers, agrariërs, lokaal bedrijfsleven) met elkaar tot onderlinge afspraken wil komen, dient elk lid van de groep (horeca, agrariërs, bedrijfsleven) deel te nemen aan het proces. Er is geen verplichting om afspraken die door de meerderheid van de groep gemaakt zijn na te komen, maar de verplichting om bij te dragen - in welke vorm dan ook - aan het proces tot besluitvorming. In wezen wordt door mensen bij elkaar te brengen een vorm van 'sociale controle' georganiseerd. In de Verenigde Staten zijn met een dergelijke stimulering goede ervaringen opgedaan.

Middelen kunnen ook gemobiliseerd worden door leningen. Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten kunnen leningen aangaan. In hoeverre de overheid leent, is afhankelijk van expliciete politieke keuzen. Bij lenen worden de kosten naar de toekomst verschoven zodat toekomstige generaties worden belast met onze uitgaven. De politieke prioriteitstelling ten aanzien van actuele financiële uitgaven en de acceptatie om toekomstig generaties te belasten bepalen de bereidheid tot lenen. De raad constateert dat leningen door overheden een mogelijkheid bieden om in de kosten voor natuurbeheer te voorzien en daarmee het proces van inrichting van het landelijk gebied gaande te houden. Dit leidt tot economisch rendement hetgeen bijdraagt aan de aflossing van de leningen. De aanwending van leningen wordt daarmee tot een investering. De 'winst' van geïnvesteerde leningen lijkt omvangrijk, zoals blijkt uit het eerder geciteerde LEI-onderzoek in het Roerdal.

5.3.2.3 Inzetbaarheid van middelen

De besteding van aanwezige gelden is vaak onderworpen aan beperkingen. Zo zijn aan de besteding van de middelen van de EU voorwaarden verbonden die samenhangen met onder meer staatssteunregels. Ook is er behoefte aan 'eeuwigdurende' betalingen aan beheerders terwijl beschikbare gelden soms eenmalig uitbetaald worden.

Via onderzoek, lokale initiatieven en diverse pilots, vooral op het gebied van groene diensten, wordt momenteel ervaring opgedaan met financiering en financieringsconstructies. Daarbij wordt vooral gekeken naar het functioneren van fondsen. De raad benadrukt dat de echte knelpunten in de financiering van natuurbeheer liggen bij de maatschappelijke bereidheid daar een financiële bijdrage aan te leveren. Voor gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur is de vraag naar natuur nog niet voldoende geëxpliciteerd en geconcretiseerd om als basis voor financiering te dienen zoals in het advies van de raad over groene diensten is aangegeven (RLG, 2002a). De concretisering van kapitaalkrachtige vraag zal in de praktijk zelf moeten gebeuren. Zodra hier doorbraken worden bereikt, volgen effectieve financiële constructies voor beheer en overdracht van middelen 'bijna vanzelf'. Constructies en fondsen 'drukken geen geld' en kunnen ook remmend werken op de bestedingsmogelijkheden van beschikbaar geld. In de discussie over fondsvorming is 'het fonds' vaak het startpunt in plaats van het probleem dat (al of niet) met de hulp van een fonds is op te lossen.

Fondsen zijn zinvol indien zij worden afgestemd op de te bereiken financiële doelen én op de eisen die de erin opgenomen gelden stellen. Het doel van het fonds bepaalt ook waar het initiatief voor een fonds kan liggen. Bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen zou de provincie het voortouw moeten nemen. Een fonds met als doel een eenmalige (compensatie) betaling om te zetten in een langlopende financiering kunnen beheerders zelf inhoud geven.

De wensen ten aanzien van de inzetbaarheid van middelen hebben betrekking op het vergroten van:

- de omvang van de middelen;
- de continuïteit in de middelen;
- de inzetbaarheid van de middelen;
- de effectiviteit van de overdracht van middelen.

Effectiviteit van middelen vergroten: bundelen

Het bundelen van middelen biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van afzonderlijke (beperkte) financiële potjes te verhogen. Ook wordt door bundeling de toegankelijkheid voor gebruikers verhoogd door het aanbieden van één loket. Bij bundeling, kunnen gelijksoortige middelen



(verschillende overheidsbudgetten) zoals bijvoorbeeld bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied maar ook ongelijksoortige middelen (overheidsbudgetten en particulier geld) samengebracht worden. Bundeling van middelen kan alleen indien het doel van de middelen dit toestaat. Indien een overheidsbudget alleen voor een zeer strikt omschreven doel kan worden toegepast, levert bundeling met andere budgetten (met andere doelen) een spanningsveld op. Het geld kan dan immers niet aan elk gemeenschappelijk doel besteed worden. Restricties bij de inzet van overheidsbudgetten, met name in relatie tot staatssteunregels van de EU, kunnen door bundeling ook van toepassing worden op budgetten uit andere (particuliere) bronnen die níet aan dergelijke beperkingen onderhevig zijn. In die situatie leidt bundeling tot onnodige beperkingen in het gebruik van budgetten.

Bundeling kan bijdragen aan onderling gecoördineerde inzet van middelen. Bijvoorbeeld door publiek geld te gebruiken voor infrastructuur (fietspaden, wandelpaden, landschapelementen, waterlopen) en procesfacilitering terwijl privaat geld wordt ingezet voor (staatssteun gevoelige) financiering van beheer in aanvulling op bestaande publieke beheerregelingen (Van den Ham et al, 2002).

Bundeling van middelen vergt de nodige inspanning (politiek, organisatorisch) en het rendement wordt sterk bepaald door de mate waarin een dergelijke structurele voorziening over langere tijd functioneel is. De raad constateert dat bundeling van middelen alleen zinvol is indien:

- middelen gebundeld worden die gelijke doelen nastreven;
- bundeling de flexibiliteit van inzet van de gebundelde middelen niet vermindert;
- bij bundeling van overheidsbudgetten de doelstelling van dat budget aansluit bij de overige budgetten of dat de doelstelling zodanig geherformuleerd wordt dat aansluiting gevonden wordt.

Continuïteit in de middelen vergroten: rendement van belegd kapitaal

Natuurbeheer vergt een financiering van structurele aard. Voor langere perioden dient de beschikbaarheid van geld gegarandeerd te zijn, zowel vanuit de optiek van natuur als vanuit de optiek van de bedrijfsvoering van de beheerder. Dit geldt voor de terreinbeherende organisaties, particulier natuurbeheer én agrarisch natuurbeheerder. Vanuit het agrarische sector wordt verwacht dat niet alleen de beheerscomponent maar ook de compensatie voor de afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond 'eeuwigdurend' zal zijn.

Vaak komen middelen onregelmatig beschikbaar, bijvoorbeeld eenmalig in de vorm van compensatiegeld of giften uit fondsen. In die situaties kan de financiering toch een structureel karakter krijgen door de beschikbare middelen te beleggen en de opbrengsten te benutten voor de financiering van natuurbeheer. In projecten van de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (www.lltb.nl) en 'Boeren voor natuur' van Alterra (Stortelder et al, 2001) wordt hier gebruik van gemaakt.

Om periodieke fluctuaties in de beschikbaarheid van 'reguliere' overheidsmiddelen als gevolg van budgettaire problemen op te vangen, kan geen beleggingsconstructie gebruikt worden. Op grond van de Comptabiliteitswet dient de besteding van die overheidsmiddelen plaats te vinden in het jaar waarin de middelen beschikbaar zijn gesteld. Eenmalige

stortingen in fondsen met als doel deze middelen te beleggen, is dan ook niet toegestaan. Ingeval van compensatie kan het wél gaan om een eenmalige uitgave door de overheid, namelijk om de afkoop van bijvoorbeeld inrichting en beheer voor natuurcompensatie. Middelen uit particuliere bron zijn niet aan deze beperkingen onderhevig.

De beleggingsactiviteiten kunnen ontplooid worden door de financier van het natuurbeheer en/of door de uitvoerder van het natuurbeheer (de ontvanger van de middelen). Dat laatste kent de minste beperkingen, zeker indien de financiering afkomstig is van overheden. Rendementen van beleggingen nemen sterk af zodat een hoge inleg nodig is voor het verkrijgen van voldoende jaarlijkse middelen voor beheer. Ingeval van eenmalig beschikbare bedragen zoals bij natuurcompensatie, biedt een dergelijke fondsconstructie mogelijkheden.

De raad constateert dat:

- het benodigde inlegkapitaal voor financiering op basis van rendement dermate aanzienlijk is dat een structurele grootschalige toepassing niet mogelijk is, wel voor kleine gebieden met bijvoorbeeld rijksmiddelen voor compensatie of middelen van lokale financiers;
- beleggingsconstructies niet zonder financiële risico's zijn en geen continuïteit kunnen garanderen;
- beleggingsconstructies door natuurbeheerders zelf inhoud gegeven moeten worden en niet door de overheid. Labeling van het rendement van de beleggingen als 'overheidsgeld' leidt tot beperkingen in de besteding ervan op grond van (staatssteun)regels van de EU.

Inzetbaarheid van de middelen vergroten: voorwaarden aanpassen

Om de inzetbaarheid van middelen te vergroten kunnen de bestedingsvoorwaarden van de financier gewijzigd worden dan wel, indien dat niet mogelijk is (staatssteun!), de wijze van aanwending in lijn met de voorwaarden worden gebracht. Beide opties dienen benut te worden door vanuit de rijksoverheid per financieringsregeling te bezien:

- in welke mate de doelen van de rijksregelingen verantwoord op te rekenen zijn zodat de wijze van aanwending wordt vergroot;
- in welke mate ineffectieve en onnodige restricties verbonden zijn aan toepassing van de regelingen;
- hoe bekend de doelen en restricties van regelingen zijn bij alle partners;
- eerder dan tot dusver met de wijze van besteding aan te sluiten is bij de voorwaarden van de regeling, bijvoorbeeld door de EU-betaling te laten lopen naar individuele boeren die vervolgens de natuurvereniging betaald voor zijn diensten.

Overdracht van middelen effectief: efficiëntie werkwijzen vergroten

Op dit moment lijkt de efficiëntie van beheerders onderling niet sterk te verschillen. Uit onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau (brief aan de vaste Commissie LNV van de Tweede Kamer van 18 oktober 2002) blijkt dat de verschillende vormen van beheer ongeveer evenveel

kosten. Indien opportunity costs (alternatieve aanwending van middelen voor het aflossen van de staatsschuld) bij de berekening worden betrokken, is particulier natuurbeheer 10 tot 15% goedkoper is dan beheer via terreinbeherende organisaties via aankoop. Uit dat onderzoek blijkt echter ook dat op een termijn van dertig jaar particulier beheer op kasbasis 15% meer kost dan verwerving als gevolg van accumulerende rentevergoedingen. De raad constateert dat de meningen over het al of niet goedkoper zijn van particulier natuurbeheer uiteenlopen, afhankelijk van de uitgangspunten die gekozen worden. Het lijkt de raad realistisch om er van uit te gaan dat particulier natuurbeheer gemiddeld genomen ongeveer even duur is als natuurbeheer door terreinbeherende organisaties.

Dat neemt niet weg dat door efficiënter werken van elk van de verschillende categorieën beheerders de beschikbare middelen meer rendement kunnen opleveren. Om het beheer efficiënter maken staat een aantal opties open. De optie van het verlagen van het ambitieniveau door te kiezen voor bijstelling van de gestelde natuurdoelen wijst de raad nadrukkelijk af omdat dit ten koste zou gaan van de geformuleerde doelstellingen in het rijksbeleid. Meer perspectief ziet de raad in de gebiedsgerichte en thematische samenwerking tussen beheerders. Samenwerking tussen terreinbeherende organisaties, particuliere beheerders en agrariërs kan tot besparingen leiden. Verdere verbetering van de kennis en -doorstroming kan besparend werken door dat fouten in inrichting en beheer voorkomen worden. Vergeefse investeringen worden daarmee voorkomen, zoals blijkt uit ervaringen met de inschakeling van deskundigen in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur.

Deze mogelijkheden voor vergroting van de effectiviteit laten zich naar de mening van de raad niet vertalen in lagere beheersvergoedingen. De beheersvergoeding zijn beperkt van omvang en verlaging van de vergoeding zou een verkeerd signaal zijn naar bestaande en nog toe te treden beheerders. De overheid kan door voorwaarden voor efficiënter werken te scheppen, de aantrekkelijkheid van beheer voor particuliere organisaties, particulieren en agrariërs verhogen en daarmee hun participatie.

5.3.3 Conclusies en aanbevelingen

- Per jaar is inclusief inrichtingskosten 298 miljoen euro is nodig om op basis van de oorspronkelijke taakstelling grond bij de EHS te trekken, zo blijkt uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds.
- Ook met de intensivering van de uitgaven van het Hoofdlijnenakkoord blijft een tekort bestaan, tenzij de extra beschikbare middelen in hun geheel worden aangewend voor de EHS.
- De rijksoverheid is primair verantwoordelijk voor de financiering voor de aanleg en het beheer van de EHS, zoals dat ook bij het rijkswegenet het geval is.
- De middelen van andere overheden, bedrijven en burgers voor natuur zijn hard nodig voor natuur buiten de EHS, om extra kwaliteit binnen de EHS te verkrijgen en de realisatie van de EHS versoepelen.
- Kosten van natuurbeheer zijn geen kosten maar investeringen in de regionale en nationale economie die economisch rendement opleveren.

- De op zich rendabele investeringen vinden niet langs economische wetmatigheden plaats omdat kosten en baten niet met elkaar verbonden zijn.
- Constructies en fondsen 'drukken geen geld' en kunnen ook remmend werken op de bestedingsmogelijkheden van beschikbaar geld. Zo is menging van publieke en private middelen niet altijd zinvol.
- De echte knelpunten in de financiering van natuurbeheer liggen bij de maatschappelijke bereidheid daar een financiële bijdrage aan te leveren.
- Het benodigde kapitaal om uit het rendement van fondsen natuurbeheer te betalen is dermate aanzienlijk dat een structurele grootschalige toepassing niet mogelijk is.
- Beleggingsconstructies zijn niet zonder financiële risico's en kunnen geen continuïteit garanderen.
- Labeling van het rendement van de beleggingsfondsen als 'overheids-geld' leidt tot beperkingen in de besteding ervan op grond van staatssteunregels van de EU.

Aanbevelingen

- Laat de financiering van de EHS plaatsvinden door de rijksoverheid en wend middelen van andere overheden aan voor natuur buiten de EHS, extra kwaliteit binnen de EHS en bevoorschotting bij de realisatie van de EHS.
- Garandeer ondubbelzinnig dat het rijk zijn verantwoordelijkheid ook in de toekomst zal nemen.
- Maak als Rijk gebruik van leningen om de gestelde doelen te bereiken.
- Laat provincies ook in de toekomst middelen voor natuurbeheer inzetten voor bevoorschotting bij de realisatie van de EHS.
- Erken de rol van gemeenten bij het onderhoud van het landelijk gebied zodat 'onderhoud van het landelijke gebied' deel gaat uitmaken van de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds.



- Verreken de kosten en baten van natuurgebieden voor het waterschap in de waterschapslasten in de vorm van een apart tarief voor natuurterrein.
- Leg een heffing op winsten van grondtransacties voor woningbouw (omzetting bestemming landbouw naar woningbouw): planbatenheffing.
- Besteed een deel van de grondwaterbelasting aan natuurbeheer, als invulling van de Kaderrichtlijn water die financiering van de kosten voor waterbeheer via o.m. specifieke belastingen beoogt.
- Koppel op regionale/lokale schaal kosten en baten van natuur en creëer de voorwaarden om actoren met elkaar kosten te laten verrekenen.
- Stimuleer financiering door burgers en bedrijven door voorwaarden te creëren om *free-rider* gedrag te voorkomen.
- Verzamel opgedane ervaringen met financiële constructies, ook in het buitenland en in andere beleidssectoren (milieu, gezondheidszorg, onderwijs) en stel die beschikbaar aan relevante partijen. Ga als overheid niet zelf allerlei constructies uitvinden maar faciliteer de praktijk.
- Bekijk in welke mate de doelen van de rijksregelingen verantwoord op zijn te rekken zodat opname in fondsen zinvol wordt.
- Bekijk van de rijksregelingen goed welke restricties daarop van toepassing zijn en probeer die weg te nemen.
- Communiceer doelen en restricties van regelingen goed naar alle partners.
- Laat de provincie het voortouw nemen bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen.
- Laat beleggingsconstructies door natuurbeheerders zelf inhoud geven en doe dat niet als overheid.

5.4 Continuïteit van bescherming en beheer borgen

De raad heeft in zijn advies 'Voor een dubbeltje op de eerste rang' (RLG, 2003b) al betoogd dat continuïteit in middelen voorwaarde is voor continuïteit in natuurbeheer. Daarvoor dient de rijksoverheid verantwoordelijkheid te nemen en te blijven nemen. Door dit te doen én het vertrouwen te bieden dat die verantwoordelijkheid ook in de toekomst wordt waargemaakt, kunnen andere overheden, natuurbeheerders en andere medebetrokkenen hun eigen inbreng leveren, zonder angst voor verlies van de eigen inbreng, gedane investeringen of vergeefse aanpassingen in de bedrijfsvoering. Zekerheid in beheer wordt niet zozeer verkregen door structuren en afgewogen samenwerkingsconstructies maar primair door het wederzijds vertrouwen dat partijen in elkaar kunnen stellen.

Natuur vergt een continuïteit van vele decennia en de dynamiek van maatschappelijke veranderingen is veel hoger. Maatschappelijke arrangementen die voor continuïteit in het beheer moeten zorgen, dienen op een tijdschaal van vele decennia stabiel te zijn. Dat kan alleen door participatie van veel partijen mogelijk te maken zodat het natuurbeleid zich maatschappelijk kan verankeren. Verbreding van het natuurbeheer langs de in dit advies geschetste lijnen en met alle mogelijke vormen van beheerders is daartoe noodzakelijk. Die verankering wordt met name versterkt door een eigen inzet van beheerders uit te lokken en daar ruimte voor te bieden.

Kwantitatieve en kwalitatieve natuurdoelen goed verankeren

Het vastleggen van de oppervlakte natuur in het eerste Structuurschema Groene Ruimte, streekplannen en bestemmingsplannen geeft planologische bescherming aan de gestelde kwantitatieve doelen. De mogelijkheden van de Wet Ruimtelijke Ordening dienen maximaal benut te worden. De actualisering van bestemmingsplannen zal voortvarend voortgezet moeten worden om definitieve planologische bescherming te bieden.

De kwalitatieve natuurdoelen zijn alleen vastgelegd in de provinciale natuurgebiedplannen die daardoor voor Gedeputeerde Staten als uitgangspunt voor beleid gelden. Bij de recente bezuinigingen heeft de raad gemerkt dat bij het wegvallen van (het perspectief op) financiële middelen, de vastlegging van kwalitatieve natuurdoelen in het natuursgebiedplan aan kracht inboet. Uitvoering van beleid wordt alleen ter hand genomen indien daarvoor de middelen beschikbaar zijn. Bestuurders lijken dergelijke 'reserveringen' niet oneindig vast te willen houden. Provincies en rijksoverheid dienen de kwalitatieve natuurdoelen nog gezamenlijk vast te stellen zodat de kwalitatieve natuurdoelen steviger verankerd worden en kwalitatieve natuurdoelen ook op rijksniveau richtinggevend zijn. De raad dringt erop aan deze afspraken tussen provincies en rijk snel te maken.

Natuurbeschermingswet en Natuurschoonwet voor continuïteit

Voor de Ecologische Hoofdstructuur zijn zeer duurzame constructies nodig: aankoop en regelgeving. Aankoop door (bestaande of nieuwe) organisaties waarvan de doelstellingen exclusief gericht zijn op natuurbehoud- en ontwikkeling, zoals overheidsdiensten, verenigingen en stichtingen vormt een goede garantie voor een blijvende natuurfunctie. Regelgeving, het vastleggen van kwalitatieve verplichtingen (waarbij onder meer erfdienstbaarheid ingezet kan worden) en planologische bescherming, moeten de natuurfunctie van grondeigenaren met andere doelstellingen 'borgen'.

Bij aankoop en overdracht naar beherende organisaties zullen garanties verkregen moeten worden dat de beherende organisaties de functie van het gebied in de verre toekomst niet zullen veranderen. Bij beheersovereenkomsten met eigenaren en gebruikers met een andere doelstelling dan natuurbeheer (in standhouding bezit bij landgoedeigenaren, aanvullende inkomsten bij boeren, aantrekkelijke recreatieomgeving bij recreatieondernemers) zal ook in de toekomst alternatief grondgebruik afgewogen worden tegen de natuurfunctie. Het belang van de ondernemer zélf staat – en dat is volstrekt legitiem – centraal en de afwegingen van de ondernemer kunnen in de loop der tijd veranderen, bijvoorbeeld in economisch andere tijden. Continuïteit over perioden die meerdere generaties omvatten, vraagt om stevige afspraken. De Natuurbeschermingswet kan daarvoor een extra mogelijkheid gaan bieden. Deze wet kan nu alleen toegepast worden in gebieden met bestaande natuurwaarden. Door aanpassing van deze wet, zodat ook potentiële natuurwaarden beschermd kunnen worden, kan de zekerstelling van de nieuwe natuurgebieden versterkt worden.



de fysieke omstandigheden bepalen de natuur die gerealiseerd kan worden

De Natuurschoonwet biedt nu voor bepaalde typen gebieden garanties op continuïteit. De wet kan (in aangepaste vorm) via verbreding van de werkingsfeer naar gebieden met agrarisch natuurbeheer mogelijk ook in die gebieden voor continuïteit zorgen.

Conclusies en aanbevelingen

- De zekerstelling van de kwaliteit van de EHS is sterk afhankelijk van een perspectief op voldoende financiële middelen.
- Neem, nu en in de toekomst, als rijksoverheid de financiële verantwoordelijkheid voor de EHS.
- Stel als provincies en rijksoverheid de kwalitatieve natuurdoelen gezamenlijk op korte termijn vast.
- Pas de Natuurbeschermingswet en de Natuurschoonwet aan, zodat respectievelijk ook potentiële natuurwaarden beschermd kunnen worden, ter zekerstelling van nieuwe natuurgebieden en continuïteit in agrarisch natuurbeheer verkregen kan worden.

5.5 Kennis en kennisvoorziening

Kwaliteit en kosten van het beheer zijn afhankelijk van de kennis die de beheerder beschikbaar heeft.

De kennisvoorziening is niet bij alle beheerders dezelfde. Grote terrein-beherende organisaties beschikken over specialisten die ervaringen in het beheer benutten om nieuwe kennis op te doen en die deze kennis, samen met kennis uit onderzoek, doorgeven binnen de organisatie. Kleinere beheerders benutten externe kennisbronnen. Vooral bij de kleinere beheerders vraagt de kennisvoorziening aandacht. De verantwoordelijkheid voor een goede kennisvoorziening ligt bij de beheerders zelf. De overheid heeft hier wel een stimulerende rol. Op kennisuitwisseling gerichte samenwerking tussen verschillende soorten beheerders kan via een op te starten programma gestimuleerd worden. Een voorbeeld daarvan zijn de cursussen 'agrarisch natuurbeheer' die in samenwerking tussen de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond, Staatsbosbeheer en PTC⁺ worden georganiseerd. De benutting van externe kennisbronnen kan gestimuleerd worden door niet-verhandelbare kennisvouchers (vrij te besteden bij alle kennisinstellingen in Nederland en daarbuiten) onderdeel te maken van de beheersvergoeding.

De inrichting van nieuwe gebieden en het regulier beheer is tot nu toe in toenemende mate effectief ondersteund door kennisuitwisseling en onderzoek in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Voorbeelden zijn bekend van het drastisch bijsturen van investeringen voor inrichting met een waarde van enkele miljoenen. Voortzetting van deze ondersteuning van beheerders is onmisbaar, niet alleen om desinvesteringen in inrichting en beheer te voorkomen maar ook om het rendement van ingezette gelden te verhogen.



De kennis over subsidieregelingen en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening is bij de doelgroepen van het natuurbeleid beperkt. Dit werpt niet alleen drempels op voor de participatie voor 'nieuwe' beheerders maar ook tot problemen in de uitvoering van het beheer. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de Flora- en faunawet. Voor de toegang tot deze kennis zijn centrale loketten nodig waar beheerders (en andere belanghebbenden) terecht kunnen voor informatie die op de maat van de doelgroep gesneden is. Ook het ontbreken van voldoende kennis over de verspreiding van soorten is een knelpunt. Aanzetten voor een intensivering van het daarvoor benodigd verspreidingsonderzoek, geïnitieerd vanuit de Tweede Kamer, komen niet tot wasdom. Statistiek over de aantalsontwikkeling van in Nederland voorkomende soorten dreigt te worden beëindigd als gevolg van een andere prioriteitsstelling binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek. De raad ondersteunt het belang van deze dataverzameling en -verwerking als onderlegger voor activiteiten in beheer en beleid.

De klimaatverandering vergt onderzoek naar de verwachten direct en indirecte effecten (welke soorten komen in de problemen, welke nieuwe soorten kunnen verwachten worden, welke ecosystemen zijn het meest gevoelig, welke indirecte gevolgen heeft klimaatverandering via al aanwezige stressfactoren en veranderend landgebruik) en de achterliggende processen (hoe wordt de levenscyclus van soorten beïnvloed, welke eigenschappen van soorten spelen een rol, hoe kunnen fenologische waarnemingen (veranderingen in levenscyclus) verbonden worden met populatie-effecten en hoe kan onderzoek aan verspreidingsgebieden gekoppeld worden aan metapopulatie-onderzoek). Aanpassingen in dataverzameling zijn nodig (verspreidings- en monitoringonderzoek, opnieuw interpreteren bestaande gegevens vanuit klimaatperspectief). De kennis die dit onderzoek oplevert, zal snel doorgegeven moeten worden aan beheerders en aan bestuur en beleid, onder meer om deze problematiek op de maatschappelijke agenda te zetten.

Conclusies en aanbevelingen

- Vooral bij de kleinere beheerders vraagt de kennisvoorziening aandacht: over beheer, subsidieregelingen en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening.
- Samenwerking tussen de verschillende categorieën beheerders op het gebied van kennisuitwisseling kan hierin voorzien.
- Niet-verhandelbare kennisvouchers (vrij te besteden bij alle kennisinstellingen in Nederland en daarbuiten) als onderdeel van de beheersvergoeding stimuleren de benutting van externe kennisbronnen.
- De huidige klimaatverandering vergt aanpassing van onderzoek en dataverzameling, waaronder verspreidingsonderzoek en monitoring.
- Kennisuitwisseling en onderzoek in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) en de natuurstatistieken bij het Centraal Bureau Statistiek zijn van groot belang voor de kennisvoorziening van het beheer en dienen voortgezet te worden.

6 Beantwoording adviesvragen

Dit advies en de eerdere adviezen 'Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen' over groene diensten (RLG, 2002a) en 'Voor een dubbeltje op de eerste rang' over bezuinigingen in het natuurbeleid (RLG, 2003b) zijn uitgebracht naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (10 december 2001). In dit hoofdstuk worden deze vragen op basis van de voorgaande analyse beantwoord.

Hoe ver kan en moet de verbreding van het natuurbeleid, en diens-tengevolge de uitbreiding van het aantal bij ontwikkeling en beheer betrokken partijen, worden voortgezet?

In het Hoofdlijnenakkoord wordt een intensivering van particulier en agrarisch natuurbeheer nagestreefd, naast de aankoop van natuurterreinen. Een grotere betrokkenheid in het natuurbeheer van boeren en particulieren naast de terreinbeherende organisaties wordt door de raad sterk toegejuicht omdat de opgave om de EHS te realiseren zodanig is, dat alle potentiële kansen moeten worden benut en alle potentiële beheerders moeten worden ingeschakeld. Dan kan ook beter gebruik gemaakt worden van de verschillen tussen verschillende categorieën natuurbeheerders. Door de differentiatie te gebruiken, kan de realisatie van beleid worden versneld, maatschappelijk draagvlak vergroot en bestaande creativiteit gemobiliseerd. Nieuwe groepen beheerders vergroten bovendien de pluriformiteit en daarmee de spreiding van risico's in het beheer. De raad constateert een natuurlijke niche-differentiatie voor:

- grote, aaneengesloten gebieden met accent op procesbeheer bij terreinbeherende organisaties;
- multifunctionele gebieden bij particulieren;
- combinaties met agrarisch gebruik bij boeren.

De raad adviseert deze natuurlijke niche-differentiatie van beheerders in het beleid actief te benutten door hierop in te spelen bij de vernieuwing van de regeling Programma Beheer én door met name voor het particulier natuurbeheer bestaande drempels voor participatie weg te nemen. De raad doet daarvoor in dit advies concrete voorstellen.

In de vernieuwde aanpak kan elke beheerder (agrariër, particulier en terreinbeherende organisatie) voor een nieuw in de EHS op te nemen gebied een beheerplan voor subsidie voorleggen. De hoogte van de subsidie is afgestemd op het natuurdoel voor dat gebied zoals dat door de overheid is vastgesteld. De beheerder bepaalt samen met deskundigen het pakket van benodigde maatregelen om het door de overheid gestelde natuurdoel te bereiken. De deskundigen certificeren deze maatregelen, met andere woorden, zij geven er hun fiat aan. Deze benadering is ontleend aan de wijze waarop nu in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) beheersmaatregelen worden vastgesteld. De beheerder legt dit pakket maatregelen voor aan de subsidiegever, aangevuld met extra kwaliteitsverhogende activiteiten. Dat kan gaan om het verzorgen van excursies, extra gastvrijheid voor recreanten, het fijn-

maziger uitvoeren van beheersmaatregelen waardoor de kwaliteit van kleine plekjes in natuurgebieden sterk toeneemt, vrijwillig onderhouden van extra oppervlak e.d. Van die activiteiten is door de deskundigen vastgesteld dat deze, voor voorzover betrekking hebbend op het terreinbeheer, bijdragen aan de kwaliteit van het beheerde gebied.

De instantie die het subsidieverzoek beoordeelt (DLG/LASER), toetst of het aangeboden maatregelenpakket door deskundigen gecertificeerd is en kijkt naar de extra bijdragen van de beheerder. Die extra bijdrage wordt beoordeeld aan de hand van een (nog op te stellen objectieve) lijst waarin te honoreren extra activiteiten zijn opgenomen, samen met de wijze waarop deze extra bijdragen ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. Het beheersplan dat de meeste kwaliteit en continuïteit biedt, verkrijgt het beschikbare subsidiebedrag.

Een alternatieve aanpak die verkend kan worden, gaat niet uit van een vaste prijs en een verschillende prestatie maar van een vaste prestatie en een variabele prijs. In die aanpak is ook het vastgestelde natuurdoel uitgangspunt maar de beheerder gevraagd wordt dit tegen de laagst mogelijke prijs te realiseren.

Hoe verhoudt zich het belang van de vraag wat (er gebeurt) tot het belang van de vraag wie (doet het)? En in aansluiting hierop: moet er nog specifiek doelgroepenbeleid gevoerd worden?

De realisatie van de EHS dient in het natuurbeleid centraal te staan. Wie het doet is niet belangrijk, wel dat het goed gebeurt én dat continuïteit in natuurbeheer gegarandeerd is.

Voor het verkrijgen van de maximaal haalbare kwaliteit geeft de raad in dit advies een aantal suggesties voor de vernieuwing van het Programma Beheer. Bij de toekenning van beschikbare middelen dient maximaal ingespeeld te worden op de creativiteit en eigen inzet van beheerders door voor aan de EHS toe te voegen natuur niet langer alleen uit te gaan van subsidies per hectare en een vooraf vastgelegde keuze van de beheerder (terreinbeheerder, particulier of agrariër). Beheerders dienen in staat gesteld te worden gebiedsgerichte beheerspakketten aan te bieden waaruit de overheid de kwalitatief beste kan kiezen. Samenwerking van beheerders wordt hierdoor gestimuleerd.

Specifiek doelgroepenbeleid acht de raad nog wenselijk in de vorm van het wegnemen van drempels voor deelname van particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Het beleid om verschillende categorieën beheerders een rol te geven, bestaat nu vooral uit het hanteren van een taakstelling voor particulier en agrarisch natuurbeheer, in termen van te realiseren hectaren. Dergelijke taakstellingen acht de raad verouderde sturingsmechanismen. Niet de taak, maar het scheppen van de benodigde voorwaarden voor participatie door alle beheerders op voet van gelijkheid dient centraal te staan.

De drempels voor participatie van het particulier natuurbeheer hebben betrekking op de gevoelde houding van de overheid: sectoraal denken, onvoldoende verplaatsing in de burger die gezien wordt als een

te controleren subject in plaats van als een partner. Het particulier natuurbeheer ervaart wantrouwen bij de overheid. De regelgeving wordt ervaren als ingewikkeld en veranderlijk, niet afgestemd op de bedrijfsvoering en soms onderling tegenstrijdig en wekt bij particulieren de indruk in een ongunstiger positie te verkeren ten opzichte van de grote terreinbeheerders. Deze beelden van de overheid bij het particulier natuurbeheer – terecht of onrecht - spelen een rol in de bereidheid tot participatie in het beheer.

De raad adviseert deze belemmeringen nauwgezet te inventariseren, zoals dat voor de landbouwsector als geheel al gedaan is door de Commissie Sorgdrager (MDW-werkgroep, 2003) en vervolgens maatregelen te nemen om de problemen op te lossen. Bij dat laatste moet volgens de raad in elk geval gedacht worden aan:

- het creëren van één loket voor de beschikbare financiële middelen;
- het creëren van één loket voor de vereiste vergunningen.

In het agrarisch natuurbeheer is de korte contractduur een specifiek knelpunt. De raad acht een verlenging van de huidige zes jaar naar tien jaar mogelijk maar dit kan uit bedrijfseconomische oogpunt echter nog onvoldoende blijken.

Hoe en in welke mate moeten de huidige beleidsinstrumenten voor het natuur- en landschapsbeleid worden aangepast? U wordt verzocht om hierbij ook nieuwe vormen van financiering te betrekken, zoals gebiedsfondsen, waarin belanghebbenden bijdragen naar hun belang storten, en waaruit deelprojecten gefinancierd worden?

Continuïteit in het natuurbeleid is wezenlijk voor het maatschappelijk functioneren van natuur in Nederland. Daarbij zijn zowel continuïteit in doelen van het beleid als continuïteit in de uitvoering van het beleid van belang. De raad stelt zich achter de doelen voor het natuurbeleid zoals die zijn omschreven in de nota 'Mensen voor natuur, natuur voor mensen'. De overheid zal deze doelen moeten vasthouden. In de uitvoering van het beleid acht de raad aanpassingen noodzakelijk om gebruik te maken van de opgedane ervaringen in het verleden en nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. Tussen aanpassing en continuïteit bestaat een spanningsveld waarmee zorgvuldig omgegaan moet worden om de uitvoering niet te belemmeren. Benodigde aanpassingen in het instrumentarium betreffen naar de mening van de raad het Programma Beheer, de Natuurbeschermingswet, de Natuurschoonwet en het financiële instrument. De inhoudelijke vernieuwingen die de raad wenselijk acht in de aansturing van het beheer (Programma Beheer) zijn hiervoor al aangegeven.

Om continuïteit in het beheer te borgen, adviseert de raad de Natuurbeschermingswet aan te passen zodat ook gebieden waar nog geen natuurwaarden zijn, onder het beschermingsregime gebracht kunnen worden. In aanvulling op planologische bescherming en het via subsidiëeringsvoorwaarden aangaan van kwalitatieve verplichtingen, wordt daarmee de natuurfunctie van gebieden vastgelegd.

Aan de Kamer voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet waarbij de verantwoordelijkheid voor de ontheffingverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet bij gemeenten en waterschappen wordt gelegd, acht de raad contraproductief. De raad vreest dat de vergaande decentralisatie ten aanzien van ontheffingverlening voor de Natuurbeschermingswet op grote problemen zal stuiten door gebrek aan specifieke deskundigheid bij de beoogde vergunningverlenende instanties. Het toezicht door de rijksoverheid dat als ingebouwde zekerheid fungeert, zal aanleiding geven tot onnodige (want op deskundigheidsproblemen terug te voeren en niet op bestuurlijke overwegingen) fricties tussen bestuurslagen. Tevens betwijfelt de raad of het beoogde doel (namelijk op alle bestuurslagen betrokkenheid bij natuur creëren) gediend wordt door daar lastige taken, zoals vergunningverlening, neer te leggen. Draagvlak ontstaat eerder door het decentraal laten uitvoeren van taken die tot ontwikkeling van natuur leiden. Dat stimuleert meer dan een handhavingstaak. De vergunningverlening zou dan ook primair door de provincies moeten plaatsvinden, daarbij ondersteund door de rijksoverheid.

Continuïteit in het beheer kan bereikt worden door de Natuurschoonwet in een aangepaste vorm ook voor gebieden met agrarisch natuurbeheer open te stellen.

Provincies kunnen, zonder in de verantwoordelijkheden van het Rijk te treden, een bijdrage leveren aan de realisatie van de EHS door middelen voor de versnelling van de EHS beschikbaar te stellen. Daarmee kunnen zich voordoende kansen snel benut worden, ten gunste van natuur én regionale economische ontwikkeling. Een aantal provincies voert dit beleid al uit, en voor zover financiële middelen hierin beperkend zijn, adviseert de raad via wijziging in de Provinciewet de provincie de mogelijkheid te bieden heffingen te gebruiken als financieringsbron voor versnelling van de EHS, voor extra's binnen de EHS én voor natuur en landschap buiten de EHS.

De raad meent dat de gemeenten voor het landschap een eigen verantwoordelijkheid dragen. Deze wordt op vele plaatsen al waar gemaakt maar is nog niet structureel verankerd in bestaande financieringsstromen waaronder het Gemeentefonds. De rol van gemeenten bij het onderhoud van het landelijk gebied dient erkend te worden zodat 'onderhoud van het landelijke gebied' deel gaat uitmaken van de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds. Een planbatenheffing biedt gemeenten de mogelijkheid middelen te genereren voor natuur en landschap van regionale betekenis, hetgeen een verandering van regelgeving vereist. De raad adviseert de consequenties, wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijke verandering te verkennen.

Om betrokkenheid bij verbetering van natuur en landschap op regionale en lokale schaal te bevorderen, zou demotiverend *free-rider* gedrag voorkomen moeten worden. Potentiële initiatieven worden ontmoedigd indien partijen aanwezig zijn die wel profiteren van verbeteringen maar daaraan geen bijdrage willen leveren. Daarom stelt de raad voor mechanismen in het leven te roepen die potentiële *free-riders* stimuleren deel te nemen aan gesprekken tussen partijen die met kansrijke initiatieven

bezig zijn. Indien een meerderheid van een groep betrokkenen (bijvoorbeeld de horeca-ondernemers, agrariërs, lokaal bedrijfsleven) met elkaar tot onderlinge afspraken wil komen, zou elk lid van de groep (horeca, agrariërs, bedrijfsleven) deel dienen te nemen aan het proces. Er is geen verplichting om afspraken die door de meerderheid van de groep gemaakt zijn na te komen, maar een verplichting om bij te dragen -in welke vorm dan ook - aan het proces tot besluitvorming. In wezen wordt door mensen bij elkaar te brengen een vorm van 'sociale controle' georganiseerd. In de Verenigde Staten zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.

Een gedetailleerde discussie over de vormgeving van fondsen gaat voorbij aan het feit dat veel partijen niet bereid of in staat zijn de hen toegedachte verantwoordelijkheid financieel waar te maken. Fondsen vereisen vulling en daar liggen momenteel de knelpunten. De vormgeving van gebiedsfondsen wordt bepaald door de problemen in het betreffende gebied. Het omzetten van een eenmalig bedrag voor compensatie in een eeuwigdurende uitbetaling, bundeling van meerdere bronnen, een effectievere overdracht van middelen en het verkrijgen van leningen vergen elk hun eigen aanpak en fondsconstructie. Ook hier lijkt maatwerk vereist. De rijksoverheid kan hierin een rol spelen via informatievoorziening over mogelijke fondsconstructies en door te stimuleren dat geldstromen (kosten én baten van natuurbeheer) op lokaal niveau zichtbaar gemaakt worden. Dat stimuleert de deelname aan fondsen van hen die baat hebben bij natuur. Tevens kan de rijksoverheid fondsvorming stimuleren door bij de inzet van eigen middelen uit regelingen helder te zijn over de bestedingsmogelijkheden / beperkingen van die middelen in het licht van de doelstelling van die regeling. De provincie zou het voortouw moeten nemen bij het totstandbrengen van gebiedsfondsen.

Hoe kan de medeverantwoordelijkheid van partijen voor doelen en uitvoering van het natuurbeleid - inhoudelijk, financieel en/of bestuurlijk - zo worden vormgegeven dat een duurzaam beheer van EHS en landschap wordt verzekerd?

De wijze waarop de medeverantwoordelijkheid in structuren te gieten is, is tijd- en plaatsafhankelijk. De raad benadrukt in dit advies het belang van de randvoorwaarden die vervuld moeten worden om werkzame structuren mogelijk te maken, flexibel naar tijd en plaats. Die randvoorwaarden zijn het nemen van de eigen verantwoordelijkheid als rijk en het benaderen van beheerders als partners met een eigen inbreng en eigen inzet. De grote, en op zich verklaarbare aandacht voor afspraken en procedures (die ook in dit advies aan de orde komen) leidt af van de primaire vraag op welke wijze verantwoordelijkheden worden waargemaakt.

Door als rijksoverheid verantwoordelijkheid te nemen én het vertrouwen te bieden dat die verantwoordelijkheid ook in de toekomst wordt waargemaakt, kunnen andere overheden, natuurbeheerders en andere medebetrokkenen hun eigen inbreng leveren, zonder angst voor verlies van de eigen inbreng, gedane investeringen of vergeefse aanpassingen in de bedrijfsvoering. Zekerheid in beheer wordt niet zozeer verkregen door

structuren en afgewogen samenwerkingsconstructies maar primair door het wederzijds vertrouwen dat partijen in elkaar kunnen stellen.

Natuur vergt een continuïteit van vele decennia en de maatschappelijke veranderingen kennen een veel hogere dynamiek. Maatschappelijke arrangementen die voor continuïteit in het beheer moeten zorgen, dienen op een tijdschaal van vele decennia stabiel te zijn. Dat kan alleen door participatie van veel partijen mogelijk te maken zodat het natuurbeleid zich maatschappelijk kan verankeren. Verbreding van het natuurbeheer langs de in dit advies geschetste lijnen en participatie van alle mogelijke vormen categorieën beheerders is daartoe noodzakelijk. Die verankering wordt met name versterkt door een eigen inzet van beheerders uit te lokken en daar ruimte voor te bieden.

Bijlage 1

Adviesaanvraag

Raad voor het Landelijk Gebied
Stationsplein 14
3818 LE AMERSFOORT



landbouw, natuurbeheer
en visserij

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		GRR. 2001/154	3 april 2001
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Adviesaanvraag beheer van de EHS en het landschap. (TRC 2001/3223)		3785019	

Geachte Raad,

Inleiding

In uw werkplan 2001 is een adviesaanvraag opgenomen over ontwikkelingsrichtingen voor het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het landschap. Deze vraag wordt aan u voorgelegd vanwege de veranderende verhoudingen in het natuurbeleid. Het beheer van natuur en landschap, zowel binnen als buiten de EHS, vindt in toenemende mate plaats door of met hulp van anderen dan de traditionele terreinbeheerders. Maatschappelijke organisaties professionaliseren en nemen een steeds groter deel van de uitvoering in handen. Het rijk stuurt met name op hoofdlijnen en laat in toenemende mate de uitvoering over aan andere overheden. Het beheer van natuur en landschap wordt steeds meer gekenmerkt door zakelijkheid, werken in integrale gebiedsgerichte projecten en een verbreding van de verantwoordelijkheid.

Context

In *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* kiest het kabinet nadrukkelijk voor verbreding van het natuurbeleid. Hierbij is ervan uitgegaan dat natuur een collectief goed is, waaraan mensen zowel rechten als plichten kunnen ontleen. Oftewel, 'Een betere kwaliteit van de leefomgeving en een zorgvuldig gebruik van essentiële voorraden (...) begint bij burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties'. En, 'De verantwoordelijkheid voor een mooier en groener Nederland is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, organisaties en burgers'. De sleutelbegrippen voor de gewenste verbreding zijn doelgericht samenwerken door een heldere rolverdeling, het maken van heldere afspraken, gebiedsgericht werken en verbreden van financiering voor natuurbeleid.

Met de verbreding van het natuurbeleid is al een begin gemaakt. Een voorbeeld hiervan zijn de subsidieregelingen in het kader van Programma Beheer. Particulieren kunnen nu ook zorgen voor natuur- en landschapsbeheer. Zij kunnen daartoe ook subsidie aanvragen; subsidie wordt verleend op basis van vooraf vastgestelde resultaten.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
3 april 2001	GRR. 2001/154	2

Een ander voorbeeld van verbreding van de verantwoordelijkheid is de samenwerkingsovereenkomst tussen het ministerie van LNV en Landschapsbeheer Nederland. Deze overeenkomst is medio januari 2001 gesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over onder andere het uitvoeren van meerjarige projecten (te weten coördinatie van het weidevogelbeheer en advisering over subsidieverlening).

Ook de nieuwe rolverdeling tussen rijk en provincies krijgt langzaam maar zeker gestalte. Eind 1999 hebben Rijk en provincies afspraken vastgelegd over uitvoering van het beleid in hoofdlijnen in het Sturingsmodel Landelijke Gebied. In vervolg hierop is eind 2000 de "Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2001-2004" gesloten tussen Rijk en provincies. Hierin zijn afspraken vastgelegd over doelen en middelen voor het beleid voor het landelijk gebied. De provincies zullen op basis van deze bestuursovereenkomst vierjarige provinciale uitvoeringsprogramma's opstellen. Financiering van de projecten zal vastgelegd worden in uitvoeringscontracten tussen rijk en provincies.

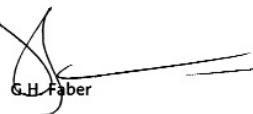
Adviesaanvraag

Ik verzoek u advies uit te brengen over mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor het beheer van de EHS en het landschap. Ik verzoek u bij uw advies in te gaan op de volgende vragen.

- Hoe ver kan en moet de verbreding van het natuurbeleid, en dientengevolge de uitbreiding van het aantal bij ontwikkeling en beheer betrokken partijen, worden voortgezet?
- Hoe verhoudt zich het belang van de vraag *wat* (er gebeurt) tot het belang van de vraag *wie* (doet het)? En in aansluiting hierop: moet er nog specifiek doelgroepenbeleid gevoerd worden?
- Hoe en in welke mate moeten de huidige beleidsinstrumenten voor het natuur- en landschapsbeleid worden aangepast? U wordt verzocht om hierbij ook nieuwe vormen van financiering te betrekken, zoals gebiedsfondsen, waarin belanghebbenden bijdragen naar hun belang storten, en waaruit deelprojecten gefinancierd worden.
- Hoe kan de medeverantwoordelijkheid van partijen voor doelen en uitvoering van het natuurbeleid - inhoudelijk, financieel en/of bestuurlijk - zo worden vormgegeven dat een duurzaam beheer van EHS en landschap wordt verzekerd?

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

DE STAATSSCRETARIS VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER
EN VISSERIJ,



G.H. Faber

Bijlage 2

Totstandkoming advies

Werkgroepsamenstelling

mw. mr. F.G. van Diepen-Oost

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied)

dhr. ir. J.T.G.M. Koolen

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied)

mw. M.A.A.M. van der Laan-Veraart

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied)

mw. G.W. van Montfrans

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied)

dhr. P. Nijhoff

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied)

dhr. ir. F.C. Prillewitz

(lid van de Raad voor het Landelijk Gebied,

voorzitter van de werkgroep)

dhr. mr. A.R. Wolters

(directeur European Centre for Nature Conservation)

Vanuit het secretariaat werd de werkgroep ondersteund door:

dhr. dr. B.H. van Leeuwen

mw. drs. E.A. Andersson

Door de werkgroep en het secretariaat zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de verschillende categorieën beheerders (terreinbeherende organisaties, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer), onderzoeksinstituten, maatschappelijke organisaties en overheden. Op 2 juni 2003 organiseerde de raad samen met de Stichting De Levende Natuur een symposium over de gevolgen van klimaatverandering voor natuur.

Onder meer werd gesproken met:

dhr. L.	Moraal	Alterra
dhr. P.F.M.	Opdam	Alterra
dhr. H.	Siepel	Alterra
dhr. L.	Sparrus	BLWG Bryologische + Lichenologische Werkgroep
dhr. L.	Kuiper	Bos en Hout

dhr. L. van	Duuren	CBS
dhr. A.	Aptroot	Centraal Bureau Schimmelcultures
mw. N.A.C.	Smits	Centrum Ecosystemen, Alterra
mw. I.	Schimmel	De Levende Natuur
dhr. H.J.P.A.	Verkaar	De Levende Natuur
dhr. H. de	Vries	De Vlinderstichting
mw. A.	Lillig	DG Agri, RD, Brussel
dhr. F.	Kremer	DG Environ, B2 Nature and Biodiversity, Brussel
mw. S.C.H.	Greeuw	Directie Natuurbeheer
mw. S.	Calamndrei	Economic and Social Committee, Brussel
dhr. M.	Reemer	European Invertebrate Survey-Nederland
dhr. D.	Luteijn	Federatie Particulier Grondbezit
dhr. G.R. van	Woudenberg	Federatie Particulier Grondbezit
dhr. B.J.	Heij	FPCC Focal Point Climate Change
dhr. E.	Cousin	Gemeente Waterleiding Amsterdam
mw. C. van de	Wiel	Gemeente Waterleiding Amsterdam
dhr. P.	Heuts	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
dhr. C.J.	Nagelkerke	IBED, University of Amsterdam
dhr. D.	Melman	In Natura
mw. M. de	Kanter	IVN- Vereniging voor natuur- en milieueducatie
dhr. A.P.M.	Baede	KNMI
dhr. C.P.C. van der	Hamsvoort	Landbouw-Economisch Instituut
dhr. H.	Krantz	Landschapsbeheer Nederland
mw. W. de	Vries	Milieuedefensie
dhr. R. van der	Meijden	Nationaal Herbarium Nederland
dhr. L.	Braat	Natuurplanbureau
dhr. N.D. van	Egmond	Natuurplanbureau
mw. M.	Vonk	Natuurplanbureau
dhr. M.	Visser	Netherlands Institute of Ecology
dhr. P.J.J.	Kome	particulier beheerder in Rockanje
dhr. O.	Meuffels	permanente vertegenwoordiging in Brussel
mw. M.	Vaes	permanente vertegenwoordiging in Brussel
dhr. L.H.J.	Verheyen	Provincie Noord-Brabant
dhr. J.P.J.	Lokker	Provincie Utrecht
dhr. A.	Gijsen	RIVM
dhr. R.	Foppen	SOVON Vogelonderzoek Nederland
dhr. A.	Grijns	Staatsbosbeheer
dhr. C.J.	Vriesman	Staatsbosbeheer
dhr. R.F.J.J.	Munsters	Stichting Behoud Natuur en Landelijk Gebied
dhr. I.	Rooze	Stichting Nationaal Groenfonds
mw. G.M. van der	Vliet	Stichting Nationaal Groenfonds
mw. K. de	Feyter	Stichting Natuur en Milieu
dhr. R.	Jans	Unie van Bosgroepen

dhr. A.	Willems	Unie van Bosgroepen
dhr. J.	Huneker	Unie van Landschappen
dhr. J.	Dirkmaat	Vereniging Das&Boom
dhr. L.	Gerritsen	Vereniging Das&Boom
dhr. C.N. de	Boer	Vereniging Natuurmonumenten
dhr. H.	Siebel	Vereniging Natuurmonumenten
dhr. G.	Cals	VEWIN
dhr. R.	Eijsink	VEWIN
dhr. A.	Jansen	Vitens
mw. C.	Custers	Wageningen Universiteit
dhr. M.	Grutters	Wageningen Universiteit
dhr. A.J.H. van	Vliet	Wageningen Universiteit
dhr. J.	Roos	Waterschap Zuiderzeeland
mw. E. van der	Weiden	Wereld Natuur Fonds
dhr. T.H.L.	Claassen	Wetterskipfryslan
dhr. J.	Klaver	ZLTO

Tevens vormden de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van het eerder uitgebrachte advies 'Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen' (RLG, 2002a) een belangrijke informatiebron voor dit advies.

Bijlage 3

Geraadpleegde literatuur

B&A en DLV, 2003. Tussentijdse evaluatie Programma Beheer, B&A Groep bv, Den Haag en DLV Groen & Ruimte, Dronten

Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingner, R. Haverman, A.J.F.M. van Opstal en F.J. van Zadelhoff, 2001. Handboek Natuurdoeltypen Rapport Expertisecentrum LNV nr. 2001/020, Wageningen isbn 90-75789-09-2

Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen & P.J. van der Reest, 1995. Handboek natuurdoeltypen in Nederland. Rapport IKC natuurbeer nr. 11 IKC, Wageningen

Bomhoff, E. en L. van der Geest, 2001. De Verscholen Baten van Natuur. ECORYS-NEI, Rotterdam

DLN, 2003. Themanummer Klimaatsverandering, De Levende natuur, jaargang 104, mei 2003

EU, 2002. Final report on Financing Natura 2000. Working Group on Article 8 of the Habitats Directive, Brussel, november 2002

Foppen, R., Ter Braak, C.J.F., Verboom, J., Reijnen, R., 1999. Dutch Sedge warblers (*Acrocephalus schoenobaenus*) and West African rainfall: empirical data and simulation modelling show low population resilience in fragmented marshlands. *Ardea* 87: 113-127.

Geertsema, W., 2002. Plant survival in dynamic habitat networks in agricultural landscapes. Proefschrift, Universiteit van Wageningen

Ham, A, van den, G.S. Venema en G.J.F. van den Elzen, 2002. Naar netwerkfinanciering en –aanpak voor Kwaliteitsimpuls landschap. Lei-rapport 4.02.08, LEI, Den Haag

KPMG, 1999. Natuurgebieden als drager van de regionale economie. Onderzoek naar de economische effecten van de natuurgebieden Schiermonnikoog en de Zuid-Oostelijke Veluwe. KPMG, Hoofddorp

Landbouw-Economisch Instituut, 2002. Baten en kosten van natuur. Een regionale analyse van het Roerdal. Rapport 4.02.09, Wijnen, W., H. Hofsink, E. Bos, C. van der Hamsvoort en L. de Savornin Lohman, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag

LNV, 2001. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag

LNV, 2003 a. Jaarverslag van het ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij, Tweede Kamer, 28880

LNV, 2003 b. Beleidsreactie evaluatie Programma Beheer. Brief aan de Tweede Kamer van mei 2003, TRC 2003/4398, 5 juni 2003

Marlet, G.G., Gemeentefonds mist grond. Economisch Statistische Berichten 88: 155-157

MDW-werkgroep, 2003. Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw. Eindrapportage MDW werkgroep, 03-ME-13, Den Haag, april 2003

Nagelkerke, K. en R. Alkemade, 2003. Het modelleren van areaalverschuivingen als gevolg van klimaatsverandering. De Levende Natuur, 104: 114-118

Nationaal Groenfonds, 2002. Investeren in natuur 2003-2006. Financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid. Nationaal Groenfonds, Hoevelaken

Natuurcompendium, 2003. Natuurcompendium 2003. Natuur in Cijfers. Natuurplanbureau, RIVM, CBS en DLO, Bilthoven

Oostenbrugge, R. van., Jansen, J., Reijnen, R., Vos, C., 2003. Quick scan beleidswijzigingen EHS. Alterra-rapport 657, Alterra, Wageningen

Opdam, P., Wascher, D., 2003. Multiple stress of climate change and habitat fragmentation on biodiversity: linking landscape and biogeographical scale levels (submitted).

Provincie Utrecht, 2002. Beleidsnotitie natuurbeleid. Provincie Utrecht, Utrecht

RIVM, 2001 Natuurbalans 2001 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu, Bilthoven

RIVM, 2002. Natuurbalans 2002 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu, Bilthoven

RLG, 2000 a. De natuur van het draagvlak. Advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid. Publicatie RLG 01/2 Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

RLG, 2000 b. Het belang van samenhang. Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied. Publicatie RLG 00/3, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

RLG, 2002 a. Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen. Advies over groene diensten in het landelijk gebied. Publicatie RLG 02/3. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

RLG, 2002 b. Voorkomen is beter.... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling Publicatie RLG 02/5. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

RLG, 2003 a. Platteland in de steigers, advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland Publicatie RLG 03/3, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

RLG, 2003 b. 'Voor een dubbeltje op de eerste rang' Publicatie RLG 03/2, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort

Stortelder, A.F.H., Schrijver, R.A.M, Top, I.M. van den & Alberts, H., 2001. Boeren voor natuur. Scenario's voor het landelijk gebied. Alterra, Wageningen; 32 pp

Bijlage 4

Overzicht Publicaties

Adviezen 2003

- RLG 03/2 Voor een dubbeltje op de eerste rang
advies over het natuurbeleid
(februari 2003)
- RLG 03/3 Platteland in de steigers
advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland (februari 2003)
- RLG xxxx Scherven brengen geluk, ruimte voor duurzame glastuinbouw
Lezing raadslid J.T.G.M. Koolen, Nationaal Glastuinbouwcongres
14 april 2003
- RLG 03/4 Briefadvies over de gevolgen van hervormingsvoorstellen van het GLB (mei 2003)
- RLG 03/5 Ruimte voor natuur advies over realisatie en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf (september 2003)
- RLG 03/6 De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler?
advies over de positie van primaire producenten in agroketens (september 2003)

Adviezen 2002

- RLG 02/1 Briefadvies over de positie van het groene onderwijs
(januari 2002)
- RLG 02/2 Briefadvies reactie op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3
(februari 2002)
- RLG 02/4 Terug op de grond en weer tussen de mensen
advies over Food Delta
(april 2002)
- RLG 02/5 Voorkomen is beter
advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling

- RLG 02/6 Meer regio, minder regels, meer resultaat
advies over het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 (juni 2002)
- RLG 02/7 Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen
advies over groene diensten in het landelijk gebied (juni 2002)
- RLG 02/8 Voor boeren, burgers en buitenlui
advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied
(juni 2002)

Adviezen 2001

- RLG 01/2 De natuur van het draagvlak advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid (december 2000)
- RLG 01/3 Kansen voor de biologische landbouw
advies over de kansen voor de biologische landbouw in Nederland tot 2015 (december 2000)
- RLG 01/4 Bergen met beleid
signaaladvies t.b.v. de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen (mei 2001)
- RLG 01/5 Agribusiness: steeds meer business, steeds minder agri
advies over de vestigingsvoorwaarden voor internationale agribusiness (februari 2001)
- RLG 01/6 Vóór het kalf verdronken is
advies over de toekomst van de dierhouderij in Nederland
(juli 2001)
- RLG 01/7 Briefadvies over de Nota Architectuurbeleid
- RLG 01/8 Briefadvies over het vergunningvrij bouwen en het welstandstoezicht

Adviezen 2000

- RLG 00/1 LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven (maart 2000)
- RLG xxxx Landelijk Gebied in 2010 een verkenning (maart 2000)
- RLG 00/2 Briefadvies over het Stimuleringskader voor het landelijk gebied
- RLG 00/3 Het belang van samenhang advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied (september 2000)
- RLG 00/5 Wonen in het landelijk gebied advies over de Ontwerp-Nota Wonen (september 2000)

Adviezen 1999

- RLG 99/2 Made in Holland advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit (maart 1999)
- RLG 99/3 Voor een open toekomst advies over ontwikkelingsperspectief voor IJsselmeergebied (juni 1999)
- RLG xxxx Geleid door kwaliteit interimadvies landelijke gebied en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (mei 1999)
- RLG xxxx LNV tussen Europa en de regio interimadvies (juni 1999)
- RLG xxxx LNV tussen Europa en de regio tweede interimadvies, randvoorwaarden en uitvoering Rurale Ontwikkelingsplannen (september 1999)
- RLG 99/4 Grondbeleid voor groene functies advies over gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies (december 1999)
- RLG 99/5 Briefadvies inzake de CO₂-problematiek in het kader van het verdrag van Kyoto
- RLG 99/6 Briefadvies over de Noordtak van de Betuwelijn

Adviezen 1998

- RLG 98/2 Van waarden, opportunisme en vergetelheid advies over het bestuur van het landelijk gebied (mei 1998)
- RLG 98/3 Leven en laten leven advies over de kustvisserij en de natuur in kustgebieden (maart 1998)
- RLG 98/4 Grote projecten: als het moet, dan ook goed advies over grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied (april 1998)
- RLG 98/5 Overvloed en schaarste: water als geld advies over de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling (juni 1998)
- RLG 98/6 Vaste waarden, nieuwe opties advies over natuur, recreatie en de publieke zaak (september 1998)
- RLG 98/7 Zorg en vertrouwen: de basis voor de voedselproductie in de 21e eeuw (oktober 1998)
- RLG 98/8 Natuurbeleid dat verder gaat advies over voortgang en vernieuwing van natuurbeleid (november 1998)
- RLG 98/9 Het toekomstperspectief voor LNV advies n.a.v. de beleidsagenda (ongevraagd) (november 1998)

Adviezen 1997

- RLG 97/2 Tien voor de toekomst advies t.b.v. beleidsagenda landelijk gebied 21e eeuw (augustus 1997)
- RLG 97/3 Stad en land in groen verband advies over de ordening van stad en land (augustus 1997)
- RLG 97/4 Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen? advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen voor

mainports, woningbouw,
landbouw, natuur of recreatie
(oktober 1997)

Algemene informatie

- RLG 03/1 Jaarverslag 2002 en werk-
programma 2003 (februari 2003)
- RLG 02/3 Jaarverslag 2001 en
werkprogramma 2002
- RLG 01/1 Jaarverslag 2000
- RLG 00/6 Jaarverslag 1999
- RLG 00/4 Evaluatie 1997-2000 rapport van
een externe evaluatiecommissie
o.l.v. mr. F.J.M. Houben (juli 2000)
- RLG 99/1 Jaarverslag 1998 incl. verslag
symposium d.d. 12 november 1998
- RLG 98/1 Jaarverslag 1997
- RLG 97/1 Introductie en werkprogramma
1997-1998 (april 1997)

Alle publicaties staan op de website van de
Raad voor het Landelijk Gebied (www.rlg.nl)
en zijn desgewenst te downloaden.
De publicaties zijn kosteloos via het
bureau van de raad te bestellen.