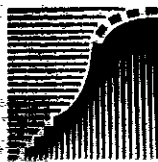


Outputsturing ten behoeve van natuur, bos, landschap en recreatie

*Kenmerken van outputsturing en toepassing bij produkten voor
natuur, bos, landschap en recreatie*

Achtergrondrapport van het Programma Beheer

Projectgroep 'Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing'



Ministerie van LNV
Programma Beheer
15 april 1997

Inhoudsopgave

1 INLEIDING	5
2 NOODZAAK TOT HET AANPASSEN VAN INSTRUMENTARIUM.....	6
2.1 RELATIE TUSSEN INSTRUMENTEN EN BESTUURLIJKE MODELLEN	7
2.2 RELATIE TUSSEN BEHEERSINSTRUMENTARIUM, INRICHTING EN VERWERVING	7
3 OUTPUTSTURING.....	9
3.1 KENMERK OUTPUTSTURING	9
3.2 VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE BETROKKEN PARTIJEN	9
4 CRITERIA EN EISEN VOOR EEN OUTPUTGERICHT INSTRUMENTARIUM	11
4.1 PRODUKT	11
4.2 RAPPORTAGE EN MONITORING	13
4.3 VERGOEDING	14
4.4 EINDAFREKENING, BETALING EN TOETSING	14
4.6 UITVOERING, CONTROLE EN HANDHAVING	15
4.7 TUSSENTIJDSE BELEIDSWIJZIGINGEN.....	15
5 JURIDISCHE ASPECTEN	16
5.1 OUTPUTSTURING EN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT (AWB)	16
5.2 OUTPUTSTURING EN DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR.....	17
5.3 OUTPUTSTURING EN HET EG-RECHT	17
6 CONCLUSIES	19

Handboek

nr: 02X8 (S2)

nr:

nr: 2

nr:

nr: 1997270503

Handboek

1 Inleiding

Aan beleidsontwikkeling en -uitvoering zijn de volgende vragen te koppelen: wat, waar, wanneer en hoe? Wat wil zeggen om welke kwantiteit en/of kwaliteit gaat het. Waar gaat om de plaats waar produkten gerealiseerd moeten worden. Wanneer geeft de termijn(en) aan waarbinnen (tussen)produkten van bos, natuur, landschap en recreatie gerealiseerd moeten worden en hoe slaat op de wijze waarop deze produkten bereikt worden.

De 'wat' en 'wanneer' vraag komt alleen aan de orde in de beleidsnota's zoals Structuurschema Groene Ruimte, Natuurbeleidsplan en Kiezen voor Recreatie. Wat daarbij opvalt is dat de beleidsprodukten (het wat) en ook termijnen waarbinnen produkten gehaald moeten worden (het wanneer) daarin nauwelijks worden geconcretiseerd en niet meetbaar worden omschreven. Slechts de gewenste areaalontwikkeling werd in deze plannen in meetbare termen omschreven. Het wanneer wordt in de beleidsplannen - als het al bepaald wordt - veelal in termijnen van eindprodukten/streefprodukten bepaald, die zeker voor het natuurbeheer ver in de toekomst liggen (25-50 jaar). Van een outputgerichte sturing was tot nog toe niet aan de orde.

In de nota Dynamiek en Vernieuwing (D&V) zijn de hoofdlijnen van de gewenste ombuigingen met betrekking tot natuurbeleid en -beheer aangegeven. De uitwerkingen hiervan vinden plaats in één van de zes D&V-programma's, nl. Programma Beheer.

Het programma beheer kent een aantal randvoorwaarden. In de eerste plaats is het niet de bedoeling om nieuwe beleidsprodukten te ontwikkelen. In de tweede plaats worden bestaande afspraken tussen overheden over rollen en verantwoordelijkheden in het programma niet ter discussie gesteld. Deze zijn uitgangspunt voor de uitwerkingen in het programma. In de derde plaats wordt wat betreft het instrumentarium vooral naar het beheer-instrumentarium van het natuurbeleid gekeken. De andere instrumenten (produkttoewijzing, verwerving en inrichting) worden in de signalerende sfeer bij de uitwerking van het programma en in het bijzonder van het project herziening instrumentarium betrokken.

In deze notitie wordt vormgegeven aan het begrip outputsturing t.b.v. het realiseren van Bos, natuur, landschap en recreatie (BNLR) produkten in de kader van het Programma Beheer.

2 Noodzaak tot het aanpassen van instrumentarium

Ook in de nota Dynamiek en Vernieuwing zijn de uitgangspunten en beoogde veranderingen voor het instrumentarium voor het beheer van bos, natuur, landschap en recreatie aangegeven.

De uitgangspunten en veranderingen zijn:

- Met de blijvend voor beheer beschikbare middelen een hoger natuurrendement behalen
- Ambities en middelen worden met elkaar in evenwicht gebracht.
- Beheer van de EHS is gebaseerd op duurzaamheid/continuïteit en professionaliteit
- De rol van particulieren bij het natuurbeleid wordt waar mogelijk versterkt.

Het systeem van subsidies wordt gebaseerd op resultaat- en produktmetingen van goed omschreven produkten van bos, natuur, landschap en recreatie. Dit sluit ook goed aan bij de in de inleiding geconstateerde verschuiving in het beleid voor bos, natuur en landschap, nl. van areaalontwikkeling naar meer aandacht voor de gewenste kwaliteit voor bos, natuur, landschap en recreatie.

De achterliggende redenen voor de uitspraken in de nota Dynamiek en Vernieuwing zijn de volgende.

De praktijk bij de realisatie van produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie (bnlr-produkten) is dat de meeste energie gestoken wordt in het kwantitatieve deel van het wat (areaalontwikkeling), het 'hoe' en 'waar' (ontwikkelen van de EHS). In mindere mate wordt aandacht besteed aan het kwalitatieve deel van het 'wat' en 'wanneer'. Dit komt ook in de instrumenten tot uitdrukking. Vaak wordt ingegaan op het 'waar' (gebiedsbegrenzingsen e.d.) en 'hoe' (inrichting en maatregelen) iets moet gebeuren.

Van een duidelijke koppeling van kwalitatieve produkten en middelen is niet of nauwelijks sprake. Het betreft met name kwalitatieve produkten die een duidelijke relatie hebben met de kwalitatieve produkten in de beleidsnota's en de uitwerkingen daarvan.

De aandacht van het beleid voor bos, natuur en landschap was tot voor kort vooral gericht op areaalontwikkeling en behoud van bos, natuur en landschap.

Door de inzet van de instrumenten, die vooral gericht waren op de uitvoering konden de bnlr-produkten in voldoende mate gerealiseerd worden. In deze situatie was het ook niet nodig monitorings- en evaluatie-aspecten voor de kwaliteitsprodukten te hanteren. De kwaliteitsprodukten waren aan de hand van areaalontwikkeling relatief gemakkelijk te monitoren en te evalueren. Daarnaast was in het natuurbeheer sprake van een beperkt aantal uitvoerende organisaties met korte lijnen tussen deze organisaties en de subsidieverlener (rijk/provincie). Dit leidde tot gedetailleerde discussies over het 'hoe' tussen de partijen. Van aansturing op hoofdlijnen was hierbij geen sprake.

Het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte markeren wat dit betreft een omslagpunt. Er worden naast kwantitatieve beleidsprodukten ook kwalitatieve beleidsprodukten geformuleerd. Het gaat niet alleen om areaalontwikkeling (van de EHS), maar ook om het realiseren van nader beschreven kwaliteitsprodukten voor bos, natuur, landschap en recreatie. Deze kwaliteitsprodukten voor bos, natuur en landschap zijn o.a. beschreven in de nota Ecosystemen in Nederland. De nota 'Kiezen voor Recreatie' geeft de kwaliteitsprodukten weer voor recreatie.

Bij de uitvoering van de rijksbeleidsprodukten voor bos, natuur, landschap en recreatie treden veelal nog de volgende knelpunten op:

- onvoldoende wordt bijgehouden waar de uitvoering nu precies staat (dus weten we "niets" over de huidige kwaliteit en fase van ontwikkeling);
- beheerders hebben veelal te maken met integratie van beleidsprodukten, terwijl de instrumenten sectoraal ontwikkeld zijn.
- de produkten zijn vaak niet concreet in de zin van te bereiken toetsbare produkt en de termijn die daarbij hoort;
- de instrumenten zijn sterk detaillistisch (het hoe van de uitvoering op terreinniveau), inputgericht, planningsgericht en gericht op financiële verslaglegging;
- de instrumenten zijn sterk produktgroep gericht, wat geleid heeft tot beperking van het type beheerder;
- de koppeling tussen de beleidsprodukten en rapportage is onvoldoende.

2.1 Relatie tussen instrumenten en bestuurlijke modellen

In overeenstemming met ontwikkelingen elders binnen de rijksoverheid heeft LNV gekozen voor de sturingsfilosofie "sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat". Parallel daaraan is met het IPO een akkoord gesloten omtrent de Decentralisatie-Impuls. Als gevolg hiervan vindt een verschuiving plaats van taken en verantwoordelijkheden tussen LNV en provincies.

De inzet bij de herziening van het beheersinstrumentarium is het ontwikkelen van een instrumentarium dat uitgaat van produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie én outputgericht (produktgericht) is. Het onderhavige project als zodanig formuleert niet de produkten doch werkt slechts een instrumentarium uit dat los staat van een sturingsfilosofie. Dit uitgangspunt leidt er toe dat de discussie over outputsturing in de kern kan worden gevoerd, onafhankelijk van het vraagstuk omtrent de relaties tussen LNV, de provincies en de beherende organisaties.

2.2 Relatie tussen beheersinstrumentarium, inrichting en verwerking

Als we de beleidsvelden bos, natuur, landschap en recreatie bekijken zijn de volgende activiteiten, waarmee de realisatie van het beleid gestuurd kan worden van belang.

- Functietoekenning/begrenzing
- Verwerving / vergoeding waardevermindering/vergoeding productiefactor grond
- Inrichting en omvorming
- Beheer

Deze activiteiten worden in de tijd na elkaar ingezet, maar moeten wel in samenhang worden gezien. De activiteiten beïnvloeden elkaar. Beheer is slechts een stap op weg naar de eindprodukten van het beleid.

Produkttoewijzing en verwerving zijn voor de beleidsrealisatie van wezenlijk belang. Het beheer- en inrichtingsinstrumentarium heeft geen invloed op de produkttoewijzing. Produkten, in termen van hectares natuurdoeltypen op een bepaalde plaats, worden bepaald door potentie van een terrein, de gewenste arealen en kwaliteit. Deze produkttoewijzing wordt gestuurd door o.a. kaderbief GRR. De produkttoewijzing kan ook aangestuurd worden door bij verwerving (verwervingsinstrumentarium) vast te leggen dat het terrein moet worden ingericht en beheerd t.b.v. een bepaald produkttype.

Primair gaat het in het programma Beheer om het herzien van het instrumentarium ten behoeve van het beheer van terreinen, nadat de functietoekenning en al of niet verwerving heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat alvorens het beheersinstrumentarium wordt ingezet het produkt duidelijk zal moeten zijn en derhalve is het instrumentarium niet sturend waar produkttypen gelokaliseerd worden en welke omvang deze moeten hebben.

Inrichtingsactiviteiten zijn echter sturend op de snelheid waarmee een produkt wordt gerealiseerd dan wel zijn bepalend voor een succesvolle realisatie (bv. omgevingsfactoren). Omvormingsactiviteiten (omvormen van ene produkttype naar het andere), voortkomend uit doeltoewijzing hebben nagenoeg het zelfde karakter als inrichtingsactiviteiten. Onderdelen van een outputgericht instrumentarium zijn derhalve inrichting, omvorming en beheer.

Een contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zal afspraken moeten bevatten over:

- inrichtings- en omvormingsactiviteiten om tot een tussenprodukt dan wel een eindprodukt te komen
- het ontwikkelingsbeheer d.w.z. beheer gedurende de periode dat het eindprodukt nog niet is bereikt
- onderhoudsbeheer d.w.z. beheer dat noodzakelijk is nadat het eindprodukt is bereikt.

3 Outputsturing

3.1 Kenmerk outputsturing

Met behulp van outputsturing kan worden aangesloten op de sturingsfilosofie van LNV. Het hoofdkenmerk van een outputsturingsmodel dat er een duidelijk opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is, waarbij **vooraf** in een onderhandelingsproces de te behalen (beleids)produkt, de opleveringstermijn en de vergoeding wordt bepaald en dat er **achteraf** een "afrekening" of een verantwoording plaatsvindt op basis van de uiteindelijk behaalde resultaten. Het maakt de overheid een voorspelbare en betrouwbare "contract"partner.

In de meest "simpele" vorm betekent dit, dat:

- de opdrachtgever **van te voren duidelijkheid** moet bieden over zijn wensen of eisen wat betreft het 'wat', 'waar' en het 'wanneer';
- het om de **hoofdpijnen van het "wat" en het "waar"** gaat. De opdrachtnemer heeft dan de ruimte om de benodigde maatregelen te treffen om de door de opdrachtgever geformuleerde producten te bereiken.
- de opdrachtgever **produkten aan middelen koppelt** (de vergoeding voor de producten voor bos, natuur, landschap en recreatie, die men bereid is te betalen)
- de opdrachtnemer zich **akkoord verklaart** die produkt **binnen de afgesproken tijd en hoeveelheid geld** te verrichten
- de opdrachtnemer aan de opdrachtgever **aan het eind** van de periode die staat voor oplevering van de produkt **verantwoording** aflegt over de behaalde resultaten
- de opdrachtgever deze resultaten vervolgens **beoordeelt** op grond van de gemaakte afspraken en zo tot afrekening overgaat.

3.2 Verantwoordelijkheden van de betrokken partijen

"Nieuw" in het nieuwe sturingssysteem is dat er een duidelijk scheiding van verantwoordelijkheden plaatsvindt. In het proces dat aan de opdrachtverstrekking vooraf gaat, zal deze scheiding van verantwoordelijkheden ook erkend dienen te worden. Slechts met respect voor wederzijdse verantwoordelijkheden en vaardigheden is het mogelijk tot zodanige afspraken te komen, dat de te bereiken produkten geconcretiseerd kunnen worden in meetbare en evalueerbare tussen- en eindprodukten.

Het proces, wat leidt tot de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vindt plaats binnen de algemene kaders die daarvoor aan de overheid worden gesteld. Voor de overheid geldt dat haar onderhandelingsmarge met name beperkt wordt door het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel, het EG-recht en -regelgeving en de Algemene wet bestuursrecht.

- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de concrete formulering van het 'wat', het 'wanneer' en zo nodig het 'waar'. Bovendien is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van toereikende middelen. Naast financiën kan daarbij ook gedacht worden aan het bijdragen aan het creëren van benodigde randvoorwaarden om de produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie te realiseren (bestuurlijk draagvlak, externe omstandigheden). Het gaat wat dit laatste betreft om een af te spreken inspanningsverplichting van de opdrachtgever.

- de opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het behalen van de afgesproken produkten. De opdrachtnemer brengt daarvoor in het "onderhandelingsproces" over de te bereiken produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie zijn specifieke kennis in hoe deze produkten te bereiken zijn. Dit zijn:
 - a) vaardigheid hoe "natuur" op een bepaalde locatie beheerd of ontwikkeld dient te worden (zijn technische vakkennis). Hier gaat het niet alleen om de vakkennis omtrent ecosystemen, bosbouw, flora en fauna en bedrijfsvoering, maar ook omtrent de omgevingsfactoren, die randvoorwaarden zijn voor het bereiken van de produkten (bijv. waterhuishouding, inrichting, noodzakelijke milieukwaliteit).
 - b) Voorts mag van de opdrachtnemer verwacht worden dat hij in de onderhandelingen de lokale bestuurlijke omstandigheden (bijv. het draagvlak om de waterhuishouding aan te passen) in het onderhandelingsproces inbrengt. (Overigens laat dit de eerder genoemde inspanningsverplichting van de opdrachtgever onverlet).

Wanneer de uiteindelijke opdracht wordt gegeven, geformuleerd in te bereiken tussen- en eindprodukten binnen een bepaalde termijn, is de opdrachtnemer vanaf nu eerstverantwoordelijke (initiatiefnemer) voor de realisering van de produkten. De opdrachtnemer neemt alle benodigde initiatieven (technische, bestuurlijke en randvoorwaardelijke (milieuomstandigheden) om de produkten binnen de afspraken te realiseren. Overigens betekent dit niet dat de opdrachtnemer voor alles de uitvoering op zich moet nemen, maar wel zal de opdrachtnemer de voortgang dienen te bewaken in het belang van zijn eindrapportage en decharge van de opdracht. Van de opdrachtnemer mag verwacht worden dat hij eventuele belangrijke knelpunten in een vroeg stadium signaleert en rapporteert in de richting van de opdrachtgever.

4 Criteria en eisen voor een outputgericht instrumentarium

Voor een outputgericht instrumentarium is het nodig afspraken te maken over het wat, waar, wanneer en de financiële bijdrage. Onzekerheden moeten voor alle partijen zoveel mogelijk worden voorkomen. Van belang is dat deze afspraken vooraf worden vastgelegd in een soort normering. Alle partijen weten wat ze aan elkaar hebben. Het gedrag van de rijksoverheid als partner wordt beter voorspelbaar.

In het navolgende wordt aangegeven hoe de elementen wat, waar en wanneer vorm moeten krijgen in het instrumentarium. Hierbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat produkten voor natuur, bos, landschap en recreatie veelal een lange realisatietermijn kennen. Voorts dient bij het concretiseren van genoemde elementen rekening te worden gehouden met de juiste parameters. Immers op basis van de parameters wordt bepaald of een (tussen)produkt al of niet is gerealiseerd.

Het instrumentarium dient regelend op te treden m.b.t.:

1. Produkt
2. Rapportage en Monitoring
3. Vergoeding
4. Eindafrekening
5. Uitvoering, controle en handhaving
6. Tussentijdse beleidswijzigingen

4.1 Produkt

Het nieuwe sturingssysteem stelt eisen aan de produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie. Deze zijn:

- produkten dienen concreet en eenduidig te zijn;
- de produkten dienen kwaliteit én kwantiteit te beschrijven;
- produkten dienen meetbaar en evalueerbaar te zijn;
- produkten dienen gebonden te zijn aan een termijn

Het abstractieniveau waarop de produkten worden beschreven is enerzijds afhankelijk van het ambitieniveau van de overheid als opdrachtgever. Anderzijds wordt het bepaald door de objectieve eisen zoals in paragraaf 4.1 beschreven.

Voor de produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie verschilt het ambitieniveau van de rijksoverheid afhankelijk van de internationale en nationale betekenis van het betreffende produkt. Dit betekent dat de mate van detail waarmee de beleidsprodukten worden omschreven ook verschillen.

De nota Dynamiek en Vernieuwing gaat er van uit dat de opdrachtnemer wordt afgerekend op de gerealiseerde en van te voren afgesproken produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie. Het kan zo zijn dat tussenprodukten en eindprodukten moeilijk concreet te plannen zijn (bijvoorbeeld doordat de ontwikkelingsmogelijkheden nog niet uitgekristalliseerd zijn). In dergelijke situaties zal moeten worden bezien op welke basis de opdrachtnemer kan worden afgerekend. Dit kan o.a. op basis van een van te voren afgesproken inspanningsverplichting.

Het project 1 (Operationalisering van produkten) dient inzicht te geven in de eind- en tussenprodukten voor bos, natuur, landschap en recreatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin). Gedacht wordt aan een aantal basispakketten. Deze pakketten worden samenge-

steld uit bos- (nota Bos), landschaps- (nota Landschap), recreatie- (Kiezen voor Recreatie) en natuurproducten (nota ecosystemen in Nederland; SGR). Daarnaast kan een aantal aanvullende pakketten worden samengesteld, die samen met de basispakketten kunnen worden gerealiseerd.

In de Nota ecosystemen in Nederland en in het soortenbeleid (m.n. de soorten van internationaal en nationaal belang) wordt concreet aangegeven wat het ambitieniveau van de rijksoverheid is. Op hoofdlijnen kunnen drie abstractieniveaus te onderscheiden.

1. Gezien de internationale en nationale verplichtingen en belang wordt het belangrijk geacht om meer ruimte te geven aan natuurlijkheid en de halfnatuurlijkheid, die maar op enkele plaatsen in Nederland kan voorkomen. Dit is uitgewerkt in een beperkt aantal natuurdoeltypen: de natuurdoeltypen uit hoofdgroep 1, 2 en 3a.
2. Aanvullend daarop wordt het behoud of ontwikkeling van een beperkt aantal (inter)nationale belangwekkende soorten belangrijk geacht.
3. Voor natuurdoeltypen, die niet van (inter)nationaal belang zijn (Natuurdoeltypen uit de hoofdgroep 3b en 4) kan de rijksoverheid zich wat betreft omschrijvingen beperken tot het aangeven van een minimale kwaliteit en kwantiteit.

Voor het abstractieniveau van de te beschrijven produkten betekent dit dat men in het ene geval zal moeten kiezen voor het niveau van produkttypen (1 en 3). In het geval van produktsoorten zal men voor het abstractieniveau van individuele soorten moeten kiezen (2). Bij het derde niveau kan men ook kiezen voor een clustering van produkttypen.

De produktpakketten dienen een indicatie te geven waar (kansrijke situaties) en wanneer (termijn) deze gerealiseerd moeten zijn/worden. Het betreft in eerste instantie de eindprodukten, maar even belangrijk is het formuleren van tussenprodukten (voor ontwikkelingsbeheer bijvoorbeeld) die een qua planning overzienbare realisatietijd vergen. Tussenprodukten worden afgesproken over een termijn van maximaal vijf jaar. D.w.z. dat bijvoorbeeld voor het bepaald eindprodukt met een realisatietermijn van vijftieng jaar er vier tussenprodukten moeten worden geformuleerd.

Daarnaast kan een aantal aanvullende pakketten worden gecreëerd. Deze pakketten kunnen zowel zelfstandig als in aanvulling op de produktpakketten worden gerealiseerd (bijv. ganzenbeheer).

Om een bepaald produkt te realiseren, de risico's te minimaliseren en de effectiviteit en efficiency van het beheer te verhogen, is het nodig dat per pakket minimale eisen worden gesteld aan het uit te voeren beheer. Deze eisen of voorwaarden hebben betrekking op:

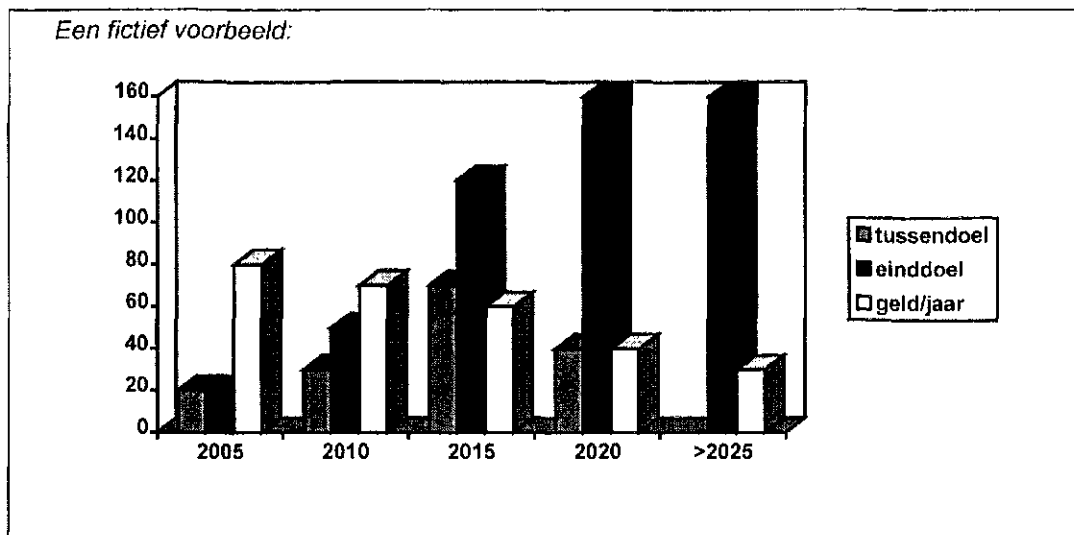
- Continuïteit
- Duurzaamheid
- Schaal
- benodigde kennis en vaardigheden

Om te kunnen bepalen of de opdrachtnemer het afgesproken produkt voor bos, natuur, landschap en recreatie realiseert, is het bepalen van de uitgangssituatie (0 situatie) ook noodzakelijk. In deze beschrijving van de uitgangssituatie dient niet alleen aandacht besteed te worden aan de kwaliteiten van bos, natuur, landschap en recreatie, maar ook aan de kwaliteiten van de omgevingsfactoren.

E.e.a. betekent dat ook de beschrijving van de uitgangssituatie in het "contract" tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt opgenomen. Voorwaarde is dat **vooraf** duidelijkheid wordt verkregen en vastlegging plaatsvindt van verantwoordelijkheden, criteria/nadere afspraken.

Zo kunnen de betrokken partijen nadere afspraken maken over zaken als:

- kwaliteitseisen: alleen kwantiteit is onvoldoende. Ook moet duidelijk zijn wanneer een resultaat "goed" is in de zin van kwaliteit
- tussenprodukten en daarmee beschikbaar te stellen middelen: Vooral naar mate produkten ver weg liggen kan het noodzakelijk zijn "tussenprodukten" te formuleren, al dan niet gekoppeld aan middelen.



*Toelichting: In dit fictieve voorbeeld is voor elke periode (in dit fictieve geval 5 jaar) een hoeveelheid **tussenprodukt** benoemd met daaraan gekoppeld de financiële middelen per jaar voor deze periode. Afhankelijk van de afspraken over de te behalen tussenprodukten kunnen de financiële middelen variëren. Het **eindprodukt** is gelijk aan de som van alle tussenprodukten. Tot 2026 is sprake van een **ontwikkelingsmodel**. Na oplevering van het eindprodukt in 2025 kunnen we spreken van een **beheersmodel**: er vindt onderhoud plaats van het eindprodukt. Ook hiervoor wordt jaarlijks een bedrag beschikbaar gesteld.*

4.2 Rapportage en monitoring

Vooraf bij lange termijn "contracten" is rapportage een onlosmakelijk onderdeel van outputsturing dat de voortgang wordt bijgehouden door de opdrachtnemer door middel van rapportages en monitoring. Zonder dat is het afleggen van verantwoording niet mogelijk. Tussentijds en in ieder geval aan het eind van de termijn van definitieve oplevering wordt aan de opdrachtgever de stand van zaken kenbaar gemaakt. Zoals boven is gesteld, moeten de produkten/product in meetbare eenheden te worden uitgedrukt. De parameters waarop gemonitord wordt moeten iets zeggen over deze afgesproken produkten/product, de resultaten. Deze parameters kunnen zijn:

- Processoorten
- Produktsoorten en recreatieproductgroepen
- Openstelling en toegankelijkheid
- Landschapselementen en hun samenhang
- Terreincondities
- (te meten beheersinspanningen)

Bij elk produktpakket dient te worden aangegeven welke parameters en op welke niveau (mate van detail) gemonitord worden om de juiste verhouding tussen gewenst produkt, vergoeding en monitoringsinspanning te behouden. De systematiek van rapportage en monitoring zal uniform dienen te zijn. De rapportages dienen niet alleen inzicht te geven in de bereikte produkten, maar ook in de inspanningen, die zijn geleverd om het bestuurlijke en milieuhygiënische randvoorwaarden te (laten) realiseren.

Op dit moment lopen binnen LNV al diverse monitoringprojecten, zoals het programma Gegevensvoorziening (N) en het project Monitoring Groene Ruimte (GRR). Voor een deel zal de informatie die nodig is voor de verslaglegging van de produktrealisatie (in het instrumentarium) zeker te gebruiken zijn voor de bovengenoemde monitoringprojecten. Voor een ander deel zullen de monitoringprojecten extra gegevens vragen die bovenop de noodzakelijke gegevens o.a. door de opdrachtnemer verzameld dient te worden.

4.3 Vergoeding

Eén van de kenmerken van een outputgericht model is dat er duidelijke koppeling is tussen de vergoeding en produkt. Dit wordt bewerkstelligd door aan de produkten of produktpakketten een vergoeding te koppelen. De basis voor de berekening van de vergoeding is de kostprijs van de produkten of de produktpakketten. In de opbouw van kostprijsberekeningen zullen naast de traditionele aspecten (maatregelen en inrichting) ook de nieuwe aspecten dienen te worden meegenomen (monitoring, verantwoording {in de vorm van verslaglegging}). Gedacht wordt aan een systematiek van landelijke normkosten. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de produkten of produktpakketten voor bos, natuur, landschap en recreatie, die worden gerealiseerd; de produkt die daarmee verbonden zijn; het beschikbare budget, de opbrengsten en de mate van zeggenschap van de opdrachtgever over het areaal. In het instrumentarium zal een systematiek van periodieke aanpassing worden opgenomen. Op dit moment lijkt nacalculatie van de werkelijke kosten van produkten of produktpakketten een manier om de kostprijs en de daaraan gekoppelde vergoeding per produktpakket periodiek aan te passen.

4.4 Eindafrekening, betaling en toetsing

Jaarlijks zal de opdrachtnemer een 'voorschot' op de bijdrage ontvangen. Het voorschot is een vast percentage van de berekende beheerbijdrage. De beheersbijdrage wordt berekend door de oppervlakte van het produkttype te vermenigvuldigen met het vergoeding per hectare van het bewuste produkttype. De afrekening vindt plaats op basis van de rapportages van de opdrachtnemer. Zo nodig dient de rapportage ook een verklaring te geven waarom de produkten niet bereikt zijn.

Het instrumentarium zal met een paragraaf over sancties de rechtsgrond worden voor de opgenomen sanctiemogelijkheden. In de regel zullen de (sanctie)mogelijkheden financieel van aard zijn. Uitgangspunt daarbij is dat het instrumentarium resultaatgericht is.

Wanneer produkten of produktpakketten niet worden gerealiseerd zal de opdrachtnemer dit in een zo vroeg mogelijk stadium dienen te signaleren en aan te geven aan de opdrachtgever.

Wanneer het produkt niet wordt bereikt zijn sancties op hun plaats. In deze gevallen zijn er twee situaties mogelijk:

1. De opdrachtnemer heeft verwijtbaar gefaald.
In dit geval wordt niet tot de afrekening overgegaan. Terugvordering van de reeds betaalde voorschotten ligt in de rede.
2. Opdrachtnemer heeft niet verwijtbaar gefaald. Er zijn vooral externe factoren (terreincondities) die niet of nauwelijks door de opdrachtnemer zijn te beïnvloeden.
In dit geval wordt niet tot afrekening overgegaan. Terugvordering van reeds betaalde voorschotten ligt niet in de rede.
Mogelijk is er een derde partij aan te wijzen, waar de opdrachtnemer de 'schade' kan verhalen. Het risico wordt bij de opdrachtnemer gelegd.

Er kunnen zich ook situatie voordoen, waarbij het afgesproken tussen- of eindprodukt eerder bereikt wordt dan in de overeenkomst is vastgelegd. Met name zal dit zich voor kunnen doen in situaties waar sprake is van ontwikkelingsbeheer. In die gevallen lijkt het gezien de gerichtheid op de resultaten voor de hand te liggen om eerder dan vooraf afgesproken over te gaan tot eindafrekening.

4.6 Uitvoering, controle en handhaving

Met de duidelijke beschrijving van productpakketten en aangekoppeld de normering van de te meten parameters, wordt het mogelijk een eenduidig controle en handhavingsbeleid te voeren op de hoofdlijnen van het beleid.

In het instrument zal moeten worden opgenomen wat in grote lijnen de vorm van de overeenkomsten zal zijn en hoe overeenkomsten worden afgesloten. Daarnaast zal worden opgenomen hoe de uitvoering georganiseerd zal worden. Te verwachten is dat er twee typen overeenkomsten zullen bestaan generieke overeenkomsten (bulk) en maatwerk.

4.7 Tussentijdse beleidswijzigingen

Het bereiken van natuurprodukten is vaak niet gebaat bij veelvuldige beleidswijzigingen. De realiseringstermijnen van produkten overstijgen vaak de beleidscyclus. Dit betekent dat zeker bij (eind)produkten met een lange(re) realisatietermijn afspraken gemaakt dienen te worden hoe met beleidsveranderingen zal worden om gegaan. Logisch is om bij beleidswijzigingen een overgangstermijn af te spreken die past bij de realiseringstermijn en cycli van de produkten van het natuurbeheer. Heel concreet betekent dit ook dat bij de invoering van het nieuwe instrumentarium juridisch vastgelegd moet worden hoe met beleidswijzigingen wordt omgegaan (in een regeling).

5 Juridische aspecten

5.1 Outputsturing en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Op 1 juli 1997 zal naar verwachting de derde tranche van de Awb in werking treden. Daarmee zal een zeer belangrijk deel van het huidige, vaak ondoorzichtige, subsidierecht wettelijk worden verankerd. Aan de Awb zal een subsidietitel worden toegevoegd. Het verstrekken van subsidies zal daarmee voortaan moeten voldoen aan (o.a.) de daar gestelde eisen.

De vergoedingen op basis van de huidige LNV-beheersregelingen (b.v. Regeling bijdragen particuliere natuurbeschermingsorganisaties, RBON, Regeling EGM) en meer incidentele beheersvergoedingen (b.v. subsidiëring schaapskudden) kunnen over het algemeen als "subsidies" in de zin van de Awb worden gezien (De Natuurschoonwet 1928 kan b.v. uitdrukkelijk niet als subsidieregeling worden gezien omdat het hier louter een fiscale regeling betreft).

Momenteel wordt door LNV gebruik gemaakt van een drietal juridische constructies om via het instrument "subsidie" bepaalde activiteiten te sturen. Het betreft hier de volgende mogelijkheden:

- a. alleen een subsidiebeschikking;
- b. een subsidiebeschikking met daaraan gekoppeld een privaatrechtelijke uitvoeringsovereenkomst;
- c. alleen een privaatrechtelijke overeenkomst.

Na inwerkingtreding van de derde tranche AWB zijn nog slechts de volgende constructies mogelijk:

- a. alleen een subsidiebeschikking;
- b. een subsidiebeschikking met daaraan gekoppeld een privaatrechtelijke uitvoeringsovereenkomst.

De thans nog gebruikte constructie - louter een overeenkomst - zal niet langer gebruikt kunnen worden. Zeer waarschijnlijk zal het wegvallen van deze optie echter van weinig praktisch belang zijn (vgl. ook de motivering m.b.t. het wegvallen van deze optie in de MvT Awb: er is daarvoor geen zelfstandige behoefte. Via "subsidiebeschikking + uitvoeringsovereenkomst" kan in feite hetzelfde worden bereikt).

Belangrijkste verschil tussen de constructie "alleen een subsidiebeschikking" en "subsidiebeschikking + uitvoeringsovereenkomst" schuilt in de mate waarin de overheid de subsidieverkrijger ook daadwerkelijk ertoe kan bewegen de beoogde activiteiten te verrichten, alsmede in de regeling van de gevolgen indien niet langer aan de voorwaarden/voorschriften wordt voldaan. In tegenstelling tot bij de constructie "subsidiebeschikking + uitvoeringsovereenkomst" kan via "alleen de subsidiebeschikking" niet "hard" worden bereikt dat ook daadwerkelijk gedurende langere tijd het afgesproken beheer plaatsvindt. De sanctie bij laatstbedoelde constructie bestaat immers slechts uit

het onthouden/intrekken van de subsidie, terwijl het nakomen van de verplichtingen niet in rechte kan worden afgedwongen.

De constructie "subsidiebeschikking + uitvoeringsovereenkomst" kan niet in alle gevallen en onder alle omstandigheden worden toegepast. De subsidie kan in ieder geval niet worden verstrekt onder de voorwaarde dat een "van te voren" geheel door de overheid gediceerd contract wordt gesloten c.q. moet worden gesloten. Er dient tot op zekere hoogte "onderhandeling" omtrent de uitvoeringsovereenkomst plaats te (kunnen) vinden. Het toekennen van subsidie onder de voorwaarde dat de subsidie-ontvanger medewerkt aan de totstandkoming van een subsidie-overeenkomst is dus wel mogelijk. De constructie lijkt niet echt geschikt voor subsidiëring op grote schaal van "standaardactiviteiten". Daar zal - zeker ook uit uitvoeringstechnisch oogpunt - de constructie "alleen een subsidiebeschikking" voor de hand liggen. In die gevallen kan dan niet "hard" het bereiken van de afgesproken output worden afgedwongen. In de praktijk echter zal de financiële stok achter de deur (intrekken van de subsidie) voldoende waarborgen bieden.

Het belang van de constructie "subsidiebeschikking + uitvoeringsovereenkomst" zal toenemen naarmate de afgesproken output zich eerst over een lange(re) termijn zal manifesteren. De benodigde continuïteit zal dan gaan nopen tot een meer maatwerkgerichte aanpak waarbij over en weer nadere - en rechtens afdwingbare - afspraken worden gemaakt ter uitvoering van de subsidiebeschikking.

Op grond van de Awb zal subsidie overigens in het algemeen slechts mogen worden verstrekt op basis van een wettelijke regeling (in dat kader wordt thans gewerkt aan de kaderwet LNV-subsidies). In deze regeling(en) dienen de algemene uitgangspunten van subsidiëring (produkt, hoogte, berekeningsgrondslagen etc.) te zijn verwoord. Dit stelt grenzen aan de flexibiliteit van de "outputsturing". Niet over alles kan "onderhandeld" worden, doch slechts over die aspecten waaromtrent de regeling onderhandelingsmarge openlaat.

5.2 Outputsturing en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Uiteraard laat de nieuwe subsidietitel uit de AWB onverlet dat de overheid in algemene zin dient te handelen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook dit beperkt LNV in zijn mogelijkheden tot subsidiëring via outputsturing. Onderhandelen over contracten kent ook uit dien hoofde zijn grenzen. Zo zullen gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ook gelijke betaling dienen te krijgen en dient vooraf duidelijkheid te bestaan omtrent de mogelijkheden voor het verkrijgen van subsidie.

5.3 Outputsturing en het EG-recht

Outputsturing vindt uiteraard niet alleen zijn grenzen in het nationale recht, maar ook in het Europees recht. Met name is in dit verband van belang het EG-landbouwrecht, maar ook het mededingingsrecht zoals gebaseerd op art. 92 EG-verdrag.

In verband met het bovenstaande is allereerst van belang het onderscheid tussen de subsidiëring van activiteiten die zich "in het economisch verkeer" afspelen en die activiteiten waarbij dat niet aan de orde is. In het algemeen kan gesteld worden dat daar waar noch qua produktstelling, noch qua effect sprake is van het ontwikkelen van economische activiteiten, subsidiëring daarvan niet bestreken wordt door het EG-recht en outputsturing uit dien hoofde geen belemmeringen ondervindt. In die zin valt bijvoorbeeld de subsidiëring van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties buiten het EG-bereik.

Is wel sprake van een economische activiteit, dan dient beoordeeld te worden of die activiteit al of niet valt te kenschetsen als landbouw. Is geen sprake van een "landbouwactiviteit" dan dient de "subsiëring van de outputgestuurde activiteit" getoetst te worden aan art. 92 EG-verdrag.

Toetsingscriteria daarbij zijn:

- wordt de mededinging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt die te worden vervalst;
- wordt door de subsidiëring het handelsverkeer tussen de Lidstaten ongunstig beïnvloed.
- Is aan (één van) beide criteria niet voldaan, dan is de subsidiëring toelaatbaar. Bij deze categorie zaken is dus niet primair de hoogte van de steun bepalend of de manier waarop die steun wordt bepaald en betaald, doch is het effect daarvan op "anderen in het buitenland" van belang.

Op voorhand lijkt art. 92 EG-verdrag niet aan outputsturing in de weg te staan. Het onderhavige project strekt zich immers slechts tot hervorming van bestaande instrumenten.

De toelaatbaarheid van subsidiëring van activiteiten die wel binnen het beleidsveld "landbouw" vallen wordt vooral bepaald door vele Raads- en Commissie-verordeningen. Met name wordt gewezen op Verordening (EEG) 2328/91 betreffende de verbetering van de produkttreffendheid van de landbouwstructuur en Verordening (EEG) 2078/92 betreffende landbouwproduktiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer (de RBON is bijvoorbeeld op deze verordeningen gebaseerd).

In algemene zin kan gesteld worden dat ook dit EG-recht zich niet verzet tegen het sturen op output, mits de nationale vergoedingssystematiek ofwel overeenkomt met de vergoedingssystematiek uit die EG-verordeningen, ofwel "vergelijkbaar te maken" is met de systematiek uit de EG-verordeningen. In dit verband wordt gewezen op het feit dat vergoedingen die vallen onder het bereik van bedoelde verordeningen grosso modo zijn georiënteerd op het verschil tussen de (geobjectiveerde) kosten voor "natuur" in vergelijking met het "zonder natuur boeren". Ook geldt uiteraard dat in het kader van die verordeningen de vergoedingen aan een maximum zijn verbonden.

Tenslotte zij opgemerkt dat het ombouwen van een subsidiemogelijkheid tot een outputgestuurd instrument een forse stelselherziening betreft. Daar waar dan ook sprake is van een instrument dat valt onder "EG-regels", eerst dan het vernieuwde, outputgestuurde, instrument kan worden gebruikt, indien terzake van het gebruik daarvan EG-goedkeuring is verkregen.

6 Conclusies

Er wordt een instrumentarium ontwikkeld dat onafhankelijk is van de gewenste bestuurlijke aansturingssystemen. Het betreft alleen een instrumentarium voor beheer. Inrichting maakt wel onderdeel uit van het "contract".

In het resultaatgericht sturingssysteem (outputsturing) is sprake van een duidelijk scheiding van verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer". Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hebben helder rechten en plichten.

Vanuit de filosofie van outputsturing worden duidelijke eisen gesteld aan **de produkten of produktpakketten** voor bos, natuur, landschap en recreatie. Deze sleutelfactoren zijn:

- Produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie dienen kwalitatief en kwantitatief zodanig beschreven zijn, dat deze toetsbaar zijn.
- Aan de produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie dient een realisatietermijn (eventueel met tussenprodukten) gesteld te worden.
- De produkten dienen indicatief gealloceerd te worden.
- Duidelijk dient te zijn welke (abiotische) omgevingskwaliteit noodzakelijk is, zodat de inspanningsverplichtingen kunnen worden aangegeven.
- Per produkt dient de monitorings- en verantwoordingsinspanning te worden aangegeven.
- Per produkt dient een indicatie te worden gegeven van de vereiste kennis en vaardigheden.

Een **instrumentarium** dat gericht is op de aansturing van gewenste resultaten (outputgericht) dient te voldoen aan de volgende eisen:

- Concrete en toetsbare produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie.
- Bevat de onderdelen inrichting, omvorming en beheer
- Vergoedingssystematiek dat gekoppeld is aan produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie.
- Monitorings- en verantwoordingsystematiek afgestemd op de produkten voor bos, natuur, landschap en recreatie.
- Duidelijk belonings- en sanctiesystematiek
- Handhaafbaar en controleerbaar

Het omzetten van het huidige beheersinstrumentarium tot een outputgestuurd instrumentarium lijkt **juridisch** gezien mogelijk. De (beoogde) inwerkingtreding van de tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal op dit punt geen belemmerende factor van belang zijn.

Beperkende randvoorwaarden voor de outputsturingdiscussie betreffen met name de vergoedingssystematiek en de hoogte van de vergoedingen in relatie tot het EG-recht in algemene zin en specifiek in relatie tot Verordening (EEG) 2328/91 en 2078/91.

Vanwege de aard en omvang van de "outputsturingdiscussie" zal de inwerkingtreding van de op output te sturen instrumenten, wellicht eerst dienen plaats te vinden nadat terzake goedkeuring is verkregen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.