

De 'Ruime Jas' op maat gesneden

'Ruime jas-begrenzing van beheersgebieden'

Achtergrondrapport van het Programma Beheer

Projectgroep 'Flexibilisering begrenzings Rbon'



Ministerie van LNV
Programma Beheer
15 april 1997

82x8 (56)

2

1997270507

Inhoudsopgave

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	4
1. INLEIDING	9
1.1 DYNAMIEK EN VERNIEUWING EN PROGRAMMA BEHEER	9
1.2 IPO-NOTITIE 'PARTICULIER BEHEER'	10
1.3 PROJECTOPDRACHT	10
1.4 AANPAK	11
1.5 PLAATSBEPALING RAPPORTAGE EN DOORKIJK	11
2. HET RELATIENOTABELEID	12
2.1 DE RELATIENOTA	12
2.2 BEGRENZING	12
2.3 RUIMTELIJKE SITUERING VAN BEHEERSGEBIEDEN	13
2.4 RELATIE RELATIENOTA EN RUIMTELIJKE ORDENING	13
3. DE 'VRAAG' NAAR RUIME JAS-BEGRENZING	15
3.1 DE VRAAG VANUIT HET VELD	15
3.2 ARGUMENTEN VOOR RUIME JAS-BEGRENZING	16
4. ANALYSE LOPENDE EXPERIMENTEN	18
4.1 ONDERZOEKSVRAGEN	18
4.2 OVERZICHT PILOT-PROJECTEN	18
4.3 DEELNAME PILOT-PROJECTEN	19
4.4 NATUURWETENSCHAPPELIJKE EFFECTIVITEIT	20
4.5 UITVOERINGSASPECTEN	20
5. UITWERKING PER BEHEERSDOELSTELLING	22
5.1 UITGANGSPUNTEN	22
5.2 NATUURWETENSCHAPPELIJKE ASPECTEN	23
5.2.1 Handhaven natuurlijke handicaps	23
5.2.2 Handhaven en ontwikkelen weidevogelpopulaties	24
5.2.3 Handhaven en ontwikkelen waardevolle vegetaties en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige fauna op perceelsniveau (o.a. das, vlinders, patrijs)	26
5.2.4 Perceelsrandenbeheer, onderhoud van landschapselementen en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige fauna (o.a. das, vlinders, patrijs)	27
5.2.5 Handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige specifieke fauna (bijv. Hamster)	27
5.2.6 Bufferbeheer	27
5.3 CRITERIA PER DOELSTELLING	27
5.4 CONCLUSIE	30
6. IN- EN UITVOERINGSASPECTEN VAN DE RUIME JAS	31
6.1 GEVOLGEN VOOR DE REGELGEVING	31
6.1.1 Gevolgen voor de Rbon	31

6.1.2 Europeesrechtelijke gevolgen.....	31
6.1.3 Relatie met de Bergboerenregeling	32
6.2 INVOERINGSTRAJECT	33
6.3 UITVOERINGSASPECTEN.....	34
6.4 FINANCIËLE GEVOLGEN	36
6.5 OVERIGE ASPECTEN.....	38

Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling Projectgroep Flexibilisering Begrenzingsen RBON	39
Bijlage 2: Schema Programma Beheer.....	40
Bijlage 3: Pilot-projecten Ruime Jas begrenzing.....	41
Bijlage 4: Aanduiding aanpassing Rbon-artikelen i.v.m. invoering ruime jas begrenzing ..	49
Bijlage 5: Toepassing Bergboerenregeling	52
Bijlage 6: Financiële gevolgen Ruime jas begrenzing.....	59

Samenvatting en conclusies

In april 1995 heeft de Minister van LNV de nota '**Dynamiek en Vernieuwing**' uitgebracht. Daarin gaat hij o.m. in op het beheer van het landelijk gebied. Voor de uitwerking van dit beleidsonderdeel is het **Programma Beheer** opgezet. Eén van de deelprojecten van dit programma betreft het onderwerp '**Flexibilisering Begrenzings Rbon**'. Behalve door '**Dynamiek en Vernieuwing**' is dit thema tevens ingegeven door de nota **Particulier natuurbeheer van het IPO** d.d. juni 1995.

Doel

Het project '**Flexibilisering Begrenzings Rbon**' (FBR) heeft tot doel:
vormgeven aan de flexibilisering van de begrenzing van beheersgebieden.

Projectopdracht

Gegeven de natuurdoelstellingen na te gaan hoe en onder welke condities de ruime jas-begrenzingsmethode voor beheersgebieden zo mogelijk kan worden opgenomen in de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon).

De definitie van ruime jas-begrenzing is: een begrenzing waarbij uitgaande van een bepaalde oppervlakte aan beschikbare hectares in een bepaald gebied niet die oppervlakte wordt begrensd, maar een groter gebied, het zgn. zoekgebied, waarbinnen dan beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten tot de beschikbare oppervlakte gebruikt is.

Uitgangspunten

Uitgangspunt is dat de doelstellingen van het natuurbeleid en de taakstellingen gehandhaafd blijven. Tevens dient bij ruime jas-begrenzing tenminste dezelfde effectiviteit bereikt te worden als bij de gangbare 1 op 1-begrenzing.

Voorts geldt als uitgangspunt dat het Rijk de voorwaarden aangeeft waaronder de ruime jas als alternatieve methode naast de gangbare begrenzmethode kan worden toegepast, terwijl de provincies bij de planvorming in de gebieden binnen de aangegeven randvoorwaarden bepalen of en zo ja hoe deze methode wordt toegepast.

Analyse

De projectgroep heeft de verwachte effecten van de ruime jas-begrenzing geanalyseerd. Daarbij is uitgegaan van de beheersdoelstellingen die thans zijn opgenomen in de Rbon. In de analyse is gebruik gemaakt van de eerste resultaten van de 7 lopende experimenten en de gedachtenvorming die bij de start van deze experimenten in de CBL heeft plaatsgehad.

Communicatie

Een concept-tussenrapportage is besproken met vertegenwoordigers van het rijk (LNV en VROM), provincies, natuur- en landbouworganisaties, de uitvoeringsorganisatie LBL en met de projectleiders van de lopende experimenten. Tevens is gebruik gemaakt van onderzoek en zijn deskundigen op het gebied van weidevogelbeheer en botanisch beheer geraadpleegd.

Bevindingen

De **lopende experimenten** wijzen nu reeds uit dat het deelnemingspercentage onder boeren in de ruime jas-gebieden aanmerkelijk hoger ligt dan in de gangbaar begrensde gebieden. Voorts is de kwaliteit van het overeengekomen beheer beter, omdat slechts beheersovereenkomsten met zwaar beheer kunnen worden gesloten.

Opvallend is dat van maatschappelijke weerstand tegen begrenzingsen in de ruime jas-gebieden vrijwel geen sprake meer is.

De natuurwetenschappelijke effectiviteit van de ruime jas kan in de lopende experimenten nog niet worden aangetoond. Echter, op grond van het te verwachten deelnemingspercentage, de kwaliteit van de beheersovereenkomsten, onderzoek en het oordeel van deskundigen is de verwachting dat de ruime jas voor weidevogelbeheer, perceelsrandenbeheer, landschapsonderhoud en - in beperktere mate - voor botanisch perceelsbeheer positief uitwerkt.

De ruime jas biedt voorts goede mogelijkheden om het instrumentarium geschikter te maken voor gebiedsgericht maatwerk.

De projectgroep stelt derhalve voor de ruime jas begrenzingsmethode naast de 1 op 1-begrenzingsmethode in de Rbon op te nemen.

Op grond van de ervaringen in de experimenten en ter vermindering van het risico dat de effectiviteit van het Relatienotabeleid wordt aangetast stelt de projectgroep voor dat in ruime jas-begrenzingsen **geen beheersovereenkomsten met alleen het passief beheer** (de zgn. bergboerenovereenkomsten) kunnen worden gesloten.

Voor het **weidevogelbeheer** zal de ruime jas-begrenzingsmethode, mits toegepast in gebieden waarin de condities voor een goede weidevogelstand duurzaam aanwezig zijn, naar de mening van de projectgroep een positief effect sorteren op de realisatiekansen van de beheersdoelstelling. Deze conclusie is gebaseerd op een combinatie van de effecten van de verspreide ligging van beheerspercelen op weidevogels (lappendeken), de verhoogde deelname en de kwaliteit van het beheer.

Voor het **botanisch beheer** komt de projectgroep tot de conclusie dat de ruime jas voor **randenbeheer en landschapsonderhoud** effectief kan worden ingezet en niet alleen betekenis heeft voor botanische waarden, maar ook voor aan randen en landschapselementen gebonden fauna (o.a. das, vlinders). Daarnaast draagt randenbeheer bij aan vermindering van de emissie van bestrijdingsmiddelen, recreatieve belevingswaarde van het landschap en behoud van het cultuurhistorisch landschap (multifunctionaliteit).

Met betrekking tot **perceelsdekkend botanisch beheer** is de projectgroep van oordeel dat de ruime jas ook functioneel kan zijn, zij het in een relatief klein zoekgebied en binnen de bruto-EHS. Dit vanwege het belang van aansluiting bij bestaande natuurgebieden. De meerwaarde van ruime jas voor deze doelstelling ligt binnen deze randvoorwaarden met name in feit dat de beschikbare hectares beter kunnen worden benut.

Indien botanisch beheer wordt toegepast in combinatie met **bufferbeheer** is de ruime jas niet effectief.

Voor het beheer van **specifieke fauna** wordt voorgesteld geen generieke toepassing van de ruime jas in de Rbon op te nemen. In bijzondere gevallen biedt de Rbon ruimte voor afwijkend beheer.

Samenvattend:

<u>Beheersdoel</u>	<u>Ruime jas?</u>	<u>Omvang zoekgebied</u>
1. Handhaven nat. handicaps	nee	-
2. Weidevogelbeheer	ja	ruim
3. Botanisch beheer percelen (+fauna)	ja	beperkt
4. Perceelsrandenbeheer/landschapsond.	ja	ruim
5. Specifieke fauna	nee, tenzij	-
6. Bufferbeheer	nee	-

Voorwaarden

Om het risico van beheersovereenkomsten met geringe effectiviteit te verminderen worden voorwaarden aan de toepassing gesteld. De voorwaarden kunnen worden gekoppeld aan de aanwijzing en begrenzing van het zoekgebied en/of aan het sluiten van beheersovereenkomsten binnen het zoekgebied.

De **voorwaarden m.b.t. het zoekgebied** zijn algemeen geldend (per doelstelling).

De **provincies bepalen** na overleg en advies van de **Provinciale Overlegplatforms (POP's)** op grond van de actuele natuurwaarden en de ontwikkelingsmogelijkheden en tegen de achtergrond van het ruimtelijk, water- en milieubeleid welke gebieden in aanmerking komen voor aanwijzing als beheersgebied. Zij bepalen daarbij tevens of de 1 op 1- dan wel de ruime jas-begrenzingsmethode wordt toegepast en - in het laatste geval - hoe ruim het zoekgebied wordt. De zoekgebieden kunnen zowel binnen als buiten de EHS liggen, met inachtneming van het gestelde in het IPO-LNV convenant over de oppervlakte Relatienota-gebied buiten de EHS.

Voor de situering van de zoekgebieden zijn aanduidingen in het SGR, zoals de 'Belangrijke gebieden voor weidevogels' (PKB-kaart 9), de 'Waardevolle Cultuurlandschappen' (WCL) en de 'Gebieden Behoud en Herstel van Bestaande Landschapswaarde' (PKB-kaart 12) en streekplannen of andere provinciale beleidsplannen richtinggevend.

Met het oog op een effectieve inzet van het beheersinstrumentarium is het van groot belang dat vooraf duidelijkheid bestaat over het provinciale ruimtelijk, milieu- en waterbeleid.

LNV toetst (concept-)begrenzingsplannen (zowel de gangbare 1 op 1- begrenzingen als ruime jas) in hoofdlijnen aan het Rijksbeleid. Dit krijgt concreet gestalte door inbreng van de Regiodirecteuren LNV in de POP's.

De **voorwaarden m.b.t. de percelen binnen het zoekgebied** waarop al dan niet een beheersovereenkomst kan worden gesloten worden per gebied ingevuld en opgenomen in het begrenzingenplan. Het doel van deze voorwaarden is dat op percelen binnen het zoekgebied, die niet of minder geschikt zijn voor het gewenste beheer, geen beheersovereenkomsten worden gesloten.

De feitelijke bepaling van de grenzen van het zoekgebied en de voorwaarden voor het sluiten van beheersovereenkomsten zijn zodanig gebiedsspecifiek dat deze zich niet lenen voor opname in de Rbon. Dit zou ook geen recht doen aan het streven naar meer flexibiliteit van het instrumentarium t.b.v. gebiedsgericht maatwerk met behoud van natuurrendement en aan de verantwoordelijkheid van de provincies voor de uitwerking van het Relatienotabeleid.

Invoering

Introductie van de ruime jas-begrenzing in de Rbon vergt wijziging van die regeling.

Dit om tot uiting te brengen dat niet langer in alle gevallen wordt gestreefd naar volledige dekking van beheersgebieden met beheersovereenkomsten en het aanbod van de overheid aan agrariërs om een beheersovereenkomst te sluiten i.v.m. het beperkte aantal hectares niet meer in alle gevallen onherroepelijk is.

Een concepttekst van de wijzigingen van de Rbon is bijgevoegd (bijlage 3).

De verwachting is dat invoering van de ruime jas Europeesrechtelijk mogelijk zal zijn.

Invoering van de ruime jas heeft goedkeuring van de Europese Commissie.

Ruime jas brengt in beginsel geen wijziging in aard, grondslag en hoogte van de subsidie, noch zal ruime jas leiden tot een inzet van het subsidie-instrument die meer omvat dan destijds bij de EG-goedkeuring werd voorzien. De bestaande nationale taakstellingen m.b.t. het aantal hectares beheersovereenkomsten blijven gelijk.

Wel moet de ruime jas op een andere Europese grondslag worden gebaseerd dan de 1 op 1-begrenzing, mede in verband met de declaraties van de uitgekeerde beheersvergoedingen in Brussel. Hiervoor is een voorstel geformuleerd, waarvoor naar de opvatting

van de projectgroep ruimte bestaat binnen de Europese regelgeving. De goedkeuringsprocedure in Brussel zal uiteraard tijd vergen.

Dit roept spanning op met de bestuurlijke en maatschappelijke druk om tot snelle invoering van de ruime jas over te gaan.

Met betrekking tot het besluit tot invoering is een afzonderlijke afweging nodig, waarbij de europeesrechtelijke mogelijkheden, de grote bestuurlijke en maatschappelijke druk tot snelle invoering van de ruime jas, de samenhang met mogelijke wijzigingen van de Rbon, voortvloeiend uit andere onderdelen van het Programma beheer, de financiële gevolgen en de risico's van het eventueel niet (ongewijzigd) goedkeuren door Brussel worden betrokken.

Financiële gevolgen

De ruime jas vergroot de effectiviteit van het Relatienotabeleid in de beheersgebieden door grotere deelname (meer hectares) en door zwaarder beheer (meer kwaliteit). Voor beheersovereenkomsten is geen budgettair plafond vastgesteld, maar een in oppervlak begremsd plafond van 100.000 ha. Dit blijft met de ruime jas ongewijzigd. Wel heeft de ruime jas gevolgen voor het kasverloop. De omvang van de gevolgen is sterk afhankelijk van de mate waarin de provincies de ruime jas zullen gaan toepassen in nog te begrenzen beheersgebieden en/of bij herziening van bestaande plannen, alsmede van het deelnemingspercentage. De projectgroep heeft op basis van aannames over deze factoren getracht de bandbreedte aan te geven, waarbinnen de gevolgen voor het kasverloop zich kunnen begeven. Geraamd wordt dat de netto-uitgaven in het referentiejaar 2000 en volgende jaren met circa 7 tot 17 mln. per jaar zullen stijgen.

Uitvoering

In het rapport worden enkele uitvoeringsaspecten nader toegelicht.

Ten aanzien van situaties, waarin de vraag naar beheersovereenkomsten het voor dat gebied beschikbare areaal overstijgt, stelt de projectgroep voor de aanvragen in volgorde van binnenkomst af te handelen (volgens het principe '**wie het eerst komt die het eerst maalt**').

Voorts stelt de projectgroep o.m. voor de **koopplicht** in ruime jas-begrenzungen te handhaven en het **monitoring- en evaluatiesysteem** van LBL in Relatienotagebieden af te stemmen op introductie van de ruime jas.

Toepassing van de ruime jas zal in veel ruimere mate dan tot nu toe leiden tot overlap tussen Rbon-beheersgebieden en gebieden waar de ROL of andere provinciale regelingen voor **landschapsonderhoud** van toepassing zijn. Daarbij komt de constatering dat de provinciale regelingen uiteenlopende vergoedingsgrondslagen kennen en afwijken van de Rbon. Voorts is geconstateerd dat mede door invoering van de ruime jas de kosten voor het landschapsonderhoud aanzienlijk kunnen toenemen. Het landschapsonderhoud in het kader van de Rbon is een afzonderlijke categorie waarvoor geen financieel plafond aanwezig is.

De projectgroep beveelt aan dat LNV en de provincies (IPO) de toepassing van genoemde regelingen op elkaar afstemmen met inachtneming van de budgettaire aspecten. Deze problematiek kan via de lijnorganisatie worden opgepakt en vormt, gelet op het ontbreken van evidente gevolgen op de korte termijn geen belemmering voor invoering van de ruime jas beheersgebieden.

1. Inleiding

1.1 Dynamiek en Vernieuwing en Programma Beheer

In april 1995 heeft de Minister van LNV, Van Aartsen, de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' uitgebracht. Daarin gaat hij o.m. in op het beleid voor het beheer van het landelijk gebied. Kernthema's daarbij zijn bevordering van natuurbeheer door particulieren en een meer resultaatgerichte benadering bij het verstrekken van beheerssubsidies. Over beheersgebieden is in de nota gesteld dat het stelsel van beheersovereenkomsten zal worden herzien; daarbij zullen nieuwe toepassingsvormen worden ingebouwd, zoals resultaatbeloning. Hoewel in de nota niet expliciet wordt ingegaan op de wijze van begrenzing van Relatienotagebieden, is duidelijk dat een meer flexibele werkwijze goed in de benadering van "Dynamiek en Vernieuwing" past (meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk).

Voor de uitwerking van het beheersbeleid is een programma-structuur in het leven geroepen (Programma Beheer, ook aangeduid als Programma III). Centraal daarin staan de Stuurgroep en het Kernteam. In het Kernteam participeren beleidsdirecties van LNV, LBL en de provincies.

Het Kernteam heeft de hoofdvragen uit de Nota Dynamiek en Vernieuwing nader verkend en uitgewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp "Flexibilisering Begrenzungen Rbon"(FBR) aan het Programma Beheer is toegevoegd vanwege de grote maatschappelijke behoefte aan flexibiliteit en gebiedsgericht maatwerk.

Het onderwerp is één van de tien - onderling samenhangende - projecten van het Programma Beheer (zie schema, bijlage 1).

Doel van het project is "het nagaan, gegeven de vooraf vastgestelde natuurdoelstellingen, hoe en onder welke condities flexibiliteit bij de begrenzing van beheers-, reservaatgebieden en natuurontwikkelingsprojecten kan worden vormgegeven en kan worden opgenomen in de Regeling Rbon".

Het project kent naar inhoud en aanpak een tweedeling:

- deel 1: vormgeving van flexibilisering begrenzing beheersgebieden (ruime jas-begrenzing)¹
- deel 2: verkenning van flexibilisering begrenzing reservaatgebieden en natuurontwikkelingsprojecten ("zoekgebied"-begrenzingsmethode)

Deze rapportage handelt over deel 1, de zgn. ruime jas-begrenzingsmethode van beheersgebieden.

¹ Definitie ruime jas-begrenzing (voor beheersgebied): een begrenzing waarbij uitgaande van een bepaalde oppervlakte aan beschikbare hectares in een bepaald gebied niet die oppervlakte wordt begrensd maar een groter gebied (het zgn. zoekgebied), waarbinnen dan beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten tot de beschikbare oppervlakte gebruikt is.

1.2 IPO-notitie 'Particulier beheer'

De beleidsuitspraken in "Dynamiek en Vernieuwing" over beheer vertonen grote gelijkenis met de aanbevelingen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in de notitie 'Particulier Natuurbeheer' d.d. juni 1995. De provincies stellen in deze notitie o.m. dat, uitgaande van de doelstellingen van het Natuurbeleidsplan (NBP) en het Structuurschema Groene ruimte (SGR), het huidige instrumentarium met de vele verschillende regelingen niet toereikend is om voldoende flexibel in te kunnen spelen op situaties die zich in de dagelijkse praktijk voordoen.

Willen de provincies hun rol in het natuurbeheer goed kunnen vervullen dan is het nodig dat zij beter worden geëquipeerd voor het leveren van maatwerk. Maatwerk t.b.v. de realisatie van de natuurbeleidsdoelstellingen in samenhang met maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. In dit verband wordt o.m. de 'ruime jas begrenzingsmethode' bepleit.

Vanwege de vergaande overeenkomsten tussen de nota D&V en de IPO-notitie 'Particulier Natuurbeheer' geldt de IPO-notitie mede als uitgangspunt voor het gehele Programma Beheer en daarmee ook voor dit project.

1.3 Projectopdracht

De projectopdracht luidt: gegeven de natuurdoelstellingen na te gaan hoe en onder welke condities de ruime jas-begrenzingsmethode voor beheersgebieden zo mogelijk kan worden opgenomen in de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon). Uitgangspunt voor het bepalen van de condities is dat de doelstellingen van het natuurbeleid gehandhaafd blijven; ook de taakstellingen (hectare verdeling over de provincies) blijven uitgangspunt.

Voorts geldt als uitgangspunt dat de effectiviteit van de ruime jas-methode voor de betreffende natuurdoelen tenminste gelijk dient te zijn aan die bij de thans vigerende 1 op 1-begrenzings-methode. Hierbij wordt uitgegaan van de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid tussen rijk en provincies: het rijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op resultaat, provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking op regionaal niveau.

Het beoogde resultaat is een rapport, waarin is beschreven in welke situaties en onder welke voorwaarden/criteria het rijk in de regelgeving ruimte biedt aan de provinciale besturen om de ruime jas begrenzingsmethode als optie naast de gangbare begrenzingsmethode toe te passen. Welke begrenzingsmethode in een concreet gebied zal worden toegepast is dan binnen de door het Rijk gestelde randvoorwaarden een verantwoordelijkheid van de provincies.

Met dit mogelijk resultaat wordt feitelijk vooruit gelopen op de eindevaluatie van de in 1995 gestarte experimenten met een looptijd van 5 jaar (zie hoofdstuk 5). Dit is ingegeven door de hiervoor geduide sterke politieke en bestuurlijke behoefte om te voldoen aan de maatschappelijke vraag naar meer ruimte voor gebiedsgerichte invulling van het beleid (maatwerk en "bottom-up"). Daarnaast beantwoorden de eerste resultaten van de experimenten aan de positieve verwachtingen, namelijk grotere deelname en keuze voor zwaardere beheerspakketten. Factoren, die mede bepalend zijn voor de realisatie van de beoogde natuurdoelstellingen. Overigens is in 1994 bij het besluit over het aangaan van ruime jas-experimenten reeds aangegeven, dat afhankelijk van tussentijdse resultaten, overwogen kan worden om voor het einde van de looptijd van de experimenten de methode te incorporeren in de Rbon.

1.4 Aanpak

De Stuurgroep heeft als opdrachtgever op 3 oktober 1995 ingestemd met een startnotitie. Daarna is de projectgroep samengesteld. De projectgroep is in november 1995 gestart en heeft vervolgens de projectopdracht opgesteld. Deze is goedgekeurd door de gedelegeerd opdrachtgever, het Kernteam Programma Beheer.

Deze rapportage is het resultaat van het project. Hoofdstuk 6 vormt de kern van deze rapportage: voor welke Rbon-beheersdoelstellingen, hoe en onder welke condities de ruime jas-methode kan worden toegepast. Bij de analyse hebben de lopende experimenten een belangrijke rol gespeeld (zie hoofdstuk 5). In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de juridische, financiële en uitvoeringstechnische aspecten samenhangend met de invoering van de ruime jas-begrenzingsmethode als keuzemogelijkheid naast de 1 op 1-begrenzing in de Rbon.

Voorafgaand aan deze rapportage heeft de projectgroep, aan de hand van een concept-tussenrapportage in de periode van 19 maart tot en met 9 mei met een groot aantal partijen een intensief communicatietraject gevolgd. Op grond van een projectomgevingsanalyse is gediscussieerd en overleg gevoerd met vertegenwoordigers van instanties die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, - uitwerking en - uitvoering van het Relatienota-beleid i.c. LNV-directies, kernteam Programma Beheer, VROM/RPD, provincies en de dienst LBL. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties betrokken bij agrarisch natuurbeheer i.c. vertegenwoordigers van landbouw- en natuurorganisaties op nationaal en regionaal niveau (CBL/LOP en PCBL/POP-partijen).

Voorts zijn twee workshops georganiseerd met deskundigen op het terrein van respectievelijk weidevogelbeheer en botanisch beheer. Tot slot heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de projecttrekkers (LBL- en provinciale medewerkers) van de ruime jas-experimenten.

De bevindingen van dit communicatietraject zijn verwerkt in de tussenrapportage. Deze is vervolgens voor besluitvorming voorgelegd aan het Kernteam en de Stuurgroep. Door Kernteam en Stuurgroep is juni 1996 ingestemd met de tussenrapportage, welke nageenog overeenkomt met de hoofdstukken 2 tot en met 6 van dit eindrapport.

Met betrekking tot de invoering van de ruime jas-methode heeft de Stuurgroep opgemerkt dat een apart besluitvormingstraject nodig is, waarbij de bestuurlijke en maatschappelijke druk tot invoering, al dan niet clustering van Rbon-wijzigingen in relatie tot goedkeuring van de Europese Commissie, de EU-rechtelijke aspecten en financiële gevolgen gewogen dienen te worden.

In vervolg op de tussenrapportage heeft de projectgroep een aantal juridische en financiële en uitvoeringsaspecten nader uitgewerkt in dit eindrapport.

1.5 Plaatsbepaling rapportage en doorkijk

Over deze eindrapportage zal besluitvorming plaatsvinden door het Kernteam Programma Beheer, de Stuurgroep en de Minister van LNV. Mede afhankelijk van de uitkomsten hiervan zal daarna nog een traject van wijziging van de Rbon en invoering moeten worden doorlopen. Op dit moment is niet aan te geven waartoe dit leidt en hoeveel tijd daarmee gemoeid zal zijn.

2. Het Relatienotabeleid

2.1 De Relatienota

De Relatienota dateert van 1975. In deze nota werden reservaatgebieden en daarnaast beheersgebieden en beheersovereenkomsten geïntroduceerd.

Beheersovereenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten die grondgebruikers in beheersgebieden en, tot aan het moment van verwerving, in reservaatgebieden kunnen sluiten met het Bureau Beheer Landbouwgronden. Doel van de beheersovereenkomsten is de natuur- en landschapswaarden in de aangewezen gebieden te behouden en te ontwikkelen. In de overeenkomsten wordt vastgelegd welke beheersmaatregelen de grondgebruiker dient na te leven en welke beheersvergoeding daar tegenover staat.

Uitgangspunten en voorwaarden voor inhoud en procedures zijn vastgelegd in een ministeriële regeling, sinds 1995 in de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon).

2.2 Begrenzing

Voordat beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten dient voor het beheers- of reservaatgebied een begrenzingenplan opgesteld te worden. Daarin worden de begrenzing en status van het gebied en de gebiedsspecifieke beheersdoelstelling(en) aangegeven. In beginsel kan op alle gronden binnen het begrensde gebied een beheersovereenkomst worden gesloten; buiten begrensde gebieden worden geen beheersovereenkomsten gesloten.

Deze werkwijze, waarbij de gebiedsbegrenzing een centrale plaats inneemt en het beleid is gericht op het sluiten van overeenkomsten op de totale oppervlakte binnen de begrensde gebieden, heeft de volgende achtergronden:

- De 'cultuur': in het overheidsbeleid voor het landelijk gebied is het gebruikelijk om min of meer uniforme gebieden te onderscheiden, aan die delen van de ruimte bepaalde functies toe te kennen en daarbinnen beleidsinstrumenten toe te passen; deze werkwijze biedt zowel voor de burgers als voor de overheid duidelijkheid en kan om die reden maatschappelijk en bestuurlijk op draagvlak rekenen.
- De doelmatigheid: de zoekruimte voor de beheersgebieden was voorheen dat gedeelte van het landelijk gebied, dat in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (1985) werd aangeduid als Waardevol Agrarisch Cultuurlandschap (de 'WAC's'), met een oppervlakte van circa 700.000 ha. Sinds het NBP is de ecologische hoofdstructuur (EHS) maatgevend voor de locatie van de beheersgebieden. De EHS is overigens mede ontstaan op basis van de eerder genoemde WAC's en vertoont hiermee een grote overlap. Binnen dit waardevol gebied worden door middel van de begrenzingsprocedure de meest waardevolle gebieden geselecteerd.
- De beperkte budgettaire ruimte en het 'compromis' tussen landbouw en natuur: het Relatienotabeleid kent vanwege het budget en de maatschappelijke acceptatie in de landbouwsector zijn grenzen. In NBP en SGR is de ruimte bepaald op 100.000 ha beheersgebied en 100.000 ha reservaatgebied. De beschikbare hectares zijn verdeeld over de provincies. Gevolg van de ruimtelijke inperking tot dit areaal is dat er geen af-

zonderlijk budgettair plafond aan de beheersovereenkomsten nodig was en is. De begrotingscijfers zijn in de praktijk gebaseerd op de begrensde oppervlakte en een realistische verwachting van de oppervlakte die onder een beheersovereenkomst zal worden gebracht.

2.3 Ruimtelijke situering van beheersgebieden

De aanwijzing van de eerste fase Relatienotagebieden (100.000 ha) is voor een belangrijk deel tot stand gekomen vóórdat de EHS werd vastgelegd in het NBP. Naar schatting ligt circa 85 % van de eerste fase Relatienota in de (bruto) EHS.

Over de tweede fase (100.000 ha) staat in het SGR (toelichting op de PKB, blz. 192): "Van de hectaren uit de tweede fase Relatienota wordt per provincie de beschikbaar gestelde oppervlakte voor minimaal 90% binnen de ecologische hoofdstructuur toegepast. De hectaren die buiten de ecologische hoofdstructuur kunnen worden ingezet (10% van de per provincie verdeelde hectaren) worden ingezet in veenweidegebieden, inzigtgebieden van ondiep grondwater rondom kerngebieden en in de in provinciale beleidsplannen natuur en landschap aangeduide gebieden."

Waar in het bovenstaande citaat sprake is van ecologische hoofdstructuur wordt de bruto-EHS bedoeld, en daarbinnen met name de kerngebieden, niet zijnde natuurgebieden. Dit areaal is als het ware de zoekruimte waarbinnen volgens het SGR 90% van de tweede fase Relatienotagebieden begrensd moeten worden. De omvang van dit gebied is ruim 2 maal zo groot als het areaal aan tweede fase Relatienotagebieden. Bij begrenzing wordt de EHS dan ook ingedikt.

Binnenkort zullen LNV en de gezamenlijke provincies naar verwachting het nieuwe convenant ter uitvoering van het Natuurbeleidsplan en realisering van de EHS ondertekenen. In dit convenant wordt de bovengenoemde tekst uit het SGR bevestigd, zij het dat artikel 6 van dit nieuwe concept convenant in tegenstelling tot het SGR geen onderscheid meer maakt tussen de 1e fase en 2e fase Relatienotagebieden.

Artikel 6 (versie 24-04-96) luidt:

1. Het Relatienota-instrumentarium kan buiten de ecologische hoofdstructuur ingezet worden in begrensde gebieden, voor zover dit betreft:
 - a) de in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening genoemde veenweidegebieden,
 - b) de inzigtgebieden voor ondiep grondwater rondom kerngebieden, of
 - c) de in provinciale beleidsplannen natuur en landschap aangeduide gebieden.
2. Toepassing van het eerste lid is mogelijk tot maximaal 10 % van de totale oppervlakte Relatienota."

Voorts maakt artikel 20 het mogelijk hiervan af te wijken indien en voor zover terzake overeenstemming bestaat tussen het Rijk en de provincies.

Het nieuwe convenant biedt derhalve meer ruimte voor situering van beheersgebieden, of het nu om ruime jas-begrenzingsen gaat of niet, buiten de EHS.

Veel provincies hebben een eigen EHS-kaart ontwikkeld, die op onderdelen afwijkt van de landelijke kaart. Deze kaarten zijn bij de begrenzingen door GS richtinggevend. LNV toetst in het overleg in de provincies (POP) of de uitwerking spoort met het rijksbeleid.

2.4 Relatie Relatienota en ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening en Relatienotabeleid zijn twee afzonderlijke beleidssporen; ze dienen met elkaar samen te hangen, maar kunnen elkaar niet vervangen.

Begrenzing van beheersgebieden dient gebaseerd te zijn op bestaande natuurwaarden, die behouden en ontwikkeld kunnen worden. Bij begrenzing als beheersgebied zal rekening worden gehouden met het ruimtelijk, water- en milieubeleid als voorwaardenschepend kader voor de beoogde doeleinden. Provinciale beleidsplannen (o.a. streekplannen) en gemeentelijke bestemmingsplannen geven hieromtrent duidelijkheid. Het gegeven dat grondgebruikers binnen een bepaald gebied beheersovereenkomsten kunnen sluiten is als zodanig geen aanleiding of argument voor het opleggen of verzwaren van planologische beperkingen.

3. De 'vraag' naar ruime jas-begrenzing

3.1 De vraag vanuit het veld

Het begrip 'ruime jas' is eind jaren '80 voor het eerst in Zuid-Holland gebezigd. Met dit begrip wordt bedoeld dat binnen een groot zoekgebied (de zgn. ruime jas) beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten tot een vooraf bepaalde maximum-oppervlakte, die kleiner is dan de oppervlakte van het zoekgebied.

Achtergrond van de wens van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland en vertegenwoordigers van landbouworganisaties om de ruime jas-methode toe te passen was dat deze methode minder (of in het geheel niet) op maatschappelijke weerstand stuitte dan de gebruikelijke 1 op 1- begrenzing. Een belangrijke rol daarbij speelde de vermeende planologische schaduwwerking van begrenzing van een gebied als beheersgebied.

Daarnaast werd deze methode door sommigen gezien als een meer effectieve weg om in een groot gebied met verspreid voorkomende natuurwaarden de beste locaties voor inzet van het beheersinstrumentarium te kiezen. Dit speelde met name in tamelijk homogene gebieden, waar de begrenzing uiteindelijk alleen vanwege het beperkte quotum aan hectares kon worden gemotiveerd.

Omdat andere partijen toen niet overtuigd konden worden dat op deze wijze effectief beleid kon worden gevoerd, is aan deze ideeën toen geen vervolg gegeven.

Begin jaren negentig kwam de discussie over ruime jas-begrenzing in meer provincies naar voren, met name in het noorden en westen van het land. Naast bovengenoemde overwegingen speelde daarbij een rol dat in de begrenzingenplannen gaandeweg de landbouwkundig betere gebieden aan snee kwamen. Ook de algemene notie dat met het oog op gebiedsgericht maatwerk meer flexibiliteit in regelgeving gewenst is, is hierbij van belang.

Mede naar aanleiding van verzoeken van Gedeputeerde Staten van Friesland, Overijssel, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland bracht de Commissie Beheer Landbouwgronden (CBL) in 1994 een advies uit, waarin werd voorgesteld in 5 gebieden pilot-projecten ruime jas te starten:

1. Slotermeer/Wommels
2. IJsseldelta
3. De Venen
4. Bergen-Egmond-Schoorl
5. Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden.

De pilot-projecten zijn inmiddels gestart. Naast de 5 genoemde projecten zijn naderhand een project in Limburg (Mergelland-West) en een tweede project in Noord-Holland (Texel) toegevoegd.

De projecten duren in beginsel 5 jaar (1995/1996 - 1999/2000). Aan de pilot-projecten is de onderzoeksvraag gekoppeld of de ruime jas-methode leidt tot een effectievere uitvoering van het Relatienotabeleid.

De behoefte aan flexibele begrenzingsmethoden blijkt ook uit andere provinciale initiatieven. Bijvoorbeeld: een variant op de ruime jas-methode in Appingedam (Gr.), waarbij ondernemers in een zoekgebied percelen kunnen aanwijzen voor concrete begrenzing, het verzoek van de provincie Drenthe voor toepassing van de ruime jas methode in Zuidwolde-Noord, de gebiedsperspectieven voor de waardevolle cultuurlandschappen (WCL) Noordoost-Twente en Vecht-Regge, het perceelsrandenbeheer in de Gelderse WCL's en het WCL-gebied Midden-Limburg, initiatieven m.b.t. Wapenveldse Broek en het Binnendijks Rivierengebied (Gld.).

3.2 Argumenten voor ruime jas-begrenzing

In de CBL-nota d.d. 29 juni 1994 wordt met het oog op effectieve uitvoering van het Relatienotabeleid een aantal (veronderstelde) voordelen van de ruime jas-methode opgesomd. De projectgroep hanteert deze, op enkele punten aangevuld, als mogelijke argumenten voor toepassing van de ruime jas. Uit de analyse in de volgende hoofdstukken moet blijken of de veronderstellingen kunnen worden gestaafd met feiten.

a) Meer effectieve benutting van beschikbare Relatienota-hectaren.

Er is een grotere kans op het sluiten van een overeenkomst omdat meer ondernemers voor meer grond in de gelegenheid worden gesteld om beheersovereenkomsten te sluiten. Dit leidt naar verwachting tot meer hectares onder beheer.

Bovendien is, indien de hele of een groot deel van de bedrijfsoppervlakte binnen de 1 op 1- begrenzing is gelegen, de oppervlakte (zwaar) beheer per bedrijf beperkt vanwege de technische inpasbaarheid van beheersovereenkomsten. Indien als gevolg van de beheersovereenkomst de voor beweiding op het bedrijf beschikbare grond afneemt c.q. de hoeveelheid op het eigen bedrijf te vervoederen hoeveelheid beheersvoer toeneemt, leidt dit tot een daling van de inpasbaarheid. Voorts kan de inpasbaarheid op een bedrijf dalen indien als gevolg van een beheersovereenkomst het fosfaatoverschot op het bedrijf toeneemt. Bij een ruime jas-begrenzing kunnen de hectares die buiten de inpasbaarheid van een bedrijf vallen door andere bedrijven worden benut.

b) Meer keuzevrijheid voor ondernemers.

Bij een reguliere begrenzing komt het ook voor dat ondernemers slechts voor een deel van het bedrijf binnen de begrenzing liggen. Bij de ruime jas is de kans groter dat hele bedrijven in het zoekgebied vallen, waardoor de ondernemers meer zelf kunnen bepalen op welk deel van hun bedrijf zij een overeenkomst aangaan. Behalve het voordeel van grotere keuzevrijheid voor de ondernemers kunnen hierdoor ook de beschikbare hectares beter worden benut (zie a).

c) Afname van de weerstand tegen begrenzing en tegen het sluiten van beheersovereenkomsten.

Begrenzing van Relatienotagebieden leidt nogal eens tot angst voor planologische schaduwwerking. Verondersteld wordt dat de vrees voor dit vermeende nadeel afneemt, naarmate een ruimer gebied wordt aangewezen, waarbinnen bovendien niet overal een aangepast beheer kan worden gevoerd.

Anderzijds is ook denkbaar dat men vreest dat de oppervlakte van het zoekgebied niet uitmaakt en een groter gebied onder een vanuit de landbouw ongewenst planologisch regime komt te vallen. Overigens zij benadrukt dat het hier gelet op de relatie tussen Relatienota en ruimtelijke ordening gaat om een vermeende schaduwwerking.

Minder weerstand, grotere acceptatie geeft ook meer kansen op effectieve benutting van hectares (zie a).

d) Duidelijker beleid.

Het aantal hectares voor toepassing van de Relatienota is beperkt. Vooral in tamelijk homogene gebieden is het moeilijk uit te leggen waarom bepaalde gronden wel en andere niet binnen de begrenzing vallen. Het enige argument is soms de beperkte beschikbaarheid van hectares. Met de ruime jas zal deze situatie zich naar verwachting minder voordoen en kan het draagvlak worden verbreed.

e) Beter waarborgen voor de effectiviteit van beheersovereenkomsten.

Bij ruime jas-begrenzing zouden zonder nadere voorwaarden te stellen in beginsel meer percelen in aanmerking komen voor een beheersovereenkomst die geen of weinig natuurwaarden hebben. Immers, anders dan bij de 1 op 1-begrenzing, wordt bij ruime jas niet nauwkeurig het beste areaal geselecteerd. Om de mogelijke nadelen daarvan voor de effectiviteit teniet te doen, is er aanleiding om voorwaarden te verbinden aan de natuurkwaliteit van de percelen, waarop binnen het zoekgebied overeenkomsten kunnen worden gesloten. Naarmate dit stringenter gebeurt, kan de effectiviteit toenemen.

f) Positief neveneffect op agrarisch natuurbeheer.

Door ruime jas komen meer grondgebruikers in aanraking met agrarisch natuurbeheer. Mogelijk leidt dit voor hun tot een stimulans om ook op andere manieren meer aandacht te schenken aan natuur en landschap binnen de bedrijfsvoering.

4. Analyse lopende experimenten

4.1 Onderzoeksvragen

In haar brief d.d. 29-06-1994 heeft de Commissie Beheer Landbouwgronden de Staatssecretaris van LNV geadviseerd de wenselijkheid en de uitwerking van de ruime jas-methode nader te onderzoeken door middel van het uitvoeren van een vijftal pilot-projecten. Inmiddels is het aantal pilot-projecten toegenomen tot zeven.

De centrale onderzoeksvraag met betrekking tot toepassing van de ruime jas-methode is: Leidt de "ruime jas"-methode tot een effectievere uitvoering van het Relatienotabeleid? Deze onderzoeksvraag is, in de CBL-nota, onderverdeeld in een aantal subvragen:

1. Worden voor een grotere oppervlakte c.q. een groter deelnamepercentage beheers-overeenkomsten gesloten ?
2. Is er sprake van afname van weerstand tegen de begrenzing/vermindering van de angst van vermeende planologische schaduwwerking ?
3. Wordt er relatief meer zwaar beheer gesloten ?
4. In welke typen gebieden is begrenzing volgens de ruime jas-methode zinvol ?
5. Wat is de natuurwetenschappelijke effectiviteit ?
6. Welke kosten (uitvoering/gemiddelde vergoeding enz.) zijn met de uitvoering van de ruime jas-methode gemoeid.

Teneinde deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden wordt eerst een overzicht gegeven van de pilot-projecten en wordt vervolgens aandacht besteed aan de deelname, de natuurwetenschappelijke effectiviteit en de uitvoeringsaspecten.

4.2 Overzicht pilot-projecten

Zoals genoemd zijn er thans zeven pilot-projecten. De eerste projecten zijn gestart op 1 januari 1995, de laatste projecten zijn recent van start gegaan. De projecten hebben een looptijd van 5 jaar.

In tabel 1 is een aantal kenmerken van de verschillende projecten weergegeven. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 2.

tabel 1: pilot-projecten "ruime jas"-methode

naam project	startdatum	quotum- oppervlak beheers- overeen- komsten	oppervla- kte zoek- gebied	verdun- nings- graad	natuurdoel
Slotermeer/Wommels (Fr)	01-01-1995	500	9.000	1:18	weidevogels
IJsseldelta (Ov)	01-01-1995	750	5.000	1:7	weidevogels
Bergen Egmond Schoorl (NH)	01-03-1995	400	2.300	1:6	weidevogels, perceels- randen

naam project	startdatum	quotum- oppervlak beheers- overeen- komsten	oppervla- kte zoek- gebied	verdun- nings- graad	natuurdoel
Mergelland-West (L)	01-11-1995	100	1.400	1:14	hamsters, botanisch (akkers)
De Venen (Utr/ZH)	01-02-1996	1125	5.600	1:5	weidevogels, perceels- randen, landschapson- derhoud
Texel (NH)	01-03-1996	350	6.000	1:17	weidevogels, botanisch, perceelsranden, tuinwal- len
Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden (ZH)	01-04-1996	523	10.000	1:19	weidevogels, botanisch, perceelsranden

Gezien het feit dat een aantal projecten pas onlangs is gestart is het niet mogelijk reeds een totaalbeeld van de resultaten te geven. De resultaten die worden gegeven dienen met nadruk te worden beschouwd als tussenresultaten.

4.3 Deelname pilot-projecten

In tabel 2 is de stand van zaken weergegeven betreffende de deelname. Daarbij is niet alleen aandacht besteed aan de reeds afgehandelde overeenkomsten, maar ook is inzicht gegeven in de aanvragen voor overeenkomsten die nog in behandeling zijn.

tabel 2: deelname pilot-projecten

naam project	aantal deelnemers (per 31-3-96)	oppervlakte (ha) onder beheer (per 31-3-96)	oppervlakte (ha) onder beheer incl. aanvragen	dekkings% ruime jas (incl. aanvrage- gen)	gemiddelde vergoeding in gid/ha/jr (per 31-3-96)
Slotermeer/ Wommels	72	417	490	83 (98)	1118
IJsseldelta	38	219	290	29 (39)	1014
Bergen Egmond Schoorl	47	288	340	72 (85)	1372
Mergelland-West	-	-	10	- (10)	
De Venen	-	-	310	- (28)	
Texel	-	-	130	- (37)	
Alblasserwaard/V	-	-	150	- (29)	

De eerste drie projecten in tabel 2 zijn thans ruim een jaar geleden van start gegaan. Het hoge deelnamepercentage in Slotermeer/Wommels en Bergen Egmond Schoorl is evident. Het deelnamepercentage in IJsseldelta is lager, echter afgezet tegen reguliere begrenzingsplannen in Overijssel met een zelfde looptijd is het beeld duidelijk in het voordeel van de ruime jas: in vergelijkbare gebieden in deze provincie die volgens de 1 op 1-methode zijn begrensd is de deelname voor vergelijkbaar beheer na 1 jaar minder dan 20%. Deze in korte tijd bereikte dekkingspercentages steken gunstig af tegen wat wordt bereikt bij reguliere 1 op 1-begrenzingsplannen. Landelijk is het dekkingspercentage in beheersgebieden 41 %. De veronderstelling dat ruime jas leidt tot een grotere oppervlakte onder beheersovereenkomsten wordt door de tussenresultaten bevestigd.

De kwaliteit van het beheer in ruime jas-gebieden is hoog: er wordt immers slechts zwaar beheer² aangeboden. De huidige regeling kent daarentegen naast zwaar beheer ook het passieve beheer. De ruime jas leidt dus tot meer zwaar beheer hetgeen mede veroorzaakt wordt door de uitsluiting van passief beheer.

4.4 Natuurwetenschappelijke effectiviteit

Naast het algemene onderzoek betreffende de natuurwetenschappelijke effecten van de "ruime jas"-methode (Beintema), vindt ook per project natuurwetenschappelijk onderzoek plaats. Alleen met betrekking tot het pilot-project Slotermeer/Wommels kunnen thans mededelingen worden gedaan. In genoemd pilot-project is in 1995 de uitgangssituatie vastgelegd. Voor wat betreft het zoekgebied Wommels kan thans reeds worden geconstateerd dat met name weidevogelrijke percelen zijn aangeboden voor een beheersovereenkomst. Overigens blijkt uit waarnemingen aan de vegetatie dat dit vaak de percelen zijn die al een wat minder intensief gebruik kenden. In het steekproefgebied Slotermeer komt ten aanzien van de weidevogeldichtheden op de percelen met een beheersovereenkomst geen eenduidig beeld naar voren.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat niet gemaaide percelen, veelal met een beheersovereenkomst, in een verder grotendeels gemaaide of beweide omgeving een duidelijke aantrekkingskracht hebben op Grutto-paren met jongen. Niet alleen vervullen deze percelen in de kuikenfase een functie voor de "eigen" broedparen, maar ook voor die van naburige percelen. Deze waarneming bevestigt de theorie dat het opgroeisucces van Grutto-kuikens door de aanwezigheid van verspreid liggende percelen met een beheersovereenkomst positief wordt beïnvloed.

Voorts blijkt uit de experimenten dat de gesloten overeenkomsten m.b.t. het weidevogelbeheer ruimtelijk verspreid binnen het zoekgebied voorkomen.

4.5 Uitvoeringsaspecten

De uitvoeringsaspecten betreffen o.a. de begrenzingenprocedure, de acquisitie, de criteria waaraan een zoekgebied moet voldoen, de voorwaarden waaronder een beheersovereenkomst kan worden gesloten en de kosten.

Met betrekking tot de begrenzing kan het volgende worden opgemerkt. Bezien is de houding van de streek tijdens de voorbereiding van de projecten. In het algemeen kan worden opgemerkt dat tijdens de voorbereiding van de projecten sprake was van een aanmerkelijk geringere weerstand tegen de begrenzing en een vermindering van de angst voor vermeende planologische schaduwwerking. De resultaten in de pilots bevestigen de veronderstelling dat ruime jas-begrenzing minder weerstand ondervindt dan een 1 op 1-begrenzing.

Over het algemeen heeft een zgn. passieve acquisitie plaatsgevonden door middel van mailings en voorlichtingsbijeenkomsten. Bij mailings hebben de potentiële deelnemers schriftelijke informatie ontvangen en zijn alleen die ondernemers benaderd die een antwoordkaart hebben ingezonden. Bij de voorlichtingsovereenkomsten is kenbaar gemaakt waar men zich kan aanmelden voor een beheersovereenkomst. Uiteraard wordt in alle gevallen het bedrijf bezocht alvorens een overeenkomst wordt gesloten, dit mede om te bepalen of een beheersovereenkomst wenselijk en mogelijk is. In geen van de projecten heeft derhalve actieve acquisitie plaatsgevonden. Des te opmerkelijker is het in relatief korte tijd bereikte dekkingspercentage (zie paragraaf 5.4).

² Onder zwaar beheer wordt verstaan beheer met relatief zware verplichtingen voor de boer en een relatief hoog natuurrendement.

Met betrekking tot de criteria die in de projecten zijn gesteld aan de begrenzing van een zoekgebied kan het volgende worden opgemerkt. In nagenoeg alle projecten is als criterium opgenomen dat het zoekgebied voor de te ontwikkelen soorten actuele dan wel potentiële waarden dient te hebben. Het pilot-project Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is voor het weidevogelbeheer afwijkend: hier is binnen een groot zoekgebied een voorkeursgebied (10.000 ha) aangegeven waarbinnen zonder meer beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten (uiteraard tot het quotum vol is). Een aanvraag voor weidevogelbeheer in het zoekgebied maar buiten het voorkeursgebied wordt alleen gehonoreerd indien uit inventarisatiegegevens blijkt dat de locatie geschikt is. In alle pilot-projecten zijn de zoekgebieden gelegen buiten Relatienotagebieden en natuurontwikkelingsprojecten.

De voorwaarden waaronder een beheersovereenkomst kan worden gesloten hebben enerzijds betrekking op het te behalen natuurrendement en anderzijds op de procedure. Met betrekking tot de procedure is in een groot aantal pilot-projecten aangegeven dat aanvragen voor beheersovereenkomsten worden afgehandeld in volgorde van binnenkomst. Voorts wordt geen overeenkomst voor weidevogelbeheer gesloten met een ingangsdatum tussen 1 april en 30 juni. In het project Sloterveer/Wommels is, teneinde zo veel mogelijk ondernemers in de gelegenheid te stellen een overeenkomst te sluiten, een maximum van 10 ha per ondernemer gehanteerd.

Met betrekking tot het te behalen natuurrendement wordt voor weidevogelbeheer vaak de voorwaarde gesteld dat er sprake moet zijn van voldoende openheid en rust. Dit is in een aantal projecten nader geconcretiseerd (bijv.: afstand tot lijnvormige beplanting moet groter zijn dan 100 meter), in andere projecten beoordeelt de medewerker LBL op basis van natuurinventarisaties of het sluiten van een beheersovereenkomst zinvol is.

In de uitvoering van de pilots worden derhalve criteria gesteld m.b.t. begrenzing van het zoekgebied en criteria voor daarbinnen te sluiten overeenkomsten.

Met betrekking tot de kosten kan het volgende worden opgemerkt. De gemiddelde beheersvergoeding in de pilot-projecten bedraagt f 1173/ha/jr (inclusief de vergoeding voor passief beheer). Dit bedrag ligt hoger dan de gemiddelde beheersvergoeding van Rbon-overeenkomsten (f 927/ha/jr). Dat resultaat is niet verwonderlijk, aangezien in de onderzochte pilot-projecten slechts overeenkomsten met zwaar beheer (kunnen) worden gesloten. In reguliere projecten bestaat ook nog de mogelijkheid om alleen passief beheer overeen te komen.

5. Uitwerking per beheersdoelstelling

5.1 Uitgangspunten

Handhaving doelstellingen

Bij de uitwerking van de ruime jas-beheersgebieden blijven de doelstellingen van het beleid in de beheersgebieden gehandhaafd. De natuurbeheersdoelstellingen zijn in de Rbon vertaald in 6 beheersdoelstellingen. Deze worden hier - op enigszins andere wijze ingedeeld - als uitgangspunt genomen voor de uitwerking van de ruime jas-begrenzing:

1. Handhaven van de natuurlijke handicaps.
2. Handhaven en ontwikkelen van weidevogelpopulaties.
3. Handhaven en ontwikkelen waardevolle vegetaties en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor fauna op perceelsniveau (o.a. das, vlinders, patrijs, amfibieën).
4. Perceelsrandenbeheer, onderhoud van landschapselementen en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor fauna (o.a. das, vlinders, patrijs, amfibieën) in perceelsranden.
5. Handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige specifieke fauna (bijv. hamster).
6. Tegengaan van nadelige beïnvloeding van natuurwaarden in natuurterreinen en landschapselementen buiten de beheersgebieden (bufferdoelstelling).

Doelstellingen 2, 3, 4 en 5 betreffen doelstellingen voor het perceel of element zelf.

Doelstelling 6 wordt meestal in combinatie met 2, 3 of 4 toegepast en heeft qua beoogd effect betrekking op een groter gebied dan het betreffende perceel zelf.

Behoud of verbetering effectiviteit

Ruime jas toepassing mag er niet toe leiden dat de beheersovereenkomsten aan effectiviteit inboeten. Het risico daarop is denkbaar, omdat niet, zoals bij de 1 op 1-begrenzing, nauwkeurig de Relatienota-waardige percelen worden begrensd. Om de effectiviteit te waarborgen kunnen voorwaarden worden gesteld. Dit kan op 2 niveaus:

1. Voorwaarden gekoppeld aan de aanwijzing en begrenzing van het zoekgebied; deze voorwaarden kunnen in de Rbon worden opgenomen of op andere wijze door LNV en de provincies als afspraken worden vastgelegd. Uitgangspunt is dat in alle gevallen de actuele of potentiële natuurwaarden de begrenzing van het zoekgebied moeten rechtvaardigen. Het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid biedt randvoorwaarden voor behoud en ontwikkeling van de natuurwaarden.
2. Voorwaarden t.a.v. de percelen binnen het zoekgebied waar beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten; deze voorwaarden lenen zich voor opname in het begrenzingenplan. Terzijde wordt opgemerkt dat dit in voorkomende gevallen ook dienstig kan zijn voor 1 op 1- begrenzingen.

De projectgroep is van mening dat het aantal voorwaarden en 'regels' zo beperkt mogelijk dient te blijven. Er kan alleen sprake zijn van nieuwe regels, als die noodzakelijk zijn om de effectiviteit te waarborgen.

Het is verder wenselijk de te stellen voorwaarden zo veel mogelijk te koppelen aan het begrenzen van het zoekgebied. Dat geeft duidelijkheid aan de grondgebruikers en brengt de minste uitvoeringsproblemen met zich mee. Daar waar het gaat om voorwaarden die alleen op gebiedsniveau ingevuld kunnen worden, ligt opname in het begrenzingenplan voor de hand. Daarmee kan dan maatwerk worden geleverd.

Door combinatie van deze twee aspecten (voorwaarden aan zoekgebied en voorwaarden aan beheersovereenkomsten) zijn er in principe een aantal verschillende vormen van ruime jas- begrenzing te onderscheiden, elk met een andere maatvoering.

In paragraaf 6.2 wordt voor de onderscheiden beheersdoelen aangegeven welke vorm wordt voorgesteld. In paragraaf 6.3 worden handvaten en voorbeelden vermeld m.b.t. de criteria.

Continuïteit

Het natuurbeheer (ook in het kader van beheersovereenkomsten) behoeft continuïteit. De mate van continuïteit is afhankelijk van het beheersdoel.

Volgens de Rbon kunnen beheersovereenkomsten jaarlijks worden beëindigd. Indien beëindiging plaatsvindt binnen 5 jaar na het aangaan van de overeenkomst is een boete verschuldigd. Voorts kan voor een perceel, waarop een beheersovereenkomst is ontbonden, drie jaar lang niet weer een beheersovereenkomst worden gesloten. In de praktijk vindt het oversluiten van beheersovereenkomsten op andere percelen binnen het bedrijf slechts weinig plaats. Er is geen reden om te veronderstellen dat ondernemers in een ruime jas-beheersgebied eerder of meer geneigd zullen zijn om een beheersovereenkomst op te zeggen dan in een 1 op 1 begrensde beheersgebied.

5.2 Natuurwetenschappelijke aspecten

Hieronder wordt per beheersdoelstelling ingegaan op de natuurwetenschappelijke voor- en nadelen van ruime jas-begrenzing. Het onderstaande is mede gebaseerd op gesprekken met deskundigen.

Bij de analyse van de natuurwetenschappelijke aspecten is de projectgroep op enkele onderdelen gestuit op ideeën met betrekking tot de inhoud van de beheerspakketten van de Rbon, die mogelijk de effectiviteit van het beheer kunnen verbeteren, ongeacht of het gaat om gangbare begrenzingen of ruime jas.

Aanpassing van de beheerspakketten behoort niet tot de taakopdracht. Ideeën die de projectgroep waardevol acht zijn in par. 7.5. weergegeven.

De projectgroep beveelt aan dat deze ideeën nader worden onderzocht (effectiviteit, uitvoerbaarheid, vergoedingen) en afhankelijk van de bevindingen in de Rbon worden opgenomen (art. 36 van de Rbon).

5.2.1 Handhaven natuurlijke handicaps

Hierbij gaat het om 'passief' beheer (Bergboerenregeling; pakket 1). Deze doelstelling is in begrenzingenplannen nooit als enige aan de orde. Wel kunnen grondgebruikers voor percelen een overeenkomst sluiten met alleen het 'bergboerenpakket'.

Natuurwetenschappelijk is het rendement van pakket 1 gering; het levert slechts een bijdrage aan het behoud van bepaalde abiotische omstandigheden, die voorwaarde zijn voor behoud en ontwikkeling van natuurwaarden. Het pakket kost echter wel hectares. De effectiviteit van bijv. het weidevogelbeheer kan bij een ruime jas-begrenzing ernstig worden aangetast, omdat daarbij sprake is van concurrentie om de beschikbare hectares in het zoekgebied; eenmaal gebruikte hectares voor passief beheer kunnen immers niet worden

aangewend door een ondernemer die hectares wil benutten voor een zwaar beheerspakket. Het risico is dan aanwezig dat de beschikbare hectares grotendeels (en in theorie uitsluitend) voor passief beheer aangewend worden. Bij de 1 op 1-begrenzing is deze concurrentie tussen ondernemers met verschillende wensen t.a.v. aard van het beheer niet aan de orde. Daarom is het uit een oogpunt van effectieve besteding van Relatienotahectares ongewenst dat binnen een ruime jas-begrenzing hectares worden belegd met alleen passief beheer (pakketten G1 en B1). Dit is conform de uitvoeringspraktijk in de experimenten.

5.2.2 Handhaven en ontwikkelen weidevogelpopulaties

Bij het beheer van weidevogelpopulaties kunnen drie hoofdgroepen onderscheiden worden:

- a) Kievit en Scholekster. Dit zijn de weinig kritische soorten. Kunnen zich ook zonder aangepast beheer en inrichtingsmaatregelen vrij goed handhaven.
- b) Grutto, Tureluur, Wulp, Graspieper en Veldleeuwerik. Deze groep is vooral gevoelig voor het beheer en beperkt gevoelig voor de inrichting. Bij een adequaat beheer liften de soorten uit groep a) mee.
- c) Watersnip, Kemphaan, Zomertaling en Slobeend. Deze groep is zowel zeer gevoelig voor beheer als voor inrichtingsmaatregelen zoals o.a. waterpeilverlaging. Bij een adequaat beheer en goede inrichtingsvoorwaarden liften de soorten uit de groepen a) en b) mee.

Het weidevogelbeheer in beheersgebieden richt zich met name op groep b). Dit beheer komt ook de soorten uit groep a. ten goede. Voor behoud en ontwikkeling van groep c. (met Watersnip, Kemphaan e.a.) is t.o.v. de uitgangssituatie doorgaans aanpassing van de inrichting nodig (o.a. hoger waterpeil). Dit kan met het huidige instrumentarium voor beheersgebieden niet worden gerealiseerd.

De beoordeling van de wenselijkheid van ruime jas bij weidevogelbeheer richt zich derhalve op groep b, met de soorten Grutto, Tureluur, Wulp, Graspieper en Veldleeuwerik.

Gezien de positie van de Grutto in groep b) en de internationale verantwoordelijkheid van Nederland voor het behoud van de Grutto wordt voorgesteld om deze soort bij het weidevogelbeheer te beschouwen als gidssoort. Het Relatienotabeleid kan belangrijk bijdragen aan behoud van de gruttopopulatie in Nederland. In dit beleid kan een groot aantal andere soorten meeliften.

Op verzoek van LBL heeft het IBN-DLO een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van ruime-jas-begrenzing op weidevogels. Het betreft een modelstudie, gebaseerd op de Grutto (A.J. Beintema: 'De ruime jas; flexibele invulling van het Relatienotabeheer, kansen of risico's?'). Ruime jas-begrenzing leidt t.o.v. de gangbare begrenzing van beheersgebieden tot een meer verspreide ligging van de beheerspercelen. Uit het onderzoek van Beintema blijkt dat er geen reden is om te veronderstellen dat versnipperde beheerspercelen een lager rendement aan broedende weidevogelparen zullen opleveren dan een aaneengesloten blok in een gangbaar begrensd Relatienota-gebied. De vrees voor een grotere kwetsbaarheid, omdat een in het agrarisch gebied ingesloten perceel minder goed aan een eigen inrichtings- en beheersregime kan worden onderworpen, lijkt niet gegrond. Deze vrees is nl. gebaseerd op ervaringen met inrichting van strikte weidevogelreservaten (veelal gericht op groep c), die een eigen waterhuishouding dienen te hebben. Dit is in ruime-jas-beheersgebieden niet aan de orde.

Ook de vrees voor negatieve randeffecten vanuit het omringende agrarische land lijkt weinig grond te hebben. Eerder lijkt het omgekeerde het geval te zijn. Zowel voor kievit

als grutto is het aannemelijk te maken dat grenssituaties tussen beheerspercelen en intensief gebruikte percelen een positief effect hebben.
Dit geldt ook in situaties, waarbij sprake is van een grote verdunningsgraad.

Voor een effectief beheer van weidevogelpopulaties is continuïteit van beheer van groot belang. Regelmatige wisseling van beheerspercelen binnen enkele jaren zou funest zijn voor het voortbestaan van de populaties. Dit zelfde geldt overigens evenzeer voor de gangbare 1 op 1-begrenzing.

De projectgroep concludeert dat er bij een gelijk dekkingspercentage als bij de gangbare begrenzing geen reden is om te veronderstellen dat ruime jas-begrenzing nadelig zou zijn voor weidevogels.

Aangezien het op grond van de resultaten van de experimenten tot nu toe en gelet op het maatschappelijk draagvlak voor de ruime jas-begrenzing zeer aannemelijk is dat het deelnamepercentage bij ruime jas fors zal toenemen en voorts uitsluitend pakketten met een uitgestelde maai- en weidedatum worden gesloten, zal ruime jas-begrenzing positief uitwerken op het natuurresultaat.

Uit het onderzoek blijkt dat voor het meest optimale resultaat in een weidevogelgebied een verspreide ligging van percelen met een beheersovereenkomst beter is dan een sterke concentratie van eenzelfde oppervlakte op één plek. Spreiding van beheerspercelen levert een lappendeken van laat gemaaid, vroeg gemaaid, beweid en met verschillende intensiteiten bemest grasland. Deze variatie in graslandtypen en beheer geeft goede voedselmogelijkheden en kans op broedsucces. Door toepassing van ruime jas-begrenzing zal het natuurresultaat in vergelijking tot de huidige 1 op 1-begrenzing toenemen.

Natuurwetenschappelijk gezien is een ruime maatvoering (grote verdunningsfactor) toelaatbaar. Om de keuze tussen ruime jas-begrenzing of 1 op 1-begrenzing voor weidevogelbeheer te illustreren is een schematisch voorbeeld opgesteld.

VOORBEELD WEIDEVOGELBEHEER

In nevenstaande figuur zijn drie verschillende situaties weergegeven met de daarbij mogelijke wijze voor begrenzing.

Voorbeeld 1: Hierbij is de verspreiding van de Grutto vrij homogeen over een gebied verdeeld. De dichtheid is vrij hoog (ca. 15 broedparen per 100 ha.)

Een beheersovereenkomst op een perceel met nesten heeft direct resultaat op het broedsucces. Een beheersovereenkomst op een perceel zonder nesten heeft een positief effect op de overlevingskansen voor jongen uit omliggende percelen waar wel nesten liggen. Bovendien kunnen zich hier na verloop van tijd broedparen vestigen. In dit voorbeeld is het zinvol om het gehele gebied als ruime jas beheersgebied te begrenzen.

Voorbeeld 2: Hier zijn de Grutto's geconcentreerd in bepaalde delen van het gebied. Daarbuiten is de dichtheid aan Grutto's erg laag. Een beheersovereenkomst op een perceel met broedparen heeft hier net als in het vorige voorbeeld direct invloed op het broedsucces. Een beheersovereenkomst op een perceel zonder nesten heeft vrijwel geen positief effect op de broedpopulatie omdat de afstand ten opzichte van percelen met nesten gemiddeld te groot is. Indien wordt overgegaan tot een zelfde wijze van ruime jas begrenzing als in voorbeeld 1 zal een groot deel van de beheersovereenkomsten geen rendement op leveren. De ruime jas begrenzing dient daarom beperkt te worden tot de gebieden met concentraties van Grutto's.

Voorbeeld 3: Hier komt één gebied voor met een grote concentratie aan Grutto's. De rest van het gebied heeft een lage dichtheid. Ruime jas begrenzing heeft hier om de bij de vorige voorbeeld genoemde redenen geen zin. Hier kan beter gekozen worden voor een 1 op 1- begrenzing van het gebiedje met de hoge concentratie aan Grutto's.

5.2.3 Handhaven en ontwikkelen waardevolle vegetaties en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige fauna op perceelsniveau (o.a. das, vlinders, patrijs)

Het botanisch perceelsbeheer, tevens van belang voor fauna, in beheersgebieden richt zich op akkers en licht bemeste graslanden. Onbemeste schraalgraslanden komen alleen voor in situaties waarin eindbeheer plaatsvindt (reservaten). Deze blijven hier derhalve buiten beschouwing.

De effectiviteit van deze vormen van beheer is meer dan die van het weidevogelbeheer gebaat bij toepassing in geconcentreerde clusters. Anders dan bij weidevogelbeheer is er geen samenhang tussen percelen met een specifiek beheer en omliggende percelen zonder specifiek beheer. Behalve dan beïnvloeding door bijv. meststoffen. Verspreiding en migratie speelt nauwelijks een rol. Bij botanisch beheer gaat het vooral om de ontwikkeling van de al aanwezige waarden. Voorts zijn vaak de abiotische omstandigheden sterk bepalend voor het beheerseffect. Indien de botanische doelstelling wordt gecombineerd met een bufferdoelstelling t.b.v. aanliggende natuurterreinen ligt een 1 op 1-begrenzing meer voor de hand.

Indien geen bufferdoelstelling in het spel is en de in aanmerking komende oppervlakte groter is dan de beschikbare beheersgebied-hectares, kan ruime jas-begrenzing binnen een vrij beperkte zoekruimte zinvol zijn. Dit is het geval bij:

- graslandbeheer, in grotere gebieden met vrij homogene actuele en/of potentiële waarden waarbij de aanwezigheid van percelen zonder een aangepast beheer geen afbreuk doen aan de ontwikkelingsmogelijkheden en houdbaarheid van de natuurwaarden op de beheerspercelen; een voorbeeld hiervan is hieronder weergegeven;
- akkerbeheer, waarbij naast natuur het landschap een belangrijk motief vormt voor aanwijzing als beheersgebied (bijv. graanteelt op oude essen).

De meerwaarde van ruime jas ligt in deze situaties met name in het feit dat de beschikbare hectares beter kunnen worden benut. I.v.m. de cultuurhistorische en recreatieve waarde van de beheerspercelen en aspecten als zaadverspreiding e.d. moet gewaakt worden voor een te grote verdunning van beheerspercelen. Om natuurwetenschappelijke redenen is aansluiting van het zoekgebied bij bestaande natuurgebieden van belang. De bruto-EHS-kaart is daarom richtinggevend.

VOORBEELD BOTANISCH BEHEER

Voorbeeld ruime jas begrenzing botanisch beheer landgoed Twickel (Overijssel).

Dit betreft een reeds vastgesteld begrenzingsplan. Het gebied ligt geheel binnen de EHS en bestaat uit een kleinschalig cultuurlandschap met veel bestaande bossen en natuurterreinen. In principe komt het gehele gebied op grond van de actuele en potentiële waarden wel in aanmerking voor aanwijzing als beheersgebied. Bij de voorbereiding is heel veel tijd besteed aan overleg met de streek. Vooral de huiskavelsituatie was vaak een onderwerp van discussie die bepaalde of een perceel nu wel of niet als beheersgebied aangewezen werd. Dit leidde uiteindelijk tot de nu weergegeven relatief versnipperde begrenzing die in de praktijk niet veel afwijkt van een ruime jas begrenzing waarbinnen verspreid beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten.

Zonder het natuureresultaat te verminderen had in dit voorbeeld gekozen kunnen worden voor een ruime jas-begrenzing met een beperkt zoekgebied.

Het omliggende gebied was dan het zoekgebied voor beheerspakketten botanisch beheer en akkerbeheer met een totale oppervlakte cultuurgrond van ca. 500 ha. Hierbinnen zou dan voor ca. 250 ha beheersovereenkomsten gesloten kunnen worden. Door aanvullende criteria voor het sluiten van beheersovereenkomsten in het begrenzingsplan (botanisch beheer niet op gedraineerde percelen, akkerbeheer alleen op enkeerdgronden) wordt vervolgens het beheer gestuurd op resultaat.

5.2.4 Perceelsrandenbeheer, onderhoud van landschapselementen en handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige fauna (o.a. das, vlinders, patrijs)

Deze beheersvormen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de algemene natuurwaarden in het landelijk gebied. Toepassing hiervan kan plaatsvinden in vrij grote zoekgebieden zonder strenge criteria (bijvoorbeeld de WCL-gebieden).

De effectiviteit van hectares beheersgebied die aldus worden aangewend is relatief hoog. Immers, met één ha kunnen afhankelijk van de gekozen breedte van de perceelsrand kilometers randlengte op een natuurvriendelijke manier worden beheerd. Aldus ingezet kan de ruime jas belangrijk bijdragen aan groene dooradering van het landschap (ecologische verbindingen). Naast positieve effecten op natuur draagt randenbeheer (in combinatie met landschapsonderhoud) ook bij aan vermindering van de emissie van bestrijdingsmiddelen, recreatieve belevingswaarde van het landschap en behoud van het cultuurhistorisch landschap (multifunctionaliteit).

Het landschapsonderhoud (jaarlijks, periodiek en achterstallig) is in de Rbon een afzonderlijke categorie, niet gebonden aan de hectare administratie. Dat betekent dan binnen 1 op 1 begrensde gebieden een aanvraag voor landschapsonderhoud die voldoet aan de criteria wordt gehonoreerd; er is noch een ruimtelijk noch een financieel plafond. De kosten van landschapsonderhoud, in het kader van Rbon, zijn relatief beperkt van omvang (in 1995:

f 485.000,= zijnde bruto kosten zonder EU bijdrage).

Door toepassing van de ruime jas zullen, gelet op de grotere gebieden waar landschapsonderhoud mogelijk is, de kosten van dit onderdeel aanzienlijk kunnen toenemen. De vraag rijst of, gelet op deze inschatting, geen plafond moet worden ingesteld.

5.2.5 Handhaven en ontwikkelen van een goed biotoop voor overige specifieke fauna (bijv. Hamster)

In Mergelland loopt momenteel een experiment met ruime jas dat is gericht op bescherming van de Hamster. Dit houdt in het telen van graan op milieuvriendelijke wijze op verspreid gelegen percelen. Dit is een adequate beheersmaatregel voor de hamster. Met de ruime jas kan in praktijk flexibel worden ingespeeld op de beheerseisen van deze doelsoort.

Andere voorbeelden zijn de projectgroep op dit moment niet bekend. Mogelijk kan de ruime jas begrenzing van betekenis worden voor wintergasten (ganzen, zwanen, smienten). De projectgroep ziet derhalve geen reden om generiek de ruime jas voor specifieke fauna open te stellen, tenzij in betreffende gevallen de natuurwetenschappelijke effectiviteit wordt aangetoond.

5.2.6 Bufferbeheer

Omdat de doelstelling van dit beheer is gericht op het bieden van bescherming aan bepaalde aanliggende natuurterreinen, is de inzet van het beheersinstrumentarium plaatsgebonden. Ruime jas is dan ook voor deze doelstelling niet zinvol.

5.3 Criteria per doelstelling

Op basis van de natuurwetenschappelijke overwegingen wordt hierna per doelstelling ingegaan op de voorwaarden waaronder de ruime jas-begrenzing kan worden toegepast.

De voorwaarden m.b.t. het zoekgebied zijn algemeen geldend (per doelstelling).

De provincies bepalen na overleg en advies van de Provinciale Overlegplatforms (POP's) op grond van de actuele natuurwaarden en de ontwikkelingsmogelijkheden en tegen de achtergrond van een hierop gericht ruimtelijk, water- en milieubeleid welke gebieden in aanmerking komen voor aanwijzing als beheersgebied. Zij bepalen daarbij tevens of de ruime jas wordt toegepast, welk deel van het provinciale quotum aan hectares daarvoor wordt ingezet en hoe ruim het zoekgebied wordt. De zoekgebieden kunnen zowel binnen als buiten de EHS liggen, met inachtneming van het gestelde in het IPO-LNV convenant over de oppervlakte Relatienota-gebied buiten de EHS.

LNv toetst het (concept-)begrenzingenplan aan het Rijksbeleid, zoals neergelegd in het SGR. Dit krijgt concreet gestalte door inbreng van de Regiodirecteuren LNv in de POP's. Het LNv-sturingsconcept van sturen op hoofdlijnen dient in brede zin gestalte te krijgen in het kader van de uitwerking van het DI-accord.

De voorwaarden m.b.t. de percelen binnen het zoekgebied waarop al dan niet een beheersovereenkomst kan worden gesloten worden per gebied ingevuld en opgenomen in het begrenzingenplan. Het doel van deze voorwaarden is dat wordt uitgesloten dat op percelen binnen het zoekgebied, die niet of minder geschikt zijn voor het gewenste beheer, beheers- overeenkomsten worden gesloten.

De voorwaarden in het begrenzingenplan dienen helder en concreet te zijn. Enerzijds met het oog op de rechtszekerheid van de grondeigenaren en -gebruikers en anderzijds omdat aan de uitvoerende dienst LBL een duidelijke en uitvoerbare opdracht dient te worden gegeven.

De feitelijke bepaling van de grenzen van het zoekgebied en de voorwaarden voor het sluiten van beheersovereenkomsten zijn zodanig gebiedsspecifiek dat deze zich niet lenen voor opname in de Rbon. Dit doet ook geen recht aan het streven naar meer flexibiliteit van het instrumentarium t.b.v. gebiedsgericht maatwerk met behoud van natuurrendement en aan de verantwoordelijkheden van de provincies voor de uitwerking van het Relatienotabeleid. Daarom worden hieronder per doelstelling voorbeelden gegeven, die in acht genomen kunnen worden bij het planvormingsproces.

1. Handhaven natuurlijke handicaps

Ruime jas niet van toepassing.

2. Handhaven en ontwikkelen van weidevogelpopulaties

Criteria begrenzing zoekgebied

Het zoekgebied kan ruim zijn.

Voorwaarde is dat de natuurwaarden in het zoekgebied de aanwijzing rechtvaardigen. Het moeten weidevogelgebieden zijn van een zekere kwaliteit. Het is inhoudelijk ondoenlijk en bestuurlijk ongewenst om hiervoor op landelijke schaal een generieke norm vast te stellen.

Zowel gronden in de (bruto-)EHS als daarbuiten komen in aanmerking. Voor de situering van het zoekgebied kan naast het streekplan of andere provinciale beleidsplannen de SGR-kaart 'Belangrijke gebieden voor weidevogelgebieden' (PKB-kaart 9) als richtinggevend worden gehanteerd.

Criteria voor sluiten van beheersovereenkomsten

- niet op percelen die grenzen aan bebouwing of wegen;
- niet op percelen onder een hoogspanningsleiding;

De verdunningsfactor kan ruim zijn. Teneinde het resultaat van het gevoerde beheer te kunnen monitoren en met het oog op de uitvoerbaarheid is er evenwel een grens aan de verhouding zoekgebied: areaal beheershectares. In de experimenten blijkt de maximale verdunningsfactor te liggen rond de 1 op 20.

3. Handhaven en ontwikkelen waardevolle vegetaties en fauna op perceelsniveau

Criteria begrenzing zoekgebied

De belangrijkste voorwaarde is dat het zoekgebied actueel of potentieel van betekenis dient te zijn. Indien dan wordt gekozen voor ruime jas begrenzing dient het zoekgebied vanwege de samenhang met andere delen van de EHS en het risico van te grote verdunning beperkt te zijn tot de bruto-EHS.

Criteria voor sluiten beheersovereenkomsten

- Bouwlandbeheer : op oude esgronden
- Graslandbeheer : een bepaalde grondwatertrap, geen drainage.

4. Perceelsrandenbeheer

Criteria begrenzing zoekgebied

Het zoekgebied kan ruim zijn. Het kan zowel binnen de bruto EHS liggen als daarbuiten. In aanmerking komen gebieden die in provinciale beleidsplannen een aanduiding m.b.t. de natuur- en landschapskwaliteit hebben gekregen. Ook ligt toepassing voor de hand in WCL-gebieden en de gebieden die in het SGR zijn aangeduid als 'Gebieden behoud en herstel van bestaande landschapskwaliteit' (PKB-kaart 12).

In enkele gebieden kan het randenbeheer overigens al toegepast worden op een wijze die overeenkomt met de hier voorgestelde ruime jas. Dit betreft de WCL-gebieden Veluwe, Winterswijk, Graafschap en Midden-Limburg en het ROM-gebied Mergelland. Deze toepassing is - uitsluitend voor perceelsrandenbeheer - mogelijk op grond van de wijzigingsbevoegdheid van de Minister van LNV volgens art. 4, derde lid van de Rbon m.b.t. de begrenzing van beheersgebieden en is tot stand gekomen op voorstel van de provinciale besturen van Gelderland en Limburg. Door de ruime jas-begrenzingsmethode in de Rbon op te nemen voor de doelstelling botanisch beheer (incl. randenbeheer) wordt een meer algemene toepassing mogelijk. Voorwaarde is dan wel dat in een concreet begreind gebied met een botanische doelstelling uitsluitend het randenbeheerpakket en landschapsonderhoud van toepassing kan worden verklaard in het begrenzingenplan (selectie pakketten binnen een van toepassing zijnde beheersdoelstelling).

Criteria voor sluiten beheersovereenkomsten

Afhankelijk van de situatie in het gebied bijv.:

- alleen voor in het veld herkenbare, topografische grenzen;
- alleen voor perceelsranden met opgaande begroeiing of sloten;
- gekoppeld aan natuurreservaten of andere landschapselementen, mede bedoeld als verbindingzone.

5. Handhaven ontwikkelen van overige specifieke fauna

Geen generieke toepassing van ruime jas-begrenzing.

Indien in een specifiek geval ruime jas gewenst wordt, kan dit veelal in combinatie met een afwijkend beheerspakket worden geregeld door toepassing van art. 37 van de Rbon. Dit betreft opname van specifieke pakketten in een begrenzingenplan, waarbij dan tevens een afwijking van de begrenzingmethode wordt meegenomen. De voorwaarden worden hierbij per geval ingevuld en beoordeeld.

6. Bufferbeheer

Ruime jas niet van toepassing.

5.4 Conclusie

Samengevat stelt de projectgroep voor de ruime jas-begrenzing, als extra keuzemogelijkheid naast de huidige 1 op 1-begrenzingsmethode, als volgt toe te passen:

Beheersdoel	Ruime jas?	Omvang zoekgebied
1. Handhaven nat. handicaps	nee	-
2. Weidevogelbeheer	ja	ruim
3. Botanisch beheer percelen (+fauna)	ja	beperkt
4. Perceelsrandenbeheer/landschapsond.	ja	ruim
5. Specifieke fauna	nee, tenzij	-
6. Bufferbeheer	nee	-

6. In- en uitvoeringsaspecten van de ruime jas

6.1 Gevolgen voor de regelgeving

6.1.1 Gevolgen voor de Rbon

Introductie van de "ruime jas-begrenzing" in de Rbon vereist wijziging van die regeling.

Het Rbon proces valt - grosso modo - in twee delen uiteen. Enerzijds betreft dit de (totstandkoming van de) begrenzing van beheers- en reservaatgebieden, anderzijds richt de Rbon zich op de (totstandkoming van) beheersovereenkomsten binnen begrensde gebieden.

Door middel van de Rbon wordt - in begrensde beheersgebieden - gestreefd naar het "bedekken" van het gehele gebied met beheersovereenkomsten (zie m.n. ook de definitie van beheersgebied in de Rbon, art. 1 onder l.). Uitgangspunt is dat in het gehele begrensde beheersgebied, wanneer de ondernemer de wens daartoe kenbaar maakt, beheersovereenkomsten worden gesloten (zie art. 18 Rbon). Slechts in de in hoofdstuk 3 van de Rbon (limitatief) beschreven gevallen is van een dergelijk aanbod geen sprake. In ieder geval kan de beheersovereenkomst niet worden geweigerd om redenen die uitsluitend aan een "ruime jas-begrenzing" zijn ontleend (m.n. "vol quatum").

Invoering van "ruime jas" in de Rbon vergt dan ook in ieder geval dat: de functie van de begrenzing van beheersgebieden c.q. de definitie van beheersgebied wordt aangepast, opdat tot uiting komt dat in beheersgebieden niet langer in alle gevallen gestreefd wordt naar volledige dekking met beheersovereenkomsten; de onherroepelijkheid van het aanbod tot het aangaan van een beheersovereenkomst wordt beperkt door opname in hoofdstuk 3 van de Rbon van specifieke "ruime jas gerelateerde" gronden op basis waarvan het BBL geen beheersovereenkomst behoeft c.q. kan sluiten.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de benodigde wijzigingen van de Rbon als gevolg van de toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode.

6.1.2 Europeesrechtelijke gevolgen

De verwachting is dat invoering van "ruime jas" in de Rbon Europeesrechtelijk mogelijk zal zijn.

Immers, de "ruime jas-methodiek" is op de keper beschouwd niet meer dan een andere methodiek om te bepalen waar het betreffende subsidie-instrument wordt toegepast. Ruime jas brengt (in beginsel) geen wijziging in de aard, grondslag en hoogte van de subsidie, noch zal ruime jas leiden tot een inzet van het subsidie-instrument die in zijn totaliteit kwantitatief veel meer omvat dan destijds bij de EG-goedkeuring van de Rbon was voor-

zien. De bestaande nationale taakstellingen m.b.t. beheersovereenkomstenhectares blijven immers gelijk.

6.1.3 Relatie met de Bergboerenregeling

De projectgroep wijst echter op mogelijke EU-rechtelijke problemen op termijn in verband met de invoering van ruime jas als gevolg van de in hectares beperkte mogelijkheid tot subsidiëring van passief beheer. In dit verband wordt hier gewezen op de volgende probleemschets in hoofdlijnen. In bijlage 4 is de problematiek alsmede de oplossingsrichting gedetailleerd weergegeven.

In de Rbon kan onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve verplichtingen. De passieve verplichtingen hebben betrekking op het handhaven van de externe productie omstandigheden (Bergboerenregeling) en de actieve verplichtingen op de bedrijfsvoering. Op grond van de Rbon is het mogelijk een overeenkomst te sluiten die slechts betrekking heeft op passief beheer. Het passief beheer maakt voorts standaard deel uit van overeenkomsten die betrekking hebben op actief beheer. Het actief beheer heeft dus altijd een passieve component.

De Rbon is - voor wat betreft het actieve beheer - door de Europese Commissie (EC) goedgekeurd als nationale toepassing van Verordening (EEG) nr. 2078/92. Voorts is de Rbon goedgekeurd krachtens artikel 93, lid 3 van het EG-verdrag (staatssteun). Het passieve beheer in de Rbon is de nationale invulling van de Bergboerenrichtlijn (Richtlijn 75/268/EEG). Medefinanciering van passief beheer vindt plaats op grond van Verordening (EEG) nr. 2328/91. Met de Rbon wordt derhalve uitwerking gegeven aan verschillende Europese regelingen. Hierbij doet zich het volgende voor.

De goedkeuring van de Rbon door de EC houdt in dat het actieve beheer op het gehele grondgebied van Nederland kan worden toegepast in gebieden die op grond van de Rbon worden begrensd. Toepassing van passief beheer (en dus ook van de passieve component van het actieve beheer) is slechts mogelijk in gebieden die zijn geplaatst op de communautaire lijst van probleemgebieden. De situatie doet zich derhalve voor dat actieve verplichtingen zonder meer kunnen worden aangegaan (in het kader van de Rbon), maar dat voor het aangaan van passieve verplichtingen goedkeuring van Brussel vereist is met betrekking tot de begrenzing van de gebieden. Derhalve worden periodiek de Relatienotagebieden die nog niet zijn geplaatst aangemeld voor plaatsing op de communautaire lijst. In de periode voorafgaande aan plaatsing wordt het passief beheer volledig nationaal gefinancierd.

In Nederland kan maximaal ca. 140.000 ha worden aangemeld voor plaatsing op de communautaire lijst. De beleidsmatige invulling van de Bergboerenregeling voorziet in toepassing in Relatienotagebieden (100.000 ha beheersgebied en 100.000 ha reservaatgebied) en 50.000 ha buiten de eerste fase Relatienotagebieden. Gedurende de periode dat de begrenzing van Relatienotagebieden is voltooid maar de verwerving van reservaatgebieden nog niet is afgerond, treedt derhalve een spanning op tussen de beschikbare en de benodigde oppervlakte probleemgebied. Pas na verwerving van de reservaatgebieden, volgens planning in 2018, ontstaat er evenwicht. Uiteindelijk zal de Bergboerenregeling van toepassing zijn op 100.000 ha beheersgebied en ca. 40.000 ha buiten Relatienotagebieden. [Eerder genoemde 50.000 ha betreft tevens gebieden die zullen gaan overlappen met de 100.000 ha beheersgebied.]

Is er bij een 1op1-begrenzing nog sprake van een tijdelijk te kort aan bergboerenhectares, bij een ruime jas-begrenzing zal het te kort structureel worden. Bij een ruime jas-begrenzing dienen de (veel grotere) zoekgebieden te worden geplaatst. Daardoor ontstaat een sterke overschrijding van de beschikbare hectares bergboerengebied.

De projectgroep constateert dat in het kader van de goedkeuring door de EC van de gewijzigde Rbon deze problematiek geregeld dient te worden. De projectgroep is eerder (zie paragraaf 6.2.1) tot de conclusie gekomen dat in ruime jas-gebieden de Bergboerenregeling niet van toepassing dient te zijn. Dit betekent dat ondernemers dan niet meer de mogelijkheid hebben om een overeenkomst aan te gaan die slechts betrekking heeft op passief beheer. Aangezien ook het actieve beheer een passieve component kent, moet voorkomen worden dat als gevolg van het niet van toepassing doen zijn van de Bergboerenregeling, in ruime jas-gebieden de passieve component van het actieve beheer en de vergoeding hiervoor zou komen te vervallen. De passieve component van het actieve beheer in ruime jas-gebieden dient op dezelfde wijze te worden vergoed als in 1op1-gebieden. Verordening (EEG) nr. 2078/92 biedt ruimte voor toepassing van passief beheer in combinatie met actief beheer.

In de toekomst kan de situatie optreden dat gebieden die reeds zijn begrensd als probleemgebied in een ruime jas-gebied komen te vallen. Voorgesteld wordt in een dergelijke situatie de begrenzing van het probleemgebied op te heffen, conform de beleidslijn zoals hierboven is weergegeven. Dit betekent dat er geen nieuwe overeenkomsten met puur passief beheer meer worden aangegaan. Wat betreft de bestaande overeenkomsten met puur passief beheer zal omzetting in actief beheer c.q. beëindiging worden nagestreefd. Op termijn (na afronding van de begrenzingen) stelt de projectgroep voor de gebieden op de communautaire lijst die samenvallen met ruime jas-zoekgebieden af te voeren van de communautaire lijst.

Met betrekking tot de op dat moment vigerende overeenkomsten met puur passief beheer zal met de Europese Commissie overlegd moeten worden over doorbetaling, gelet op artikel 93, derde lid van het EG-Verdrag (staatssteun). In dat geval zal geen sprake meer zijn van medefinanciering door de Europese Unie.

Indien met betrekking tot een bepaald perceel een bergboerenovereenkomst is gesloten zal, indien het perceel wordt aangeboden voor actief beheer in het kader van een ruime jas-begrenzing, geen cumulatie van vergoeding voor de passieve component mogen plaatsvinden.

Samenvattend wordt de volgende beleidslijn voorgesteld:

- Bij 1-op-1-begrenzing de Bergboerenregeling toepassen conform huidige toepassing. De vergoeding voor passief beheer vindt plaats op basis van Richtlijn 75/268/EEG en Verordening (EEG) nr. 2328/91.
- Bij ruime jas-varianten de Bergboerenregeling niet toepassen. Passief beheer alleen vergoeden als onderdeel van het actieve beheer (Verordening 2078/92). Cumulatie met Bergboerenregeling uitsluiten.

Bij een beleidsaanpassing zoals hier wordt voorgesteld zal het tekort aan oppervlakte minder nijpend zijn. Op een deel van het beheersgebied zal immers de Bergboerenregeling in het geheel niet worden toegepast.

6.2 Invoeringstraject

Elke (inhoudelijke) wijziging van de Rbon (m.u.v. wijziging van pakketten, grondslagen en tarieven) dient, voorafgaande aan de inwerkingtreding daarvan, aan de Europese Commissie (EC) te worden voorgelegd en door die instantie te zijn goedgekeurd.

Zoals in paragraaf 7.1 reeds werd opgemerkt verwacht de projectgroep dat invoering van ruime jas als zodanig Europeesrechtelijk mogelijk zal zijn. De Brusselse belangstelling voor ruime jas zal zich waarschijnlijk met name richten op de vraag op welke Europees-

rechtelijke grondslagen "ruime jas- en 1op1-beheer" zal worden gebaseerd. In paragraaf 7.1 is ter zake een mogelijkheid uitgewerkt. Hierover is overleg nodig met de Europese Commissie.

Het behoeft geen betoog dat, gegeven de geschetste "Brusselse belangstelling", goedkeuring van de invoering van ruime jas in de Rbon vermoedelijk de nodige tijd zal vergen.

Een en ander staat op gespannen voet met de wens op korte termijn tegemoet te komen aan de grote bestuurlijke en maatschappelijke druk tot snelle invoering van ruime jas. In dit verband wijst de projectgroep er bovendien nog op dat de Rbon waarschijnlijk ook nog wijzigingen zal moeten ondergaan ter implementatie van de resultaten uit andere projecten van het Programma Beheer (denk b.v. aan resultaatbeloning, particulier beheer, flexibele begrenzing reservata- en natuurontwikkelingsgebieden). Het afhankelijk stellen van de invoering van ruime jas van die resultaten zou de invoering nog verder vertragen.

De projectgroep is van mening dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat de komende tijd - m.n. afhankelijk van de voortgang van het Programma Beheer - telkens afzonderlijke Rbon-wijzigingsvoorstellen ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Aan de andere kant is zij van mening dat, gegeven de grote maatschappelijke en bestuurlijke druk, zo snel mogelijk invoering van ruime jas dient plaats te vinden.

De genoemde aspecten wegende stelt de projectgroep voor:

- de Rbon - afzonderlijk - te wijzigen;
- de gewijzigde regeling in Brussel aan te melden en voor goedkeuring voor te leggen;
- de ruime jas daadwerkelijk in te voeren na goedkeuring door de Europese Commissie (vaststellen begrenzingsplannen en sluiten beheersovereenkomsten).

6.3 Uitvoeringsaspecten

Aanmelding en volle quotum situaties

Anders dan bij de 1op 1-begrenzing kan niet elk perceel worden voorzien van een overeenkomst.

Het is dus van belang goed te regelen hoe wordt omgegaan met de wijze van inschrijven en hoe gehandeld wordt in situaties waarbij het quotum volgeboekt is. Het ligt voor de hand om bij beperkt aanbod en een potentieel grotere vraag extra aandacht te besteden aan de informatievoorziening en wijze van acquisitie. Iedere betrokkene moet een gelijke kans hebben om een beheersovereenkomst te sluiten. Hieraan kan worden tegemoetgekomen door in de openbare kennisgeving over het besluit tot vaststelling van het begrenzingsplan op te nemen dat aanvragen voor beheersovereenkomsten na een bepaalde datum kunnen worden ingediend en afgehandeld worden in volgorde van binnenkomst. Hierbij geldt dus het principe "wie het eerst komt die het eerst maalt". Dit is ook van toepassing voor ingediende verzoeken nadat het quotum is volgeboekt.

De koopplicht

Het BBL heeft een voorwaardelijke koopplicht (een soort vangnetfunctie) voor percelen met een beheersovereenkomst. In de praktijk wordt hier zeer beperkt gebruik van gemaakt. In de jaren 1993 t/m 1995 is in concreet begrensde 1 op 1-beheersgebieden 9 keer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, waarbij totaal 37 ha betrokken is geweest. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het beroep op de koopplicht bij ruime jas-begrenzing t.o.v. 1 op 1-begrenzing zal toenemen. Hiermee rekening houdend en gelet op het belang van eenvoudige en eenduidige regelgeving en de in het communicatietraject door partijen benadrukte betekenis van deze vangnetfunctie voor het draagvlak van het begrenzingsproces, wordt voorgesteld de koopplicht bij invoering van de ruime jas in de Rbon te handhaven.

Monitoring en evaluatie

Het is van belang niet alleen vooraf maar ook achteraf de effectiviteit van de ruime jas-begrenzingsen t.o.v. de 1 op 1-begrenzingsen te bepalen.

Zoals in hoofdstuk 6 al is aangegeven zal, op grond van de huidige inzichten, de effectiviteit van de ruime jas-beheersgebieden voor bepaalde beheersdoelstellingen gelijk of beter kunnen zijn dan die van de 1 op 1-begrenzing. Tijdens het planvormingsproces dient vooraf bepaald en gemotiveerd te worden welke begrenzingsmethode in een specifiek gebied wordt toegepast, rekening houdend met de natuurdoelstellingen en het natuurrendement (evaluatie vooraf).

In de praktijk van de uitvoering van het Relatienotabeleid wordt monitoring- en evaluatieonderzoek uitgevoerd om te bepalen of de uitvoering voldoet aan de beoogde beleidsdoelstellingen. Op grond van dit onderzoek zijn de pakketten regelmatig aangepast. De vooraf ingeschatte effecten van de ruime jas dienen ook achteraf te worden getoetst. Hierop dienen het monitoring- en evaluatiesysteem van LBL en de provinciale milieu-inventarisaties te worden afgestemd. Dit kan door ruime jas-gebieden op te nemen in het onderzoeksprogramma en zondig de evaluatiemethodiek hierop aan te passen en een vergelijking te maken voor de onderscheiden doeltypen tussen ruime jas en 1 op 1 begrensde gebieden.

Omzetting vigerende 1 op 1-begrenzingsen naar ruime jas-begrenzingsen.

Omzetting van reeds vastgestelde begrenzingsplannen met 1 op 1 begrensde beheersgebieden naar begrenzingsplannen ruime jas (geheel of gedeeltelijk) is mogelijk in het kader van de reguliere evaluatie van begrenzingsplannen conform art. 15 van de Rbon. Bestaande beheersovereenkomsten dienen echter te worden gerespecteerd.

Ruime jas-beheersgebieden en landinrichting.

De kern van landinrichting wordt gevormd door herverkaveling (uitruil van gronden) en de daarbij behorende (kavelaanvaardings-)werken. Het beleid en de uitvoeringspraktijk zoals verwoord in landinrichtingsplannen en richtlijnen voor plannen van toedeling is dat in beheersgebieden in het kader van het plan van toedeling uitruil van gronden kan plaatsvinden, zij het dat uitruil tussen het beheersgebied en het niet-beheersgebied uitsluitend kan in overeenstemming met belanghebbenden. In een beheersgebied kunnen alleen die kavelaanvaardingswerken worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het begrenzingsplan. Voor zover dit beperkingen voor de kavelaanvaardingswerken met zich meebrengt kan dit gevolgen hebben voor de mate waarin deze gronden uitruikbaar blijken te zijn in het kader van het plan van toedeling.

In de praktijk zijn de 1 op 1 begrensde gebieden geografisch veelal kleiner dan landinrichtingsprojecten. De grenzen van de beheersgebieden vallen ook niet altijd samen met geografische gebruikseenheden (gebiedseenheden met geen of weinig over- en weergebruik). Dit kan geven het vereiste van overeenstemming tussen opkomende en afgaande eigenaar en/of gebruiker bij uitruil tussen het beheersgebied en het daarbuiten gelegen gebied beperkingen hebben voor een optimale landbouwkundige verkaveling. Eventuele beperkingen voor kavelaanvaardingswerken komen niet primair voort uit de aanwijzing als beheersgebied, maar uit de bestaande natuur- en landschapswaarden en de (functie-)vastlegging daarvan in het ruimtelijk-, milieu- en waterbeleid van provincie en gemeenten.

Voor zover deze waarden ook voorkomen buiten het beheersgebied en deze eenzelfde bescherming genieten in het ruimtelijk, water- en milieubeleid, maar het desbetreffende areaal vanwege de beperkte beschikbaarheid van beheershectaren niet als beheersgebied begrensd is, is er in de uitvoeringspraktijk geen onderscheid in aard en omvang van kavelaanvaardingswerken binnen en buiten het beheersgebied.

Bij de ruime jas-begrenzingsmethode is de kans groot dat de begrenzing van het zoekgebied geheel of nagenoeg geheel samenvalt met de grens van het landinrichtingsproject

dan wel met een daarin gelegen homogeen deelgebied; homogeen als waterhuishoudkundige en/of gebruikseenheid.

De grens van het zoekgebied is dan in tegenstelling tot de 1 op 1-begrenzing geen onderscheidende factor meer met betrekking tot de uitruilmogelijkheden. Voor wat betreft de mogelijkheden van kavelaanvaardingswerken is niet de begrenzing als zoekgebied bepalend, doch primair de aanwezige waarden en de (functie-)vastlegging daarvan in het ruimtelijk-, milieu-, en waterbeleid. Dit zijn, zoals in paragraaf 6.3 is aangegeven, tevens de algemene voorwaarden waarover helderheid dient te bestaan. Met andere woorden voor zover er beperkingen zijn met betrekking tot kavelaanvaardingswerken, zijn deze er ook zonder de aanwijzing als zoekgebied (ruime jas). Beide uitvoeringsgerichte plannen, landinrichtingsplan en begrenzingenplan, hebben hun zelfde basis voor wat betreft mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden. Deze zijn vastgelegd in provinciale beleidsplannen.

Op grond van bovenstaande concludeert de projectgroep dat voor de relevante doeltypen (zie paragraaf 6.4) de ruime jas-begrenzing in vergelijking tot de 1 op 1-begrenzing niet onderscheidend is met betrekking tot de uitvoeringsmogelijkheden in het kader van landinrichting.

Landschapsonderhoud

In het verleden is de afspraak gemaakt dat na vaststelling van een begrenzingenplan bestaande overeenkomsten voor landschapsonderhoud geënt op de door LNV gedecentraliseerde ROL/RAL-regeling overgaan naar Rbon-beheersovereenkomsten.

Door reguliere toepassing van de ruime jas-begrenzing ontstaat in veel ruimere mate dan tot nu toe een overlap met de ROL of andere regelingen voor landschapsonderhoud. Daarbij komt de constatering dat de provinciale regelingen uiteenlopende vergoedingsgrondslagen kennen en afwijken van de Rbon. Voorts constateert de projectgroep (zie par. 6.2.4) dat voor het landschapsonderhoud in het kader van de Rbon geen financieel plafond aanwezig is, waardoor dit onderdeel het karakter van een open-eind regeling heeft.

De projectgroep beveelt aan dat LNV en de provincies (IPO) de toepassing van genoemde regelingen op elkaar afstemmen met inachtneming van de budgettaire aspecten. Deze problematiek kan via de lijnorganisatie worden opgepakt en vormt, gelet op het ontbreken van evidente gevolgen op de korte termijn, geen belemmering voor invoering van de ruime jas-beheersgebieden.

6.4 Financiële gevolgen

De projectgroep voorziet dat de ruime jas-begrenzingsmethode de effectiviteit van het Relatienotabeleid in beheersgebieden zal vergroten door een grotere deelname (meer hectares onder beheer) en zwaarder beheer (meer kwaliteit). De toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode leidt tot een aangepast kasverloop. Er is geen budgettair plafond maar een in oppervlak begreind plafond van 100.000 ha beheersovereenkomsten. De raming van de kosten van deze optimalisering van bestaand beleid is erg afhankelijk van de verwachtingen omtrent de mate waarin de provincies geneigd zullen zijn de ruime jas toe te passen voor nog te begrenzen beheershectares en/of herziening van bestaande begrenzingenplannen. Daarnaast is het deelnemingspercentage bepalend.

De projectgroep heeft getracht, op basis van schattingen hieromtrent met behulp van ramingen, extrapolaties en met behulp van verschillende varianten de bandbreedte te verkennen waarbinnen de gevolgen voor het kasverloop zich kunnen begeven. Er is onderscheid gemaakt in twee situaties (zie ook bijlage 5):

1. financiële gevolgen van de ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden);
2. financiële gevolgen van omzetting van begrenzingenplannen (1op1) naar ruime jas-plannen.

ad 1

Uitgangspunt is dat per 1-1-1997 nog 35.000 ha (van de 100.000 ha beheersgebied) moet worden begrensd. Als referentie is gekozen een gangbare 1op1-begrenzingsmethode met per 31-12-2000 100.000 ha begrensd gebied, waarvan 50% met een beheersovereenkomst. Van de beheersovereenkomsten is 60% actief beheer (met een passieve component) en 40% puur passief beheer.

Hier tegen zijn drie varianten afgezet, nl. minimaal, tussen en maximaal, waarbij resp. 25%, 50% en 75% van de 35.000 ha wordt begrensd via de ruime jas-methode. In ruime jas-gebieden wordt uitgegaan van een deelname van 80% van het quotum. Dit betreft in zijn geheel actief beheer (met een passieve component). In tabel 3 is een en ander in beeld gebracht.

tabel 3: oppervlakte onder beheer (ha) en netto uitgaven (mln gld per jaar) per 31-12-2000

varianten	beheers-overeenkomsten	% actief beheer	toename t.o.v. referentie	netto uitgaven ³	toename t.o.v. referentie
referentie	50.000	60		29,3	
minimaal	52.625	65	2.625	32,9	3,6
tussen	55.250	70	5.250	36,4	7,1
maximaal	57.875	75	7.875	39,8	10,5

Uit de tabel blijkt dat toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode leidt tot een toename van de netto uitgaven van ruim 3 tot ruim 10 mln gld per jaar, afhankelijk van de gekozen variant. Deze toename is het gevolg van een verbetering van de kwaliteit van het beheer en een toename van de oppervlakte onder beheersovereenkomst.

ad 2

Betreffende de 1 op 1-begrenzingenplannen (65.000 ha) op 1-1-'97 is nagegaan wat de financiële gevolgen zijn bij 20% (minimaal) c.q. 40% (maximaal) omzetting van 1op1-plannen naar ruime jas-plannen. Mede gelet op het feit dat het hier gaat om reeds in het verleden begrensde gebieden bewegen de varianten zich tussen nauwere grenzen dan de varianten die betrekking hebben op nieuw te begrenzen gebieden. Immers bij reeds begrensde gebieden zal het bestuurlijke feit dat er een begrenzing ligt alsmede de bestaande deelname een belangrijke rol spelen in de afweging om al dan niet om te zetten. In tabel 4 is een en ander in beeld gebracht.

tabel 4: oppervlakte onder beheer (ha) en netto uitgaven (mln gld per jaar) per 31-12-2000, uitgaande van 65.000 ha planoppervlak (referentie)

varianten	beheers-overeenkomsten	% actief beheer	toename t.o.v. referentie	netto uitgaven ⁴	toename t.o.v. referentie
referentie	32.500	60		19,1	
minimaal	36.400	64	3.900	22,5	3,4
maximaal	40.300	68	7.800	25,8	6,7

³ Onder netto uitgaven wordt verstaan de uitgaven minus de EU-bijdrage

⁴ Onder netto uitgaven wordt verstaan de uitgaven minus de EU-bijdrage

Ook hier kan worden opgemerkt dat de toename van de uitgaven het gevolg is van een verbetering van de kwaliteit van het beheer en een stijging van de oppervlakte onder beheer. De toename bedraagt ruim 3 tot een kleine 7 mln gld per jaar.

Indien de effecten als weergegeven in tabel 3 worden gecombineerd met de effecten als weergegeven in tabel 4 zal, afhankelijk van de gekozen variant, een toename van de netto uitgaven plaatsvinden van een kleine 7 tot ca. 17 mln gld per 31-12-2000 (zie ook bijlage 5, onderdeel B, tabellen 3 en 4).

6.5 Overige aspecten

Al werkendeweg en lopende het project zijn er van verschillende zijden wensen geuit en suggesties gedaan voor aanpassingen van de Rbon. Met name het communicatietraject heeft veel waardevolle opmerkingen opgeleverd. De projectgroep is van mening dat - ook al valt dit buiten onze taakopdracht - deze punten toch niet onvermeld mogen blijven. Dit heeft geresulteerd in een aantal overige aanbevelingen waarvan wordt voorgesteld deze via de gebruikelijke weg in de lijnorganisatie nader te bezien.

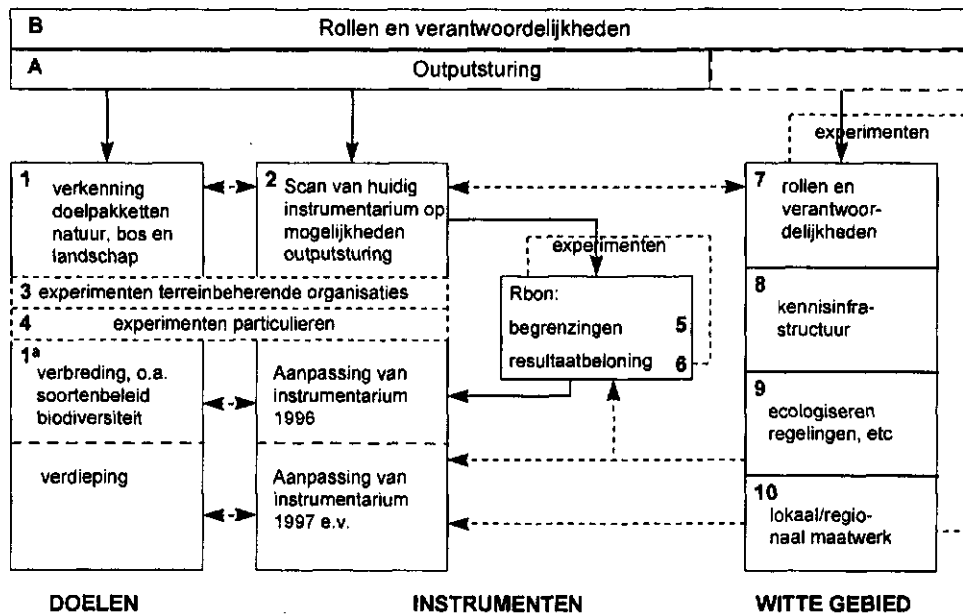
Het betreft:

- kleinschalige inrichtingsmaatregelen in combinatie met een beheers- en/of onderhoudsovereenkomst gericht op het verbeteren van het broedbiotoop. Bijvoorbeeld door de aanleg mogelijk te maken van plas-dras plekken o.m. als fourageerplaats en broedgebied voor de meer kritische weidevogelsoorten. Dit biedt meer mogelijkheden voor de opgroei van jonge vogels totdat ze vliegvlug zijn, maar ook leefruimte voor andere soorten zoals vlinders en moerasplanten.
- aanvulling perceelsrandenbeheer. Door het bestaande perceelsrandenbeheer van de Rbon uit te breiden met het overslaan van de eerste maaibeurt en/of een gedeelte van een rand één jaar niet maaien wordt de actuele en potentiële betekenis van perceelsranden als broedbiotoop verbeterd. Hierdoor ontstaan stroken die tevens van belang zijn als vluchtplaats voor jonge weidevogels. Voorts ontstaat hierdoor een aanzienlijke meerwaarde voor vlinders, broedvogels, dassen en andere fauna. De visuele belevingswaarde van het landschap wordt hierdoor eveneens bevorderd.

Bijlage 1: Samenstelling Projectgroep Flexibilisering Begren- zingen RBON
--

Henk Brussee (LBL), projectleider
Tjebbe de Boer (LNV-GRR), secretaris
Johan Heinen (LBL)
Ron van de Helm (LNV-JZ)
Désiré Karelse (LNV-Regiodirectie Noordwest), adjunct-secretaris
Hans Kampf (LNV-N)
Theo de Kogel (provincie Overijssel)

Bijlage 2: Schema Programma Beheer



Bijlage 3: Pilot-projecten Ruime Jas begrenzing

<u>naam</u>	De Venen
<u>provincie</u>	Utrecht en Zuid-Holland
<u>beleids categorie</u>	Utrecht: grotendeels binnen EHS Zuid-Holland: buiten EHS SGR: veenweidegebied met accent zowel op landbouw als natuur
<u>motief</u>	- bijdrage leveren aan vergroting draagvlak in de streek - waardevolle aanvulling Relatienotabeleid - goede mogelijkheid voor realisering EHS
<u>doel</u>	Inzicht geven in mogelijkheden en beperkingen van ruime jas, mede met het oog op de effectiviteit voor weidevogels, botanische kwaliteit van de percelenranden, praktische uitvoerbaarheid en draagvlak/toepasbaarheid.
<u>looptijd</u>	01-02-1996 tot en met 31-03-2000 (5 jaren en 2 maanden)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	Utrecht 875 ha (4500 ha)-> 19,4%; Zuid-Holland 250 ha (1100 ha)-> 22,7%
<u>gebieds karakteristiek</u>	- veenweidegebieden (openheid, veengrond, rivierkleigrond) - landbouwkundige situatie betreft melkveehouderij, gem. 24 ha bedrijfsgrootte, gem. 225 sbe productie-omvang
<u>beheersdoelstellingen</u>	- primair: weidevogels - secundair: perceelsranden en landschapsonderhoud
<u>criteriën begrenzing zoekgebied</u>	- gebied moet actueel en/of potentieel voldoende aantrekkelijk zijn voor weidevogels - gebied moet niet samenvallen met reeds begrensde of in voorbereiding zijnde beheers- en reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden - het gebied moet zoveel mogelijk samenvallen met de peilgebieden van het betrokken waterschap
<u>criteriën aangaan bho</u>	- weidevogelbeheer: niet in de directe omgeving van storende elementen - weidevogelbeheer: ingangsdatum niet tussen 1 april en 30 juni

procedurele afhandeling

Aanvragen worden behandeld in volgorde van binnenkomst. Als maximum bereikt is worden aanvragen pas gehonoreerd als eerdere overeenkomsten zijn vervallen.

overige bijzonderheden

- gelijktijdig een experiment met natuurproductiebetaling (betaling cluster III gelden)
- problematiek polderpeilen: door GS is toegezegd om ten tijde van de voorlichting over het projectplan zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de peilproblematiek in het algemeen en zo nodig, over het verzoek om peilaanpassing in het proefproject in het bijzonder (Aarlanderveen)

<u>naam</u>	Alblasserwaard/Vijfheerenlanden
<u>provincie</u>	Zuid-Holland
<u>beleids categorie</u>	vrijwel geheel buiten EHS geïntegreerd plattelandsvernieuwingsproject
<u>motief</u>	Verzoek van GS aan de Minister van LNV om het beleidsinstrumentarium voor realisering van het natuurbeleid flexibel te mogen inzetten om in samenspraak met de streek de uitvoering vorm te kunnen geven. De Minister heeft hierop positief gereageerd door ruimte te bieden voor resultaatbeloning, duurzaam beheer door particulieren en een flexibele begrenzing van reservaatgebied naast het toepassen van de "ruime jas"-methode.
<u>doel</u>	Onderzoeken of en hoe bovengenoemde instrumenten toegepast kunnen worden ter vergroting van de natuurwaarden op een wijze die in de streek voor een breder draagvlak voor het natuurbeleid kan zorgen.
<u>looptijd</u>	01-04-1996 tot en met 31-03-2001 (5 jaren)
<u>oppervlakte bho</u> <u>(zoekgebied)</u>	523 ha (10.000 ha) --> 5,2%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	Rivierengebied, veen-(weiden) en kleigronden. Melkveehouderij is de belangrijkste grondgebruiker.
<u>beheersdoelstellingen</u>	weidevogeldoelstelling (+kolonievogels) botanische doelstelling (+ perceelsranden)
<u>criteria begrenzing</u> <u>zoekgebied</u>	Het zoekgebied is vooralsnog beperkt tot delen van de Alblasserwaard en de uiterwaarden van de Lek. Er zijn binnen het zoekgebied voorkeursgebieden (op basis van inventarisatiegegevens) aangegeven voor weidevogels en voor botanisch beheer.
<u>criteria aangaan bho</u>	Voor weidevogels kan in principe in het gehele zoekgebied een beheersovereenkomst worden gesloten, maar aanvragen buiten het voorkeursgebied zullen op basis van inventarisaties worden beoordeeld op geschiktheid. Het botanisch beheer kan buiten het voorkeursgebied voor botanisch beheer niet worden overgenomen.
<u>procedurele afhandeling bho</u>	De datum van aanvraag bepaalt de volgorde van behandeling.
<u>overige bijzonderheden</u>	- het project omvat tevens resultaatbeloning alsmede de combinatie resultaatbeloning-ruime jas m.b.t. weidevogels - toepassing ruime jas in Vijfheerenlanden is nog in discussie evenals toepassing landschapsonderhoud - voor dit gebied wordt een aanvullend projectplan gemaakt voor reservaatbeheer door particulieren en natuurontwikkeling.

<u>naam</u>	Bergen Egmond Schoorl
<u>provincie</u>	Noord-Holland
<u>beleidscategorie</u>	geheel binnen EHS SGR: Strategisch Groenproject Bergen-Schoorl
<u>motief</u>	Verzoek vanuit de landbouw om "ruime jas"-methode toe te passen. Dit verzoek werd ingegeven door de grote claim op landbouwgrond vanuit het natuurbeleid.
<u>doel</u>	Het vergroten van het draagvlak voor de toepassing van beheersgebieden met het accent op weidevogel- en perceelsrandenbeheer, anders dan door middel van de reguliere begrenzing.
<u>looptijd</u>	01-03-1995 tot en met 31-12-1999 (4 jaren en 9 maanden)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	400 ha (2300 ha) --> 17,4%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	Binnenduinrandgebied, duinzoomgebied (schraal-)graslanden, kwelsituaties.
<u>beheersdoelstellingen</u>	weidevogel doelstelling botanische doelstelling (alleen voor perceelsranden)
<u>criteria begrenzing zoekgebied</u>	- aanwezigheid van potenties en waarden m.b.t. weidevogels en botanische aspecten - gelegen binnen herinrichting BES - gelegen buiten bestaande Relatienotagebieden en nog concreet te begrenzen Relatienotagebieden en natuurontwikkelingsprojecten - gebied moet buiten de bollenconcentratiegebieden liggen
<u>criteria aangaan bho</u>	- weidevogels: blijvend grasland, voldoende openheid en rust, 100 mtr buiten bebouwde kom en nader aangeduide wegen - in gebieden met een botanische doelstelling alleen perceelsrandenbeheer; buiten deze gebieden kan perceelsrandenbeheer slechts worden gesloten in combinatie met weidevogelbeheer - overeenkomst kan niet ingaan tussen 01-04 en 30-06 en ná 01-04-1999
<u>procedurele afhandeling bho</u>	aanvragen worden behandeld in volgorde van binnenkomst

<u>naam</u>	Texel
<u>provincie</u>	Noord-Holland
<u>beleids categorie</u>	deels binnen EHS
<u>motief</u>	Tussen het Provinciaal bestuur, de gemeente Texel, LNV en lokale belangenorganisaties is een convenant gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkelingen in het landelijk gebied van Texel. De "ruime jas"-methode is een belangrijk element bij de uitwerking van dit convenant. Het convenant is mede gesloten naar aanleiding van de grote natuurclaims op Texel.
<u>doel experiment</u>	Vergroten van het draagvlak voor toepassing van beheersgebieden met het accent op weidevogel-beheer, botanisch beheer en perceelsranden, anders dan door reguliere 1:1 begrenzing.
<u>looptijd</u>	01-03-96 tot en met 31-12-99 (3 jaren en 10 maanden)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	350 ha (6000 ha) --> 5,8%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	Waddeneiland
<u>beheersdoelstelling</u>	weidevogel doelstelling botanische doelstelling landschapsonderhoud (tuinwallen)
<u>criteria begrenzing zoekgebied</u>	- aanwezigheid van potenties/ waarden voor weidevogels en botanische aspecten; - buiten natuurgebieden en Relatienotagebieden (-gehele landbouwgebied Texel - vloeit voort uit convenant)
<u>criteria aangaan bho</u>	- weidevogels: voldoende openheid en rust - botanische waarden: voldoende potenties - medewerker LBL beoordeelt op basis van natuurinventarisaties of het sluiten van een overeenkomst uit natuureffectiviteitsoverwegingen mogelijk is - bouwlandpercelen: voor max. 50 ha randenbeheer mogelijk mits rand in gras wordt gelegd - overige percelen: randenbeheer niet mogelijk als afzonderlijke overeenkomst maar alleen in combinatie met volleldsbeheer - overeenkomst mag niet ingaan tussen 01-04 en 30-06 en niet ná 01-04-1999 - overeenkomst m.b.t. tot tuinwallen kan alleen worden gesloten indien gemeentelijk bijdrageregeling niet van toepassing is
<u>procedurele afhandeling bho</u>	Op volgorde van binnenkomst

<u>naam</u>	Slotermeer en Wommels
<u>provincie</u>	Friesland
<u>beleidscategorie</u>	Slotermeer: buiten EHS; onderdeel WCL Z-W Friesland Wommels: buiten EHS oppervlakte te sluiten bho blijft binnen 10%-marge
<u>motief</u>	- zorg over achteruitgang weidevogelpopulaties - wens om Relatienota-instrumentarium flexibeler toe te passen
<u>doel</u>	Onderzoeken of flexibele begrenzing voldoende effectief is om de weidevogelstand positief te beïnvloeden en of het een waardevolle aanvulling is op de toepassing van de Relatienota zoals die tot nu toe gebruikelijk is.
<u>looptijd</u>	01-01-1995 tot en met 31-12-1999 (5 jaren)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	500 ha (9.000 ha) --> 5,6%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	Wommels: terpenlandschap; zware klei en knipklei; grasland Slotermeer: overgang lage midden naar hoger gelegen Gaasterland; veen en klei op veen; grasland
<u>beheersdoelstelling</u>	weidevogelgoalstelling (primair: grutto)
<u>criteria begrenzing zoekgebied</u>	- actueel, dan wel potentieel voldoende aantrekkelijk voor weidevogels; - geen overlap met beheers- en reservaatgebieden (begrensd of in voorbereiding) en geen discussie (meer) over invulling EHS; - voldoende oppervlakte; - representatieve bodemopbouw
<u>criteria aangaan bho</u>	- blijvend grasland; - minimaal 1 perceel van tenminste 1 ha en ten hoogste 10 ha; - ingangsdatum mag niet liggen in periode 1 april tot 30 juni; - overeenkomst kan eenmaal worden verplaatst naar een ander perceel indien de vestiging van weidevogels daartoe aanleiding geeft; - afstand tot bebouwde kom en/of lijnvormige beplantingen en/of bosjes moet groter zijn dan 200 meter; - afstand tot grote(re) wegen en/of drukke vaarwegen moet groter zijn dan 100 meter
<u>procedurele afhandeling bho</u>	Bij overtekening worden aanvragen behandeld in volgorde van binnenkomst. Er wordt niet actief acquisitie gevoerd.

<u>naam</u>	Mergelland-West
<u>provincie</u>	Limburg
<u>beleids categorie</u>	grotendeels binnen EHS
<u>motief</u>	Hamsterburchten komen verspreid over het gebied voor. Ruime jas lijkt dan een geschikt instrument (de overeenkomst wordt daar gesloten waar een hamsterburcht aanwezig is).
<u>doel</u>	Omstandigheden creëren waarbij: - de hamster duurzaam kan overleven; - akkerkruiden zich (kwalitatief) kunnen handhaven en ontwikkelen
<u>looptijd</u>	01-11-1995 tot 01-11-2000 (5 jaren)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	100 ha (1.400 ha) --> 7,1%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	akkers; kalkhoudende tot matig kalkarme löss
<u>beheersdoelstelling</u>	biotoop (hamster) botanische doelstelling
<u>criteriã begrenzing zoekgebied</u>	- aanwezigheid van een grote concentratie hamsterburchten; - gevarieerde bodemopbouw zodat in potentie een grote diversiteit aan akkerkruiden mogelijk is; - landbouwkundig gebruik in het verleden geeft aanleiding te veronderstellen dat in de bodem zaadvoorraden van bijzondere akkerkruiden aanwezig zijn
<u>criteriã aangaan bho</u>	1. percelen waarop daadwerkelijk hamsterburchten en zeldzame akkerkruiden zijn aangetroffen; 2. direct aangrenzende percelen; 3. overige geschikte percelen.

<u>naam</u>	IJsseldelta
<u>provincie</u>	Overijssel
<u>beleidscategorie</u>	buiten EHS oppervlakte te sluiten bho blijft binnen 10%-marge
<u>motief</u>	Wens uit de streek om het Relatienota-instrumentarium flexibeler en effectiever toe te passen.
<u>doel</u>	Onderzoeken of flexibele begrenzing: - effectief is om de weidevogelstand (m.n. grutto en tureluur) positief te beïnvloeden - een waardevolle aanvulling is op de toepassing van de Relatienota zoals die tot nu toe gebruikelijk is.
<u>looptijd</u>	01-01-1995 tot en met 31-12-1999 (5 jaar)
<u>oppervlakte bho (zoekgebied)</u>	750 ha (5.000 ha) --> 15%
<u>gebiedskarakteristiek</u>	polders op kleigrond; grote mate van openheid en grootschaligheid; terpen (Kampereiland) en restanten van rivierarmen; goede landbouwgronden
<u>beheersdoelstelling</u>	weidevogelgrasland
<u>criteria begrenzing zoekgebied</u>	- goed weidevogelgebied, waar de weidevogelstand de laatste decennia is afgenomen; - geen overlap met Relatienotagebieden (begrensd of in voorbereiding)
<u>criteria aangaan bho</u>	- blijvend grasland; - minimaal 1 perceel, groter of gelijk aan 1 ha; - geen ingangsdatum tussen 1 april en 30 juni; - overeenkomst kan eenmaal worden verplaatst naar een ander perceel; - afstand tot bebouwde kom moet groter zijn dan 200 meter; - afstand tot lijnvormige beplantingen moet groter zijn dan 50 meter; - afstand tot bosjes en/of grote(re) wegen moet groter zijn dan 100 meter; - niet onder hoogspanningsleidingen
<u>procedurele afhandeling bho</u>	Bij overtekening worden aanvragen behandeld in volgorde van binnenkomst. Er wordt niet actief acquisitie gevoerd. Ondernemers hebben zich gemeld na een voorlichtingsbijeenkomst.

Bijlage 4: Aanduiding aanpassing Rbon-artikelen i.v.m. invoering ruime jas begrenzing
--

In deze bijlage is uiteengezet welke voorzieningen in de Rbon zelf zouden moeten worden getroffen, ter implementatie van de "ruime-jasvoorstellen" in de Rbon. Daarnaast is aandacht geschonken aan te treffen overgangsmaatregelen en is een voorstel geformuleerd m.b.t. een eventueel EG-voor-behoud bij de invoering van "ruime jas" (zie m.n. paragraaf 7.1 en 7.2 van de rapportage).

Te wijzigen in Rbon zelf

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

- opname in de definitiebepalingen van "beheersquotum", zijnde: het maximumaantal hectares binnen een beheersgebied, voor het beheer waarvan beheersovereenkomsten kunnen worden afgesloten.

Hoofdstuk 2 Begrenzingsplan

- Onder vernummering van het derde lid van artikel 2 in het vierde lid, ware een nieuw derde lid toe te voegen waarin is verwoord dat, bij begrenzing van een beheersgebied, in het begrenzingenplan in ieder geval ook het beheersquotum wordt aangegeven.
- Toevoeging van een nieuw artikel 2a, waarin is opgenomen dat:
 - het beheersquotum wordt vastgesteld op het aantal hectares dat overeenkomt met de oppervlakte begremsd gebied, indien op dit gebied beheersdoelstelling 5, dan wel uitsluitend beheersdoelstelling 1 van toepassing is;
 - het beheersquotum slechts na goedkeuring van de minister wordt vastgesteld op een aantal hectares dat niet overeenkomt met de oppervlakte begremsd gebied indien op dit gebied uitsluitend beheersdoelstelling 6 van toepassing is.
- Toevoeging van een nieuw artikel 2b waarin is opgenomen dat, indien het beheersquotum niet overeenkomt met de oppervlakte begremsd beheersgebied, in het begrenzingenplan tevens wordt aangegeven onder welke voorwaarden geen beheersovereenkomst wordt afgesloten.

In het tweede lid van dat artikel ware op te nemen dat de in het eerste lid bedoelde voorwaarden niet in strijd mogen zijn met de Rbon en slechts gesteld mogen worden voor zover de aard en inhoud van de voor het begremsde gebied geldende beheersdoelstelling daartoe nopen.
- Toevoeging van een nieuw artikel 2c waarin is opgenomen dat in een begrenzingenplan, waarin een beheersgebied wordt begremsd waarop beheersdoelstelling 2, dan wel beheersdoelstelling 3 van toepassing is, bij de onderscheiden beheersdoelstellingen behorende, beheerspakketten als bedoeld in bijlage 1a bij de Rbon, buiten toe-

passing kunnen worden verklaard voor dat beheersgebied, voor zover dat noodzakelijk is voor het bereiken van de betreffende beheersdoelstelling.

Hoofdstuk 3 Beheersovereenkomst

- In artikel 18, tweede lid, ware op te nemen dat, ter realisering van de in het begrenzingsplan opgenomen doelstellingen de beheersovereenkomst betrekking heeft op één of meerdere van de in bijlage 1a opgenomen beheerspakketten, voor zover die beheerspakketten niet krachtens artikel 2c buiten toepassing zijn verklaard, of een beheerspakket als bedoeld in artikel 19, tweede lid.
- Toevoeging van een nieuw derde lid aan artikel 18, waarin is opgenomen dat in begrensde beheersgebieden, waarin het beheersquotum niet overeenkomt met de oppervlakte begrensd gebied, de beheersovereenkomst geen betrekking kan hebben op het in bijlage 1a opgenomen beheerspakket G1 of B1.
- Onder verlettering van de onderdelen b en c van artikel 21 in c en d ware een nieuw onderdeel b toe te voegen waaruit voortvloeit dat geen beheersovereenkomst wordt gesloten voor zover daardoor het beheersquotum wordt overschreden.
- aan artikel 21 een nieuw onderdeel moeten worden toegevoegd (onderdeel "e"), waarin tot uiting komt dat een beheersovereenkomst eveneens niet wordt gesloten, indien dat in strijd zou zijn met de in het begrenzingsplan, op grond van artikel 2b RBON, opgenomen voorwaarden voor het sluiten van een beheersovereenkomst.
- Toevoeging van een nieuw artikel 21a, waarin is opgenomen dat voor de toepassing van artikel 21, onderdeel b (waarin is verwoord dat geen beheersovereenkomst wordt gesloten indien quotum vol is), voorstellen van de in het beheersgebied gevestigde ondernemers tot het sluiten van een overeenkomst door het BBL worden behandeld naar volgorde van binnenkomst.
- Toevoeging van een nieuw artikel 21 b, waarin is opgenomen dat in beheersgebieden waarin beheersdoelstelling 1 van toepassing is geen beheersovereenkomsten worden gesloten, betrekking hebbend op pakket G1 of B1, vanaf het tijdstip waarop een voorontwerpbesluit tot wijziging van het begrenzingsplan, tenminste strekkende tot vaststelling van een beheersquotum op een lager aantal hectares dan de oppervlakte begrensd dan wel te begrenzen beheersgebied, ter inzage is gelegd.
- Toevoeging van een nieuw artikel 27a, waarin is opgenomen dat de met een ondernemer gesloten beheersovereenkomst die betrekking heeft op het in bijlage 1a omschreven beheerspakket G1 of B1 van rechtswege eindigt op het moment waarop een andere tussen die ondernemer en het bureau gesloten beheersovereenkomst voor dezelfde percelen inwerking treedt.

Overgangsrecht:

In de regeling tot wijziging van de Rbon zou opgenomen moeten worden dat:

- Op begrenzingsplannen die zijn vastgesteld voor de datum van inwerkingtreding van deze regeling, de Rbon van toepassing blijft zoals deze luidde tot de datum van inwerkingtreding van de wijzigingsregeling, tot het moment waarop dat begrenzingsplan, na inwerkingtreding van de Rbon-wijzigingsregeling, wordt gewijzigd.

- Op beheersovereenkomsten die zijn gesloten voor inwerkingtreding van deze regeling de Rbon van toepassing blijft zoals zij tot dat tijdstip luidde, met dien verstande dat deze beheersovereenkomsten van rechtswege eindigen op het moment waarop, na inwerkingtreding van de wijzigingsregeling, een andere tussen die ondernemer en het bureau gesloten beheersovereenkomst voor dezelfde percelen inwerking treedt.
- De wijzigingsregeling zou overigens na publikatie in de Staatscourant eerst na 2 weken á 1 maand in werking dienen te treden opdat overgangsproblemen met reeds in voorbereiding zijnde begrenzingenplannen/beheersovereenkomsten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Bijlage 5: Toepassing Bergboerenregeling

1. Inleiding

In deze bijlage wordt de toepassing van de Bergboerenregeling in Nederland behandeld. De Bergboerenregeling is de nationale invulling van Richtlijn 75/268/EEG⁵. Het doel van Richtlijn 75/268/EEG is het ondersteunen van de landbouw in agrarische probleemgebieden teneinde een bevolkingsminimum te behouden of tot de landschapsverzorging bij te dragen. Hiertoe kunnen de lidstaten een jaarlijkse compenserende vergoeding toekennen om de permanente natuurlijke belemmeringen te compenseren. Voorts hebben de diverse Europese steunregelingen een verhoogd steunregime in probleemgebieden (bijvoorbeeld een verhoogde ooi-premie), gelet op de achterstand van de landbouw in de probleemgebieden.

2. Beleidsmatige invulling Bergboerenregeling

De beleidsmatige invulling van de Bergboerenregeling in Nederland heeft plaatsgevonden in de Relatienota⁶. De Relatienota is tot stand gekomen tegen de achtergrond van enerzijds een toenemende bezorgdheid voor de achteruitgang van natuur en landschap in waardevolle agrarische cultuurlandschappen en anderzijds de moeilijke positie van agrariërs, die in deze gebieden voor hun maatschappelijk bestaan van het gebruik van de grond afhankelijk zijn. In de Relatienota wordt geconstateerd dat de boer vanouds voor grote delen van het landelijk gebied fungeerde als beheerder van natuur en landschap; het landschap was als het ware bijproduct van een agrarische bedrijfsvoering, die zich richtte op de productie van voedsel en grondstoffen. Produceren en beheren vielen goeddeels samen, en er was dan ook geen sprake van een expliciete beheersfunctie. De voortschrijdende ontwikkelingen van de agrarische bedrijfsvoering hebben echter tot een situatie geleid die vanuit een oogpunt van natuur en landschap minder gewenst is. Met name in de waardevolle agrarische cultuurlandschappen is de moderne agrarische bedrijfsvoering niet langer meer een ondersteuning maar veeleer een bedreiging van de waarden van natuur en landschap. Niettemin moet een vorm van agrarisch grondgebruik als een essentieel kenmerk van het waardevolle cultuurlandschap worden beschouwd. De conclusie hieruit is dat het in de betreffende gebieden nodig is een agrarische bedrijfsvoering te bevorderen die mede is afgestemd op zelfstandige beheersdoeleinden ten behoeve van natuur- en landschapsbehoud. Op deze wijze krijgt de beheersfunctie een eigen inhoud die niet meer volledig samenvalt met de productiefunctie van de landbouwer⁷.

Het beleid zoals uiteengezet in de Relatienota komt op het volgende neer:

⁵ Richtlijn van de Raad van 28 april 1975 betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden (PB EG L 128)

⁶ Nota relatie tussen natuur- en landschapsbehoud, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 285, nrs. 1-

2

⁷ Relatienota, blz. 30

- In de uit een oogpunt van natuur en landschap waardevolle gebieden kan met medewerking van de landbouwers de agrarische bedrijfsvoering mede afgestemd worden op het natuur- en landschapsbehoud door middel van beheersovereenkomsten met daarbij behorende vergoedingen (beheersgebieden).
- Gebieden met hoge landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke kwaliteiten en grote kwetsbaarheid, die een zodanig natuur- en landschapsbeheer vragen, dat uitoefening van de landbouw hier niet meer mee te verenigen is, zullen worden aangekocht (reservaatgebieden). Zolang de gronden niet zijn verworven bestaat de mogelijkheid voor de betrokken landbouwers beheersovereenkomsten te sluiten; de reservaatgebieden kunnen dan als een tijdelijk beheersgebied worden beschouwd.

De beheersactiviteiten van de landbouwer ten behoeve van het natuur- en landschapsbehoud kunnen verschillende vormen aannemen. Deze kunnen bestaan in het verrichten van onderhoudswerkzaamheden, aan bijvoorbeeld houtwallen en sloten, het in stand houden van de huidige externe produktie omstandigheden, en het aanpassen van de bedrijfsvoering aan de eisen van natuur- en landschapsbehoud. In de Relatienota is aangegeven dat voor het handhaven van de externe produktie omstandigheden de Bergboerenregeling kan worden toegepast. Door de Bergboerenregeling toe te passen kan een zekere landbouwactiviteit gehandhaafd blijven ten behoeve van de verzorging van het natuurlijk landschap. Omdat voortzetting van de landbouwactiviteit als zodanig een essentieel onderdeel vormt van de waardevolle agrarische cultuurlandschappen wordt in de Relatienota aangegeven dat ook de mogelijkheden voor toekenning van extra subsidies voor bedrijfsontwikkeling in probleemgebieden moeten worden toegepast⁸.

De Bergboerenregeling is aanvankelijk slechts toegepast in (potentiële) beheersgebieden, dat wil zeggen waardevolle agrarische cultuurlandschappen waar de landbouw in beginsel blijvend werd uitgeoefend. Later is de werkingssfeer uitgebreid tot bepaalde reservaat- en beheersgebieden. Bij deze uitbreiding werd de restrictie gehanteerd dat het moest gaan om gebieden waar geen uitzicht bestond op verwerving op korte termijn. Door deze uitbreiding kwam het toepassingsgebied van de Bergboerenregeling nagenoeg geheel overeen met het toepassingsgebied van de beheersregelingen. In 1988 is de werkingssfeer van de Bergboerenregeling verder uitgebreid. Door de minister van LNV werd besloten tot toepassing van de Bergboerenregeling buiten de Relatienotagebieden van de eerste fase⁹. Voor deze uitbreiding is 50.000 ha beschikbaar gesteld.

3. Regelgeving

Aanvankelijk werden probleemgebieden aangewezen op basis van de Beschikking bijdragen probleemgebieden (Bbp). De Relatienotagebieden werden begrensd op basis van de Beschikking beheersovereenkomsten (Bbo). Gelet op de grote overlap tussen probleem- en Relatienotagebieden zijn in 1988 bij de vereenvoudiging van het Relatienotabeleid de Bbp en Bbo in elkaar geschoven in de Regeling beheersovereenkomsten 1988 (Rbo 1988). Daarbij is er één begrenzingprocedure opgenomen: de begrenzing van een Relatienota-gebied betekende voortaan dat landbouwers in het gebied ook voor de Bergboe-

⁸ Relatienota, blz. 37

⁹ In de Relatienota is een rekenmodel opgenomen, waarin wordt uitgegaan van 200.000 ha landbouwgrond met een

bijzonder beheer, te verdelen in 100.000 ha beheersgebied en 100.000 ha reservaatgebied. In de Nota Landelijke

Gebieden is genoemde oppervlakte aangemerkt als maximum oppervlakte voor het toekomstige beleid.

De uitvoering van de Relatienota is gefaseerd in twee fases van elk 100.000 ha.

renregeling in aanmerking kwamen. Ook werd het beheer afgestemd. In de Rbo 1988 is onderscheid gemaakt in passieve en actieve verplichtingen. De passieve verplichtingen hebben betrekking op het handhaven van de externe produktie omstandigheden (Bergboerenregeling) en de actieve verplichtingen op de bedrijfsvoering (beheersregeling). Voortaan kon in één overeenkomst zowel passief als actief beheer overeen worden gekomen.

Zoals hiervoor is opgemerkt is op nationaal niveau de begrenzingsprocedure aanmerkelijk vereenvoudigd. Ook in de thans vigerende Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) is de in 1988 ingezette systematiek gehandhaafd. Op Europees niveau ligt e.e.a. echter aanmerkelijk gecompliceerder.

Reeds is opgemerkt dat de Bergboerenregeling de nationale uitwerking is van Richtlijn 75/268/EEG. Om als probleemgebied te kunnen worden aangemerkt is een nationale begrenzing niet voldoende. De status probleemgebied is pas van toepassing nadat een gebied is geplaatst op de communautaire lijst van probleemgebieden. Eerst vanaf dat moment mogen compenserende vergoedingen en flankerende maatregelen worden toegepast. De communautaire lijst wordt vastgesteld door de Raad, wijzigingsvoorstellen kunnen door de Europese Commissie worden vastgesteld.

De actieve verplichtingen vallen thans onder Verordening (EEG) nr. 2078/92¹⁰. De Rbon is - voor wat betreft het actief beheer - door de Europese Commissie goedgekeurd als algemeen voorschriftenkader voor toepassing op het gehele grondgebied van Nederland. Dit betekent dat de afzonderlijke Relatienotagebieden door Nederland kunnen worden begrensd en dat geen goedkeuring van Brussel nodig is.

De situatie doet zich derhalve voor dat actieve verplichtingen zonder meer kunnen worden aangegaan (in het kader van de Rbon), maar dat voor het aangaan van passieve verplichtingen goedkeuring van Brussel vereist is met betrekking tot de begrenzing van de gebieden. Gelet op de tijdrovende procedures die gemoeid zijn met Europese goedkeuring van de begrenzing van probleemgebieden (plaatsing op communautaire lijst) is in het verleden met de Europese Commissie de afspraak gemaakt dat Nederland wel passieve verplichtingen aan kan gaan met landbouwers, vooruitlopend op plaatsing. Voorwaarde daarbij is dat Nederland zo spoedig mogelijk overgaat tot aanmelding van de betreffende gebieden voor plaatsing op de communautaire lijst. Uiteraard vindt in dit geval tot het moment van plaatsing geen medefinanciering plaats.

4. Nieuwe ontwikkelingen

In het voorgaande is de inzet van de Bergboerenregeling geschetst tegen de achtergrond van het vigerende Relatienotabeleid. Kenmerkend is de inzet van de Bergboerenregeling in gebieden met natuurlijke handicaps. Dit zijn veelal ook Relatienotagebieden. Met betrekking tot het Relatienotabeleid doen zich thans nieuwe ontwikkelingen voor die van invloed kunnen zijn op de toepassing van de Bergboerenregeling. Gewezen kan worden op nieuwe ontwikkelingen als de selectieve randenbegrenzing en de ruime jas-begrenzingsmethode. De vraag is aan de orde wat e.e.a. betekent voor de toepassing van de Bergboerenregeling.

selectieve randenbegrenzing

Bij selectieve randenbegrenzing worden in een bepaald gebied alleen de perceelsranden begrensd, omdat de (te ontwikkelen) natuurwaarden zich in de perceelsranden bevinden. Bij een dergelijke begrenzing ontstaat een netwerk van perceelsranden. Kenmerkend voor toepassing van de Bergboerenregeling is dat er sprake moet zijn van een probleemgebied, dat wil zeggen een gebied met bepaalde natuurlijke handicaps. Een gebied kan uiteraard niet slechts uit perceelsranden bestaan. Dit betekent dat de Bergboerenregeling alleen toegepast kan worden indien het gehele gebied waarin de betreffende perceelsranden zich bevinden wordt begrensd als probleemgebied. Ook hier geldt dat er dan wel natuurlijke handicaps aanwezig moeten zijn.

ruime jas-begrenzingsmethode

Bij de ruime jas-begrenzingsmethode wordt een groot gebied (zoekgebied) begrensd, waarbinnen tot een bepaalde maximale oppervlakte (quotum) beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten. Door een zoekgebied te begrenzen wordt de (landbouwkundige) inpasbaarheid van het beheer vergroot: immers er worden meer potentiële deelnemers bereikt dan bij een reguliere 1 op 1-begrenzing. De waarden van natuur en landschap zullen over het algemeen vrij gelijkmatig over het zoekgebied verspreid zijn. Toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode is alleen aan de orde indien er geen noodzaak bestaat om te komen tot aaneengesloten beheerspercelen. Bij toepassing van de Bergboerenregeling daarentegen zal er sprake moeten zijn van de begrenzing van

¹⁰ Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende de landbouwproductiemethoden die

verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer

een probleemgebied (en niet van een aantal losse percelen). Mede gelet op de uniformiteit van het zoekgebied zou bij toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode het gehele zoekgebied dienen te worden begrensd als probleemgebied.

Bovenstaande nieuwe ontwikkelingen kunnen aldus leiden tot een enorme uitbreiding van het areaal probleemgebieden. Bedacht dient te worden dat voor een grote uitbreiding van het areaal probleemgebied onvoldoende hectares beschikbaar zijn (zie paragraaf 5). Voorts zal waarschijnlijk weinig draagvlak bestaan voor een grote uitbreiding van het areaal probleemgebied.

Immers, het principe van ruime jas-begrenzing is juist om gebieden niet (1op1) te begrenzen om mede daardoor het draagvlak te vergroten. Grootschalige toepassing van de Bergboerenregeling ligt derhalve niet voor de hand.

5. Beschikbare oppervlakte voor toepassing Bergboerenregeling

In Nederland kan maximaal 140.840 ha onder de Bergboerenregeling vallen. Deze oppervlakte is door de Europese Commissie gepresenteerd na discussie over de interpretatie van Richtlijn 75/268/EEG¹¹. Van de beschikbare oppervlakte is thans 110.915 ha gebruikt. Hiervan is 29.805 ha toegepast buiten de werkingssfeer van de eerste fase Relatienota-gebieden.

Bij een volledig vlakdekkende begrenzing van Relatienota-gebieden zou - gedurende de periode dat nog niet alle reservaatgebieden verworven zijn - een te kort aan beschikbare hectares optreden. Pas na verwerving van de reservaatgebieden, volgens planning in 2018, zou er evenwicht bestaan tussen de beschikbare en benodigde oppervlakte. Daarbij is uitgegaan van 100.000 ha voor toepassing in beheersgebieden en ca. 40.000 ha voor toepassing buiten de werkingssfeer van de Relatienota¹².

6. Beheers- en bergboerenvergoeding

In de Rbon zijn de beheers- en bergboerenvergoeding geïntegreerd. Een landbouwer die een overeenkomst sluit ontvangt één (geïntegreerde) vergoeding. Zoals reeds eerder is aangegeven is deze vergoeding opgebouwd uit twee componenten: een beheersvergoeding voor actief beheer en een bergboerenvergoeding voor passief beheer (Bergboerenregeling). Van het actieve beheer maken standaard deel uit de verplichtingen van het passieve beheer. Een landbouwer die een overeenkomst met actief beheer sluit verplicht zich derhalve tevens de natuurlijke handicaps op de betreffende percelen te handhaven. Zijn totale vergoeding bestaat dan ook uit een component voor het actieve beheer en de bergboerencomponent.

Indien in een Relatienota-gebied de Bergboerenregeling niet meer wordt toegepast zal - gelet op het voorgaande - de totale vergoeding met maximaal f 260 per ha¹³ dalen. Immers het bergboerendeel zal niet langer meer worden uitgekeerd.

Deze daling zou opgevangen kunnen worden door in het actieve beheer een vergoedingscomponent in te bouwen voor handhaven van de externe productie omstandighe-

¹¹ Zie brief Europese Commissie d.d. 29-11-1994

¹² De gereserveerde oppervlakte van 50.000 ha probleemgebied voor toepassing buiten de werkingssfeer van de

Relatienota had betrekking op toepassing buiten de eerste fase van de Relatienota. Naar verwachting zullen deze

probleemgebieden echter wel een overlap vertonen met de tweede fase van de Relatienota.

¹³ De vergoeding is afhankelijk van de veebezetting op het bedrijf en de grondsoort

den. Op grond van de Richtsnoeren voor toepassing van Verordening (EEG) nr. 2078/92 is het mogelijk in het actieve beheer een dergelijke component op te nemen.

7. Beleidsaanpassing

Nieuwe ontwikkelingen in het Relatienotabeleid nopen er toe de toepassing van de Bergboerenregeling te heroverwegen. In het Relatienotabeleid vindt een verschuiving plaats van 1 op 1-begrenzings naar begrenzings volgens een ruime jas-variant. Het ligt in de rede bij een 1 op 1-begrenzing de toepassing van de Bergboerenregeling te handhaven conform de huidige.

Daarentegen is bij begrenzing volgens een ruime jas-variant toepassing van de Bergboerenregeling niet aan de orde. Het voorgestane beheer zal echter - uitgaande van dezelfde beheersdoelstelling - bij een 1 op 1-begrenzing niet afwijken van het beheer bij een ruime jas-variant. Aangezien bij de ruime jas-variant de Bergboerenregeling niet wordt toegepast zal deze component van het beheer (en de bijbehorende vergoeding) moeten worden ontleend aan het actieve beheer.

Uiteraard zal in gebieden die niet zijn c.q. zullen worden aangemeld als probleemgebied geen sprake kunnen zijn van een overeenkomst die slechts betrekking heeft op passief beheer.

In de toekomst kan de situatie optreden dat gebieden die reeds zijn begrensd als probleemgebied in een ruime jas-gebied komen te vallen. Voorgesteld wordt in een dergelijke situatie de begrenzing van het probleemgebied op te heffen, conform de beleidslijn zoals hierboven is weergegeven. Dit betekent dat er geen nieuwe overeenkomsten met puur passief beheer meer worden aangegaan. Wat betreft de bestaande overeenkomsten met puur passief beheer zal omzetting in actief beheer c.q. beëindiging worden nagestreefd. Op termijn (na afronding van de begrenzings) stelt de projectgroep voor de gebieden op de communautaire lijst die samenvallen met ruime jas-zoekgebieden af te voeren van de communautaire lijst¹⁴. Met betrekking tot de op dat moment vigerende overeenkomsten met puur passief beheer zal met de Europese Commissie overlegd moeten worden over doorbetaling, gelet op artikel 93, derde lid van het EG-Verdrag (staatssteun). In dat geval zal geen sprake meer zijn van medefinanciering door de EU.

Indien met betrekking tot een bepaald perceel een bergboerenovereenkomst is gesloten zal, indien het perceel wordt aangeboden voor actief beheer in het kader van een ruime jas-begrenzing, geen cumulatie van vergoeding voor de passieve component mogen plaatsvinden¹⁵.

Samenvattend wordt de volgende beleidslijn voorgesteld:

- Bij 1 op 1-begrenzing de Bergboerenregeling toepassen conform huidige toepassing. De vergoeding voor passief beheer vindt plaats op basis van Richtlijn 75/268/EEG en Verordening (EEG) nr. 2328/91.
- Bij ruime jas-varianten de Bergboerenregeling niet toepassen. Passief beheer alleen vergoeden als onderdeel van het actieve beheer (Verordening 2078/92). Cumulatie met Bergboerenregeling uitsluiten.

¹⁴ De vrijkomende oppervlakte kan worden gebruikt om de bestaande te korten op te lossen

¹⁵ Zie hiervoor Verordening (EEG) nr. 2328/91: art. 19, lid 1, onder c en Verordening (EG) nr. 746/96: art. 10

Bij een beleidsaanpassing zoals wordt voorgesteld zal het te kort aan oppervlakte minder nijpend zijn. Op een deel van het beheersgebied zal immers de Bergboerenregeling in het geheel niet worden toegepast.

Bijlage 6: Financiële gevolgen Ruime jas begrenzing

Deze bijlage bestaat uit de volgende drie onderdelen:

- A. Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)
- B. Financiële gevolgen van omzetting van begrenzingenplannen (1 op 1) naar ruime jas-plannen.

A. Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)

1. Inleiding

In dit onderdeel wordt nagegaan wat de financiële gevolgen zijn van toepassing van de ruime jas-begrenzingmethode.

2. Referentieniveau

Allereerst dient een referentieniveau te worden vastgesteld. Het referentieniveau is de prognose met betrekking tot het aantal gesloten beheersovereenkomsten per 31-12-2000 bij een reguliere 1op1-begrenzing. De verwachting is dat per 31-12-2000 de totale oppervlakte van 100.000 ha beheersgebied is begrensd. De aanname is dat het beheersgebied voor 50% bedekt zal zijn met een beheersovereenkomst¹⁶. De oppervlakte onder beheersovereenkomst bedraagt dan 50.000 ha. Bedacht dient te worden dat in deze oppervlakte tevens het puur passieve beheer (pakket 1) is meegenomen¹⁷. Uitgaande van een verdeling tussen actief en passief beheer van 60% - 40% is van genoemde oppervlakte 20.000 ha puur passief beheer.

3. Vertrekpunt

Verondersteld wordt dat per 1-1-1997 de ruime jas-begrenzingmethode regulier kan worden toegepast. Op dat moment is naar verwachting ca. 65.000 ha via de 1 op 1-methode begrensd als beheersgebied¹⁸. Dat betekent dat nog 35.000 ha begrensd moet

¹⁶ Per 31-12-1995 was het beheersgebied voor 41% bedekt met beheersovereenkomsten.

¹⁷ Actief beheer bestaat uit de bepalingen van het passieve beheer (handhaven natuurlijke handicaps; pakket 1 van

de Rbon) met als toevoeging een actieve component. Bij het puur passieve beheer ontbreekt de actieve component.

¹⁸ Bron: IMP-cijfers

worden. Deze begrenzing kan dan plaatsvinden op basis van de 1op1-methode of op basis van de ruime jas-methode. In het navolgende worden drie varianten besproken¹⁹:

- minimale variant: 25% wordt begrensd via ruime jas
- tussen variant: 50% wordt begrensd via ruime jas
- maximale variant: 75% wordt begrensd via ruime jas

Wat betreft de deelname wordt bij de 1op1-methode uitgegaan van een deelname op 50% van de oppervlakte (conform de deelname bij het referentieniveau). Bij de ruime jas-methode wordt uitgegaan van een deelname op 80% van het quotum. De verdeling tussen actief en passief beheer is bij de 1op1-methode conform het referentieniveau; bij de ruime jas-methode is slechts sprake van actief beheer (100%).

tabel 1: oppervlakten (ha) bij verschillende begrenzingsvarianten per 31-12-2000

varianten	beheersgebied	beheersovereenk.	actief beheer	puur passief beheer
reeds begrensd	65.000	32.500	19.500	13.000
minimaal	35.000	20.125	14.875	5.250
==> ruime jas	8.750	7.000	7.000	-
==> 1op1	26.250	13.125	7.875	5.250
tussen	35.000	22.750	19.250	3.500
==> ruime jas	17.500	14.000	14.000	-
==> 1op1	17.500	8.750	5.250	3.500
maximaal	35.000	25.375	23.625	1.750
==> ruime jas	26.250	21.000	21.000	-
==> 1op1	8.750	4.375	2.625	1.750

Indien de gegevens uit tabel 1 worden vergeleken met het referentieniveau ontstaat het volgende beeld.

tabel 2: oppervlakten (ha) bij referentieniveau en varianten per 31-12-2000

	beheersgebied	beheersovereenk.	actief beheer	% van beheers overeenk	puur passief beheer	% van beheers overeenk
referentieniveau	100.000	50.000	30.000	60	20.000	40
minimaal	100.000	52.625	34.375	65	18.250	35
tussen	100.000	55.250	38.750	70	16.500	30
maximaal	100.000	57.875	43.125	75	14.750	25

4. Financiële consequenties

Om de financiële consequenties in beeld te kunnen brengen moeten aannames worden gedaan betreffende het vergoedingenniveau per 31-12-2000. Aangenomen²⁰ wordt dat de vergoeding voor actief beheer f 1.300/ha/jr bedraagt (waarvan een actieve component

¹⁹ Er wordt geen rekening gehouden met het omzetten van reeds 1op1-begrensd beheersgebied in ruime jas-gebied.

²⁰ Bron: IMP-cijfers

Bij een gemiddelde Rbon-vergoeding van f 860 is de verdeling over actief en passief als volgt:

$0.6 * (1100 + 200) + 0.4 * 200 = 860$

van f 1.100 en een passieve component van f 200) en de vergoeding voor puur passief beheer f 200/ha/jr.

tabel 3: financiële consequenties in mln gld per jaar op 31-12-2000

	actief beheer		puur passief beheer	totaal
	actieve component	passieve component		
referentieniveau	33.0	6.0	4.0	43.0
minimaal	37.8	6.9	3.7	48.4
tussen	42.6	7.8	3.3	53.7
maximaal	47.4	8.6	3.0	59.0

5. EU-bijdragen

Door de EU vindt medefinanciering plaats van het actieve en het passieve beheer. Het actieve beheer (exclusief de passieve component) wordt medegefinancierd op basis van Verordening 2078/92 en het passieve beheer (pakket 1 en de passieve component van het actieve beheer²¹) op basis van Verordening 2328/91. Het actieve beheer wordt voor 50% medegefinancierd waarbij het maximumbedrag dat voor medefinanciering in aanmerking komt thans f 904/ha/jr bedraagt. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde medefinanciering van f 400/ha/jr²². Het passieve beheer wordt voor 25% medegefinancierd. Het maximumbedrag van het passief beheer dat voor medefinanciering in aanmerking komt is tevens het maximumbedrag dat nationaal mag worden uitgekeerd. Aanvullende eis is dat medefinanciering van het passieve beheer slechts aan de orde is in gebieden die zijn geplaatst op de communautaire lijst van probleemgebieden. Verondersteld wordt dat op 31-12-2000 van de totale oppervlakte passief beheer 2/3 is gelegen in geplaatste gebieden²³. In die gebieden bedraagt de medefinanciering dan f 50/ha/jr²⁴. In de berekening is dit ver-

²¹ Er wordt uitgegaan van medefinanciering van de passieve component van het actieve beheer. Op welke wijze deze medefinanciering wordt ingevuld is mede afhankelijk van de uitkomsten van de discussie over de toepassing van de Bergboerenregeling (zie bijlage 6 'Toepassing Bergboerenregeling').

²² De medefinanciering bedraagt 50% tot een bepaald maximum bedrag. Een deel van de beheersvergoedingen ligt

echter onder het maximum bedrag dat voor medefinanciering in aanmerking komt.

Hierdoor zal de gemiddelde totale medefinanciering lager zijn dan 50% van het maximum bedrag dat voor

medefinanciering in aanmerking komt. Dit wordt in de berekening verwerkt door uit te gaan van een gemiddelde

medefinanciering van f 400.

²³ Door verschillende omstandigheden (zoals tijdelijk te weinig beschikbare bergboerenhectares, tijdrovende

procedures voor goedkeuring bergboerengebieden door Europese Commissie, ondernemers die niet aan de

voorwaarden voor medefinanciering voldoen) zal er geen sprake zijn van 100% medefinanciering. Al deze effecten zijn in genoemde factor verwerkt.

²⁴ 25% van f 200

werkt door uit te gaan van een medefinanciering over de gehele oppervlakte passief beheer van f 33/ha/jr²⁵.

tabel 4: medefinanciering in mln gld per jaar op 31-12-2000

	actief beheer		puur passief beheer	totaal
	actieve component	passieve component		
referentie	12.0	1.0	0.7	13.7
minimaal	13.8	1.1	0.6	15.5
tussen	15.5	1.3	0.5	17.3
maximaal	17.3	1.4	0.5	19.2

6. Samenvattend overzicht

In tabel 5 is de informatie uit de tabellen 2, 3 en 4 bijeen gebracht.

tabel 5: oppervlakten (ha) onder beheer en netto financiële consequenties in mln gld per jaar per 31-12-2000

	beheers-overeenkomsten	% actief beheer	toename t.o.v. referentie (ha)	netto uitgaven	toename t.o.v. referentie
referentie	50.000	60%		29.3	
minimaal	52.625	65%	2.625	32.9	3.6
tussen	55.250	70%	5.250	36.4	7.1
maximaal	57.875	75%	7.875	39.8	10.5

Opgemerkt kan worden dat met betrekking tot alle varianten de kwaliteit van het beheer, tot uitdrukking komend in het percentage actief beheer, toeneemt. Deze kwaliteitsverbetering leidt, tezamen met een absolute groei van het aantal beheersovereenkomsten, tot een toename van de uitgaven.

B. Financiële gevolgen van omzetting van begrenzingenplannen (10p1) naar ruime jas-plannen

1. Inleiding

In dit onderdeel wordt nagegaan wat de financiële gevolgen zijn van het omzetten van begrenzingenplannen (10p1) naar ruime jas-plannen. Opgemerkt dient te worden dat het hier om duidelijk andere gebieden gaat dan de gebieden die in het onderdeel 'Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)' aan de orde zijn. Bij het omzetten van begrenzingenplannen is aan de orde dat een besluit moet worden genomen met betrekking tot reeds in het verleden begrensde gebieden. Dit bestuurlijke feit zal in de afweging een rol spelen, mede in combinatie met de bestaande deelname.

2. Uitgangspunten

In dit onderdeel worden voor het doorrekenen van de financiële gevolgen dezelfde uitgangspunten gehanteerd die zijn gehanteerd in het onderdeel 'Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)'. Dit onderdeel heeft betrekking op omzetting van een deel van 65.000 ha regulier begrensd beheersgebied (per 01-01-1997). Omwille van de eenvoud van het rekenmodel is verondersteld dat een dergelijke omzetting pas plaats zal vinden ná goedkeuring van de (aan te passen) Rbon door de Europese Commissie.

3. Ontwikkeling begrenzing en deelname

Om een goede vergelijking te kunnen maken met de uitkomsten in het onderdeel 'Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)' is als peildatum 31-12-2000 gehanteerd. Met betrekking tot de mogelijk om te zetten oppervlakte is hier een tweetal varianten opgenomen: (20% omzetting) en maximaal (40% omzetting). Mede gelet op het gestelde in de inleiding bewegen de varianten zich binnen nauwere grenzen dan de varianten in het onderdeel 'Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)'. In tabel 1 zijn de varianten in beeld gebracht.

tabel 1: oppervlakten (ha) bij verschillende omzettingsvarianten per 31-12-2000

varianten	beheersgebied	beheersovereenk.	Actief beheer	puur passief beheer
referentieniveau	65.000	32.500	19.500	13.000
minimaal	65.000	36.400	23.400	13.000
=> ruime jas	13.000	10.400	7.800	2.600
=> 1op1	52.000	26.000	15.600	10.400
maximaal	65.000	40.300	27.300	13.000
=> ruime jas	26.000	20.800	15.600	5.200
=> 1op1	39.000	19.500	11.700	7.800

Uit tabel 1 blijkt de groei van het aantal beheersovereenkomsten ten opzichte van het niet omzetten van begrenzingenplannen (referentieniveau). Deze groei wordt veroorzaakt door toepassing van de ruime jas-begrenzingsmethode. De volgende kanttekening dient te worden gemaakt. Indien de ruime jas wordt toegepast in gebieden waar overeenkomsten met puur passief beheer zijn gesloten, zal de oppervlakte puur passief beheer ten koste gaan van het beschikbare quotum voor ruime jas-hectares. Beëindiging van overeenkomsten met puur passief beheer is immers niet te verwachten.

4. Financiële consequenties

Indien de oppervlakten in tabel 1 worden vermenigvuldigd met de netto kosten (beheersvergoeding onder aftrek van medefinanciering; zie voor de bijbehorende bedragen de notitie 'Financiële gevolgen ruime jas-begrenzing (nieuw te begrenzen beheersgebieden)') ontstaat inzicht in de financiële consequenties van het omzetten van begrenzingenplannen. In tabel 2 zijn deze financiële consequenties in beeld gebracht.

tabel 2: oppervlakte onder beheer (ha) en netto kosten (mln gld per jaar) per 31-12-2000 bij verschillende omzettingsvarianten, uitgaande van 65.000 ha plannoppervlak

varianten	beheersovereenk.	% actief beheer	toename t.o.v. ref	netto uitgaven	toename t.o.v. ref
referentie (65.000)	32.500	60		19,1	
minimaal	36.400	64	3.900	22,5	3,4
maximaal	40.300	68	7.800	25,8	6,7

Opgemerkt kan worden dat met betrekking tot de twee varianten de kwaliteit van het beheer, tot uitdrukking komend in het percentage actief beheer, toeneemt. Deze kwaliteitsverbetering leidt, tezamen met een absolute groei van het aantal beheersovereenkomsten, tot een toename van de uitgaven.

Indien de effecten als omschreven in dit onderdeel worden gecombineerd met de effecten als omschreven in onderdeel A ontstaat het beeld als aangegeven in de volgende tabellen.

tabel 3: oppervlakte onder beheer (ha) en netto kosten (mln gld per jaar) per 31-12-2000 bij 20% omzetting bestaande begrenzingsplannen

varianten	beheersovereenkomsten	% actief beheer	toename t.o.v. referentie	netto uitgaven	toename t.o.v. referentie
referentieniveau	50.000	60		29,3	
minimaal	56.525	68	6.525	36,2	6,9
tussen	59.150	72	9.150	39,7	10,4
maximaal	61.775	76	11.775	43,2	13,9

tabel 4: oppervlakte onder beheer (ha) en netto kosten (mln gld per jaar) per 31-12-2000 bij 40% omzetting bestaande begrenzingsplannen

varianten	beheersovereenkomsten	% actief beheer	toename t.o.v. referentie	netto uitgaven	toename t.o.v. referentie
referentieniveau	50.000	60		29,3	
minimaal	60.425	70	10.425	39,6	10,3
tussen	63.050	74	13.050	43,1	13,8
maximaal	65.675	78	15.675	46,6	17,3