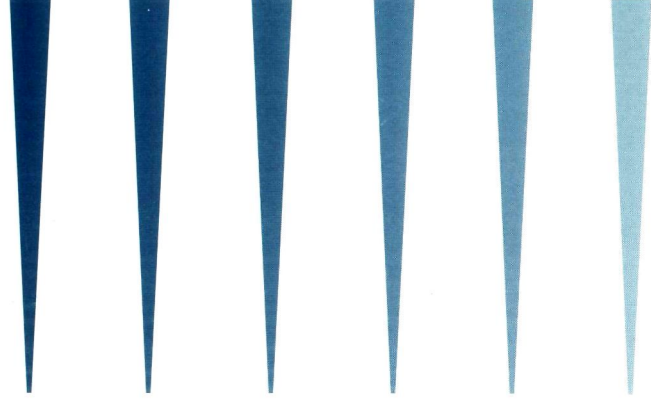
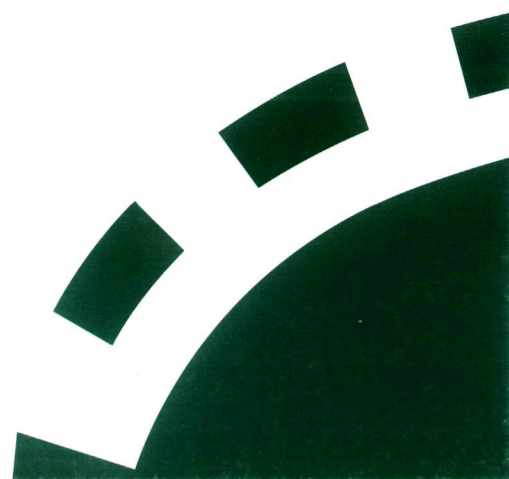
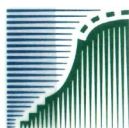




Hof van Eden

een verkenning naar het vergroten
van de mogelijkheden voor
natuurbeheer door agrariërs

mei 1995



HOF VAN EDEN

een verkenning naar het vergroten van de mogelijkheden voor natuurbeheer door agrariërs

Bibliotheek



sig : 79 x 132

bnr :

ex :

hb :

inv : 1995260509

Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij

1995

Projectgroep Hof van Eden

Harry Alberts (Directie Oost),
Herm Kuipers, Gerard Buitink (LBL),
Louise Veerbeek (Directie Landbouw),
Thieu Wagemans (Directie Zuid),
Jaap Verhulst (Directie Natuurbeheer).

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Den Haag, mei 1995

VOORAF...

Landbouw - natuur

De verhouding tussen de verschillende functies in het landelijk gebied en de daarop van invloed zijnde factoren, vormen belangrijke aandachtspunten voor LNV. Voor de realisering van het natuurbeleid heeft LNV in het verleden gekozen voor een sterk beïnvloedende rol. In de afgelopen jaren is hiervoor een indrukwekkend geheel aan beleid en instrumenten, regelgeving en procedures opgebouwd. Hiermee werd tevens de koers uitgezet voor de verhouding tussen landbouw en natuur. Een belangrijk deel van de bestuurlijke en ambtelijke energie was er op gericht om de verhouding (m.n. de verstandhouding) verantwoord vorm te geven. Dit heeft echter niet tot het gewenste resultaat geleid, maar leidde in een aantal gevallen tot weerstand en spanning in het landelijke gebied.

Streven naar een andere benaderingswijze

Onder invloed van signalen uit de maatschappij en politiek is de discussie gestart over een andere aanpak van het natuurbeleid en de relatie landbouw - natuur. Tevens speelt de bezinning op de rol en positie van de rijksoverheid ten opzichte van andere overheden en betrokkenen. Sleutelbegrippen hierin zijn: decentralisatie van taken en herformulering van het sturingsconcept (vormgeving netwerksturing) in relatie tot een groeiend zelfbewustzijn van de maatschappelijke actoren. Dit laatste komt tot uitdrukking in het feit dat boeren, getuige de vele initiatieven die zijn ontstaan, zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor een nadere invulling van de relatie landbouw - natuur op gebiedsniveau.

Hierbij wordt de overheid opgeroepen te komen tot een flexibeler en eenvoudiger instrumentarium dat meer maatwerk mogelijk maakt. Deze signalen nopen tot de start van een gezamenlijk zoekproces. Het vinden van gemeenschappelijke noemers is hierbij in ieders belang.

Hof van Eden

Inmiddels is de beleidsontwikkeling aangaande het versterken van de relatie landbouw - natuur volop in gang. Ook in de Nota "Dynamiek en Vernieuwing" zijn hierover sturende uitspraken opgenomen.

Binnen LNV is een aantal verkenningen uitgevoerd gericht op de problematiek en op het heroverwegen van de uitvoering(instrumenten) van het natuurbeleid. Het project Hof van Eden, waarvan het resultaat voor u ligt, is één van deze beleidsverkenningen. De samenstellers van deze verkenning hebben zich daarbij niet laten leiden door bestaande regels. Integendeel, uitgangspunt is geweest het verminderen van de spanning tussen landbouw en natuur zodanig dat van een duurzame oplossing kan worden gesproken. Het bieden van ruimte en faciliteiten voor een evenwichtige integratie van belangen op het gebiedsniveau om daarmee polarisatie tussen functies tegen te gaan heeft daarbij voorop gestaan.

Draagvlak voor discussies

De projectgroep heeft tot haar genoegen geconstateerd dat in de achterliggende periode het project veelvuldig aanleiding heeft gegeven over deze materie van gedachten te wisselen met een zeer brede groep betrokkenen die vanuit sterk verschillende invalshoeken aan de discussie deelnamen. Wij hebben deze discussies als zeer inspirerend ervaren. Tevens is hierdoor een grote bijdrage geleverd aan het aanscherpen van de in deze notitie geformuleerde gedachten. Tijdens de rit heeft het gedachtengoed tevens gediend als bouwsteen voor dit onderwerp in de Nota "Dynamiek en Vernieuwing".

Verder realiseren wij ons dat met deze verkenning slechts een eerste stap is gezet naar een andere aanpak waarbij wellicht voor sommigen meer vragen zijn opgeroepen dan beantwoord. Wij hopen echter dat niet geschroomd wordt de vervolgstappen geformuleerd in de nota, gezamenlijk met betrokkenen, te nemen.

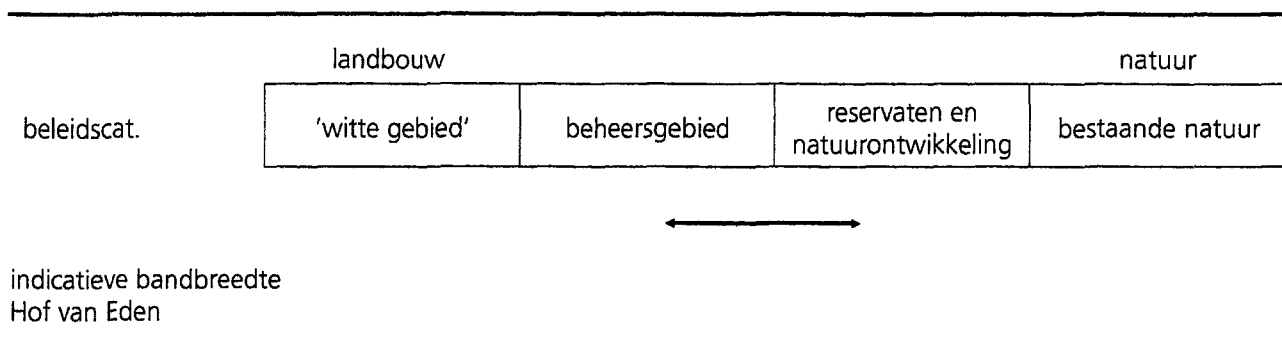
1. INLEIDING

Doelstelling

Het project Hof van Eden is gestart op verzoek van de Bestuursraad. Doelstelling is het verkennen van de mogelijkheden voor vergroting van de rol van agrariërs bij het beheer van natuurterreinen zonder dat gronden hoeven te worden aangekocht door de overheid. Directe aanleiding voor het project was het voorstel van LNO-Limburg voor een andere alternatieve invulling van het reservatsbeheer in het zuidelijk Geuldal (Z-Limburg).

Afbakening

In onderstaande figuur wordt de afbakening van dit project ten opzichte van de bestaande beleidscategorieën aangegeven.



Uitgangspunten

Uitgangspunt in deze verkenning is dat het versterken van de relatie landbouw - natuur kan bijdragen aan het gedeeltelijk wegnemen van de spanningen bij de uitvoering van het natuurbeleid. Hiermee samenhangend het niet verwerven van gronden van landbouwers als dat voor het realiseren van de natuurdoelen niet nodig is. De uitvoering van de EHS qua omvang en kwaliteit staat voorop. Verder wordt er van uitgegaan dat het beheer zo effectief en efficiënt mogelijk gebeurt, ongeacht wie het beheer voert.

Status nota

Voorliggende nota heeft de status van een (interne) beleidsverkenning over/ -oriëntatie op het onderwerp agrarisch natuurbeheer. De nota beoogt daarmee de algemeen gevoerde discussie over dit onderwerp te voeden en aan te scherpen, zowel binnen als buiten LNV.

De resultaten en conclusies van dit project hebben tot input geleid voor de Nota "Dynamiek en Vernieuwing" bij de bepaling van de prioriteiten voor beheer. Hierin is aangegeven dat het beheer duurzaam en professioneel dient te gebeuren. Daar waar particulieren de gewenste natuurkwaliteit op duurzame basis kunnen leveren zal het beheer financieel worden ondersteund. Het systeem van beheerssubsidies zal hierop worden aangepast.

Dit rapport dient ter nadere onderbouwing hiervoor en geeft handreikingen voor het vervolg.

2. ACHTERGRONDEN

Onderstaand wordt een aantal factoren beschouwd die van invloed zijn op de nadere uitwerking van de doelstelling van dit project.

Zelfbewustzijn agrariërs

Initiatieven geven blijk van een toenemend zelfbewustzijn ten aanzien van de eigen rol van boeren in het beheer van het landelijk gebied. Voor een deel omdat mogelijkheden worden gezien voor het genereren van een aanvullend inkomen, niet alleen via het beheer maar ook vanwege de toegevoegde waarde van landbouwproductie onder randvoorwaarden van natuur (bijv. veenweidekaas). De initiatieven kunnen er in bepaalde situaties toe leiden dat natuurdoelstellingen sneller worden gerealiseerd.

Andere rol (rijks)overheid

De overheid bezint zich op het proces van sturing en de mogelijkheden om afspraken te maken in een ontwikkelingsproces met betrokkenen in de praktijk: 'netwerksturing'. Mede daarom is het stelsel van natuurdoeltypen geïntroduceerd. Voorts speelt dat de provinciale overheid, door de decentralisatie-afspraken in het LNV-IPO-ackoord, een grotere verantwoordelijkheid en rol bij de concretere invulling en uitvoering van beleid in het landelijke gebied krijgt.

Geconstateerd kan worden dat het huidige instrumentarium hierop niet toegesneden is.

Grondonttrekking landbouw

De uitvoering van het natuurbeleid betekent dat ongeveer 7% (~ 150.000 ha) van het huidige landbouwareaal de functie natuur krijgt en dus op grond van het huidige beleid wordt verworven. Dat areaal betreft, vanwege de nieuwe strategie in het natuurbeleid gericht op kansrijke situaties, niet langer uitsluitend de marginale landbouwgronden maar ook perspectiefvolle landbouwgebieden. De verwerving van dergelijke arealen heeft, naast verlies aan zeggenschap over de grond, betrekking op de gevolgen voor de leefbaarheid van en de werkgelegenheid in het eigen gebied. Daarom heeft het natuurbeleid onder agrariërs een gering draagvlak waardoor de realisatie van de EHS daarover sterk vertraagt.

Financiële lasten natuurbeleid

Onder invloed van signalen uit de maatschappij en politiek is recentelijk de discussie gestart over de hoogte van de financiële lasten van het natuurbeleid en de dekking hiervan in het SGR. Er was daarbij specifieke aandacht voor de verhouding tussen grondverwerving en beheer en de rol die boeren zouden kunnen spelen bij het verminderen van de financiële lasten. In de afgelopen tijd zijn daarover vele studies verschenen die komen tot uiteenlopende stellingnames over dit onderwerp.

3. BENADERINGSWIJZE

Leidraad voor benadering

Uit de nieuwe sturingsfilosofie 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat' vloeit voort dat doelen helder dienen te worden geformuleerd en gecommuniceerd, dat er evalueerbare eisen aan de resultaten worden gesteld en er ruimte is voor actoren om de wijze van realisatie zelf in te vullen. De systematiek van natuurdoeltypen leent zich hiervoor bij uitstek.

Concreet betekent deze aanpak dat de beheersdoelen (natuurdoeltype, lokatie en omvang) per gebied vooraf worden vastgesteld. De realisatie krijgt vervolgens vorm op bedrijfsniveau, afhankelijk van de te realiseren natuur, de uitgangssituatie en van de betrokken ondernemer. Met de verschillen die optreden dient rekening te worden gehouden in relatie tot het instrumentarium. De huidige instrumenten (bijvoorbeeld grondvererving en beheersovereenkomsten) worden niet als maatgevend gezien.

Benaderingswijze

Figuur 1 brengt de denkstappen in beeld die zijn doorlopen.

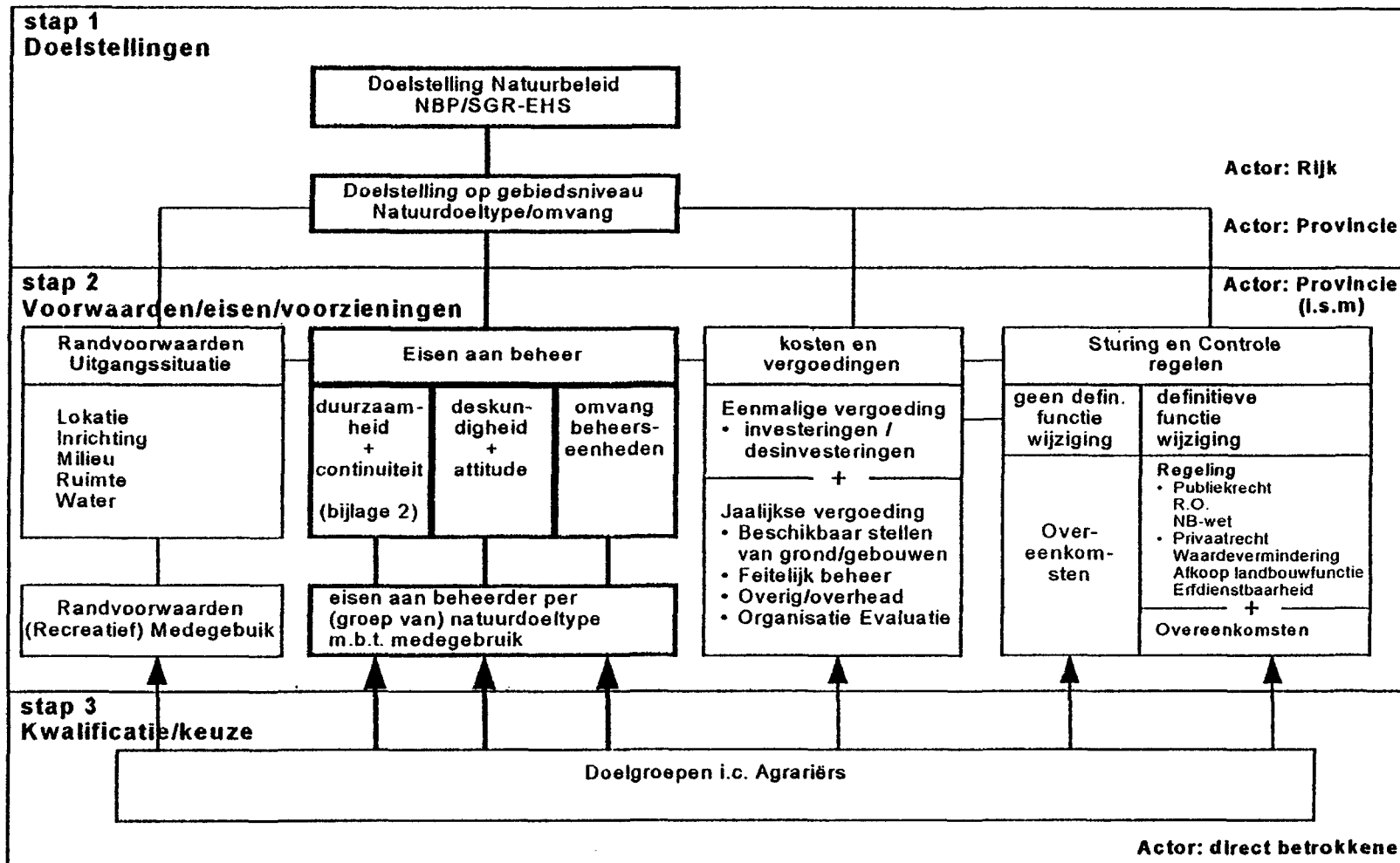
Stap 1 schetst het vertrekpunt, nl. commitment over natuurdoelstellingen, op gebiedsniveau vastgelegd in een gebiedsvisie.

In **stap 2** worden de voorwaarden en eisen bepaald over:

- het feitelijke beheer (nl. duurzaamheid, deskundigheid en omvang van de beheerseenheid),
- randvoorwaarden (uitgangssituatie, inrichting en medegebruik),
- voorzieningen/vergoedingen (kosten beheer /vergoedingen beheerder),
- de sturing en controle (afspraken over kwaliteitseisen beheersresultaat, duurzaamheid, begeleiding, de wijze van toetsing/sanctionering).

In **stap 3** zal voor alle partijen duidelijkheid moeten bestaan over het bovenstaande en kan er een beslissing worden genomen over het beheer. De agrariër speelt daarbij, in samenwerking met collega's, andere terreinbeheerders en de overheid een belangrijke rol. Tevens zal duidelijkheid moeten bestaan over de rol van overheden en overige betrokkenen, alsmede welke faciliteiten beschikbaar zijn.

Figuur 1



4. INHOUDELIJKE ACHTERGRONDEN

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van deel 2, de inhoudelijke achtergronden van de stappen.

Kwaliteit en duurzaamheid: sturende principes

- Kwaliteit en duurzaamheid in het landelijk gebied behoort tot de kernverantwoordelijkheid van LNV. Belangrijk onderdeel daarvan is de realisering van de EHS qua omvang en kwaliteit. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk (LNV) en provincies. Het rijk is verantwoordelijk voor het tot stand komen van de EHS als geheel en de waarden met een (inter)nationaal belang, die zeldzaam en/of bedreigd zijn. Dit geldt ook voor het beheer van de instrumenten en de beschikbaarstelling van financiële middelen.

Voor de realisering van de gewenste ecosystemen en natuurdoeltypen in de EHS en voor verantwoorde inzet van middelen voor natuur moet sprake zijn van (aantoonbare) duurzaamheid en kwaliteit. Dit vergt adequaat natuurbeheer door een deskundige beheerder. In dit verband wordt met duurzaamheid bedoeld het in de tijd bieden van continuïteit van beheer bij ruimtelijk stabiele condities.

Factoren die verder een directe invloed hebben op de kwaliteit en duurzaamheid van de natuur zijn de omvang van en ecologische samenhang binnen het te beheren systeem en de periode die verschillende natuurdoeltypen nodig hebben om tot ontplooiing te komen. Dit varieert sterk. In een grasland met weidevogelstelling ontwikkelen waarden zich binnen enkele jaren, terwijl een hoogveen enkele honderden jaren nodig heeft om zich te ontwikkelen.

Het bovenstaande stelt voor iedere (groep van) natuurdoeltypen andere eisen aan de uitgangssituatie, de continuïteit en de deskundigheid van de beheerder. Het laatste wordt mede ingegeven door het principe van sturing op prestaties.

Relevant is dat de *combinatie* van deskundigheid, continuïteit en de omvang van de beheerseenheid bepalend is voor de vraag of het beheren van te realiseren natuurdoeltypen door betrokken agrariërs passend kan zijn. Voor de beeldvorming is in figuur 2 van deel 2 geschetst voor welke (groep van) natuurdoeltypen beheer door agrariërs voor de hand ligt.

Bepaling kosten en vergoedingen: algemene methodiek voor gebiedsgerichte toepassing

Uitgangspunt is de kosten voor het beheer zo laag mogelijk te houden; echter wel op een reële basis. Uitgaande van een sturing op eindresultaat moet de hoogte van de vergoedingen voor het natuurbeheer worden gerelateerd aan de werkelijke kosten voor de productie van het natuurdoeltype.

De relatie kosten : vergoeding is niet per definitie 1:1.

De vergoeding zal moeten passen in het streven naar een evenwichtige invulling van de EHS. Dit betekent dat rekening dient te worden gehouden met van gebied tot gebied verschillende grondkosten in combinatie met de verschillende beheersdoelen. Indien dit niet gebeurt, zullen er verschillen zijn in animo voor beheer bij agrariërs. Tevens moet echter sprake zijn van rechtsgelijkheid voor beheerders. Dit betekent dat een gebiedsgericht toepasbare methode moet worden gekozen, waarvoor dezelfde grondslagen gelden.

In de kostenpost 'beheer' worden volgende kostenonderdelen onderscheiden:

- a. investeringen (inrichting, voorzieningen, etc.) / desinvesteringen (waardedaling grond en gebouwen);
- b. ter beschikking stellen grond/ gebouwen;
- c. natuurbeheer (afhankelijk van het natuurdoeltype te relateren aan normkosten SBB);
- d. overige kosten (overhead etc.).

Daarnaast moet rekening worden gehouden met mogelijke inkomsten en efficiencyverhoging.

Voor de vergoeding van de kosten kan worden gekozen voor een combinatie van een éénmalige vergoeding (te relateren aan investeringen/ desinvesteringen) en een jaarlijkse vergoeding (te relateren aan de overige kostenonderdelen). Het (éénmalig) vergoeden van de waardevermindering van de grond ligt voor de hand indien sprake is van verandering van de doelstelling van grondgebruik van landbouw naar natuur voor de lange termijn.

Voor het bepalen van de hoogte van de grondkosten kan worden aangesloten bij de methodiek die is ontwikkeld door het Instituut voor onderzoek van Overheidsuitgaven. In deel 2 zijn enkele indicaties gegeven over de hoogte van de vergoeding onder verschillende omstandigheden. Daaruit blijkt dat met name de grondkosten en de kosten van het feitelijke beheer sterk differentiëren.

Sturing en controle: wijze van regelen

Het vastleggen van afspraken over het beheer met de beheerder is nodig om te waarborgen dat enerzijds wordt voldaan aan de gestelde eisen ten aanzien van kwaliteit en duurzaamheid en anderzijds duidelijkheid ontstaat voor de beheerder. Uitgangspunt is dat de beheerder het natuurbeheer in principe zelfstandig uitvoert en daarop ten volle aanspreekbaar is. Afspraken zijn duidelijk, evalueerbaar en handhaafbaar. Deze kunnen worden afgeleid van het beheersplan dat hoort bij de betreffende gebiedsvisie.

Er moeten afspraken worden gemaakt over enerzijds de voorwaarden voor beheer waaraan bij de start van de overeenkomst reeds invulling moet zijn gegeven. Deze hebben betrekking op de inrichting, waterhuishouding, minimale vereiste deskundigheid, gewenste duurzaamheid beheer en de omvang van de beheerseenheid. Anderzijds betreft het afspraken in de overeenkomst zelf: beheersdoelen op de lange termijn en tussendoelen, kwaliteitseisen, medegebruik, monitoring en evaluatie, handhaving, vergoedingen en betalingswijze en de begeleiding.

5. CONCLUSIES ^{*)}

Meer mogelijkheden voor natuurbeheer door boeren

Op basis van de gehanteerde uitgangspunten en benaderingswijze wordt geconcludeerd dat agrariërs in principe meer natuurdoeltypen zelfstandig kunnen beheren dan op grond van het huidige instrumentarium mogelijk is. Mogelijkheden hiervoor zijn sterk afhankelijk van de gestelde (natuur)doelen, de (a)biotische uitgangssituatie in het gebied, het bedrijfstype en de individuele ondernemer zelf.

Kwaliteit en duurzaamheid: sturende principes

Voorwaarden voor realisatie van de EHS zijn de vereiste duurzaamheid en kwaliteit, omvang van de te beheren eenheid en de deskundigheid van de beheerder. Verder is medegebruik een belangrijk aandachtspunt. Bepalend voor de vraag of een agrariër wel of niet geschikt is als beheerder, is de mate waarin kan worden voldaan aan (de combinatie van) de voorwaarden en eisen en in hoeverre hiervoor garanties kunnen worden gegeven.

Uitwerking per gebied verschillend

Vanwege de verschillen per regio en ondernemer en per natuurkwaliteit wordt gepleit voor ruimte voor maatwerk. Dit betekent dat keuzen omtrent beheer en beheerder op gebiedsniveau plaats moeten vinden. Hieruit vloeit voort dat het in het kader van dit project niet mogelijk is op voorhand aan te geven welke natuurdoeltypen exact kunnen worden beheerd door agrariërs, om hoeveel hectares het landelijk gaat en welke financiële consequenties deze aanpak heeft (voor de overheid en voor het genereren van extra inkomen voor de boer). Mede vanwege de onbekendheid over de animo voor het natuurbeheer bij agrariërs.

Ingeschat wordt dat deze benadering voor de korte termijn invloed zal hebben op het beheer van enige duizenden ha's relatienotareservaten en natuurontwikkelingsgebied, zeker niet op tienduizenden ha's. Dit doet niets af aan de politieke en maatschappelijke relevantie van deze ontwikkeling.

Kosten en vergoedingen: algemene methode die gebiedsgericht toepasbaar is

Gestreefd wordt naar de realisatie van beleidsdoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten voor de overheid. Teneinde een evenwichtige invulling van de EHS te realiseren dient een redelijke vergoeding te worden geboden aan de beheerder die rekening houdt met gebiedsbepaalde verschillende kosten (met name grondkosten). In het project is een oriëntatie gegeven op een algemene methodiek (die gebiedsgericht toepasbaar is) voor de bepaling van kosten en vergoedingen. Specifiek aandachtspunt is de vergoeding bij verandering van de doelstelling van grondgebruik van landbouw naar natuur voor de lange termijn zonder grondverwerving. Het vergoeden van de waardevermindering aan de eigenaar/beheerder ligt dan voor de hand. In verband met de te realiseren duurzaamheid dient dit gekoppeld te worden aan een sluitende afspraak over handhaving van de natuurfunctie op de lange termijn.

Door de gekozen aanpak kunnen de vergoedingen in principe verschillen per (groep van) natuurdoeltypen (door verschil in beheersmaatregelen) en per gebied (door verschil in kosten voor beschikbaarstelling grond/gebouwen). Dit is te rechtvaardigen, omdat grondprijzen verschillen en dus de kosten voor de boer ook. Doorrekening van een aantal fictieve voorbeelden laat een grote spreiding in het niveau van de vergoedingen zien. (f1000,- - f3000,-)

Heldere afspraken over sturing en controle

Afspraken over het beheer zijn duidelijk, evalueerbaar en handhaafbaar op het niveau van prestaties. In de overeenkomst moeten de eisen en randvoorwaarden en de beschikbare voorzieningen helder worden omschreven. Ook zal duidelijkheid moeten bestaan over de voorwaarden waaraan, vooraf aan beheer, invulling moet zijn gegeven.

Er bestaan verschillende opties voor het maken van afspraken over beheer met agrariërs. De contractvorm is afhankelijk van de te realiseren natuur en de minimaal gewenste instandhoudingsperiode. Zo zal bij verandering van het grondgebruik van landbouw naar natuur voor de lange termijn tevens een waarborg moeten worden verkregen voor handhaving van de natuurfunctie.

Het rijk zal daarbij de noodzakelijke faciliteiten moeten bieden in de instrumentele sfeer.

Duidelijkheid naar het gebied creëren

Naar het gebied moet zo spoedig mogelijk duidelijkheid worden gecreëerd in verband met inzicht in de opties voor de direct betrokkenen. In eerste instantie betreft dit (bestuurlijke) duidelijkheid over de te realiseren natuurdoeltypen in het gebied (d.w.z. over de gebiedsvisie). Daarna over de genoemde eisen, randvoorwaarden en voorzieningen. De voorwaarden en eisen zijn vastgelegd in het beheersplan. Tevens moeten de marges (bijv. zoekruimte in relatie tot locatie) bekend zijn die de keuzevrijheid van de potentiële beheerders bepalen.

^{*)} Zie ook deel 2

Bevorderen samenwerking actoren in het proces

In de aanpak om agrariërs meer te betrekken bij natuurbeheer, kan een aantal fasen worden onderscheiden. De provincie heeft een centrale rol bij de vaststelling van de gebiedsvisie (taakstellingen per gebied) en het beheersplan en bij de communicatie daarover met het gebied. De keuze voor de beheerder zou moeten worden verkend en bepaald in nauw overleg tussen potentiële beheerders (boeren en traditionele beheerders) en provincie. LBL en regiodirectie hebben hierbij een faciliterende rol.

LBL heeft een belangrijke rol in de uitvoering van de voorgestelde aanpak.

Een en ander betekent dat de verdere uitwerking zal moeten geschieden in nauwe samenwerking met betrokkenen.

Uitwerking van geschetste aanpak door aan de slag te gaan

Met de invulling en uitwerking van de geschetste benaderingswijze op gebiedsniveau zal ervaring moeten worden opgedaan. De provincies en grondgebruikers zelf hebben een initiërende rol. Uit de vele reeds gestarte initiatieven blijkt dat er in de praktijk grote behoefte bestaat om hiermee aan de slag te gaan. Zo kunnen aanvullende inzichten worden verkregen over bijvoorbeeld de behoefte aan voorzieningen in de instrumentele sfeer.

6. AANBEVELINGEN

Onderstaand worden aanbevelingen gedaan voor nader uit te werken punten, relevant voor het vervolg. Aangegeven is tevens wie hierbij betrokken kan worden (voor zo ver reeds mogelijk).

Aanbevolen wordt over de verdere aanpak en uitwerking op basis van deze verkenning met de provincies in overleg te treden. Hierbij zijn aan de orde:

A. Inhoudelijke aspecten:

- bereidheid agrariërs;
- proces op gebiedsniveau: samenwerkingsvormen (kansrijk?);
- wijze van voorlichting en begeleiding. Mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering beheerder; (IKC's)
- gebiedsgerichte uitwerking van berekeningsmethodiek kosten/vergoedingen. Bezien van consequenties op inkomens agrariërs. Mogelijkheden bezien voor beloning naar geproduceerde kwaliteit d.m.v. premies en kortingen en voor controle hierop; (IKC's/ LBL in samenwerking met het LEI en de huidige natuurbeheerders)
- wijze van vastleggen van afspraken, controle en toetsing; Bezien van juridische/ regeltechnische mogelijkheden voor contractvormen, specifiek voor zeer langjarige. Hierbij speciale aandacht voor de combinatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen; (JZ)
- hoe medegebruik ingepast kan worden;
- consequenties van deze aanpak op totaal beschikbare budget voor natuur. Mogelijkheden voor EU-medefinanciering voor deze vormen van beheer dan wel koppeling met andere subsidie stromen (investeringsubsidies) bezien; (DL, DN, DIZ).

B. Vormgeven communicatietraject.

C. Afspraken over werkverdeling en verdeling verantwoordelijkheden in de vervolgfase.

HOF VAN EDEN

DEEL 2: ACHTERGRONDDOCUMENT

INHOUDSOPGAVE

1 Duurzaamheid en kwaliteit

1.1	Eisen aan het beheer: een oriëntatie	3
	Duurzaamheid	3
	Deskundigheid en affiniteit	4
	Omvang	4
1.2	Natuurbeheer door agrariërs	4
	Indicatie van door agrariërs te beheren natuurdoeltypen	4
	Enkele kanttekeningen	5
	Medegebruik	5
1.3	Conclusie	5

2 De vergoedingensystematiek

2.1	Uitgangspunten	6
	Verschil kosten/vergoeding	6
	Sturing op eindresultaat	6
	Schaalvergroting en efficiëntie	6
2.2	Richtlijnen	7
	Investerings en desinvesteringen	7
	Ter beschikking stellen grond en gebouwen	7
	Beheerskosten	7
	Overige kosten	7
2.3	De beheersvergoeding: een indicatie	8
2.4	Conclusies en aanbevelingen	8
	Conclusies	8
	Aanbevelingen	8

3 Acties en actoren bij de toepassing

3.1	Procedure	9
	Fase 1: Het vaststellen van de taakstelling per gebied	9
	Fase 2: De uitwerking in een beheersplan	9
	Fase 3: Besluitvorming over de beheerder(s)	9
3.3	Conclusies	10

4 De wijze van regelen

4.1	Algemeen geldende voorwaarden	11
4.2	Onderwerpen waarover afspraken nodig zijn	11
	Inrichting, waterhuishouding en sanering	11
	Duurzaamheid	11
	Verwerving in relatie tot duurzaamheid	12
	De waarde van de grond	12
	Deskundigheid in relatie tot kwaliteit	12
	Te realiseren kwaliteit	12
	Begeleiding	13
	Omvang van de beheerseenheid	13
	Medegebruik	13
4.3	Hoe kunnen afspraken worden gemaakt?	13
4.4	Conclusies	14

1 Duurzaamheid en kwaliteit

Het voortbestaan van natuurwaarden noodzaakt in ons land in veel gevallen actief natuurbeheer, gericht op de gewenste natuurkwaliteit uitgedrukt in natuurdoeltypen. De natuurdoeltypen stellen elk hun eisen aan uitgangssituatie, beheer en vormen van medegebruik.

Met de uitgangssituatie worden factoren bedoeld als klimaat, fysieke en hydrologische omstandigheden, milieukwaliteit en de ligging ten opzichte van andere natuurgebieden. Deze factoren spelen een belangrijke rol bij het lokaliseren van de natuurontwikkelings- en relatienotagebieden. Om de uitgangssituatie te optimaliseren worden in veel gevallen de natuurgebieden ingericht.

Om het succes van het beheer te garanderen kan worden gestuurd op het gewenste eindresultaat of op het noodzakelijke beheer. In deze verkenning is gekozen voor sturing op eindresultaat. De consequentie hiervan is dat er een groot beroep wordt gedaan op de beheerder. Hij moet deskundig zijn en affiniteit hebben met het natuurbeheer. Ook moet de beheerder beschikken over de benodigde technische middelen en moet hij de gewenste duurzaamheid bieden. Tenslotte is van belang dat de beheerseenheid de gewenste omvang heeft. De vormen van medegebruik en de mogelijkheden tot realisatie van andere doelstellingen door de beheerder worden in laatste deel van dit hoofdstuk kort behandeld.

In deze verkenning wordt aangegeven aan welke eisen de beheerder (ongeacht wie dat is) moet voldoen voor het natuurbeheer. De eisen hebben met name betrekking op duurzaamheid en kwaliteit. Deze begrippen worden hier onder toelicht.

1.1 Eisen aan het beheer: een oriëntatie

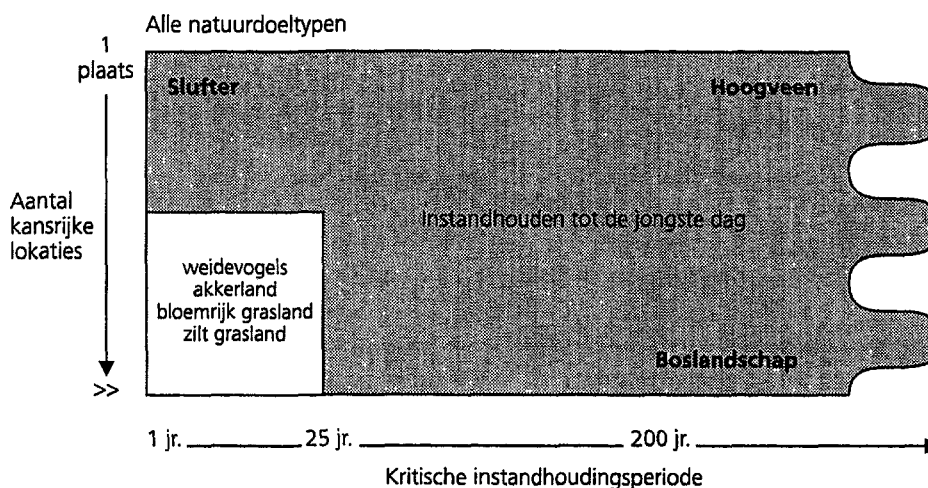
Duurzaamheid

Onder duurzaamheid wordt in dit project verstaan het bieden van continuïteit van beheer (het tijdsaspect) in een ruimtelijk stabiele situatie (het ruimtelijk aspect).

Continuïteit is gericht op het onafgebroken scheppen van de noodzakelijke omstandigheden voor de ontwikkeling van de gewenste natuurkwaliteit. Sommige natuurdoeltypen kunnen snel tot ontplooiing komen (enkele tot enkele tientallen jaren), bij andere kost dat veel tijd (tientallen tot honderden jaren). Stabiliteit is noodzakelijk, omdat het realiseren van de gewenste natuurkwaliteit afhankelijk is van locatiegebonden condities binnen de EHS. Voor een aantal natuurdoeltypen worden die condities op een beperkt aantal plaatsen aangetroffen. In figuur 2 is het begrip duurzaamheid geoperationaliseerd.

Het natuurdoeltype, dat moet worden gerealiseerd, is bepalend voor de periode waarin continuïteit en stabiliteit moet zijn verzekerd. Die periode wordt de kritische instandhoudingsperiode genoemd. (Daarbij zal een natuurdoeltype dat zich snel kan ontwikkelen, maar waarvoor een gering aantal geschikte locaties zijn te vinden, een grote duurzaamheid moeten worden geboden) Voorbeelden zijn graslanden met een weidevogeldoelstelling en een hoogveen met een kritische instandhoudingsperiode van enkele jaren respectievelijk enkele eeuwen.

Figuur 2 Operationalisering begrip "duurzaamheid voor natuur"



Deskundigheid en affiniteit

Voor een effectief beheer is de houding en de betrokkenheid van de beheerders van groot belang. Dit aspect is bovendien niet eenvoudig door scholing en training te beïnvloeden. Voor de uitvoering van agrarisch natuurbeheer op de in deze nota beschreven wijze is het van belang dat de agrariër een goede houding heeft. De kans hierop is groter naarmate meer terughoudendheid wordt betracht bij de acquisitie en meer de initiatieven vanuit de agrariërs zelf worden afgewacht.

Daarnaast speelt het aspect van de deskundigheid.

Beheren is het samenstel van maatregelen met als doel de natuurlijke omstandigheden (deels) te creëren of te ondersteunen. Het is aanvullend op en voorwaarde scheppend voor de kenmerkende natuurlijke processen. Gebieden worden ingericht, processen nagebootst (inundatie, grootschalige extensieve begrazing) dan wel bijgestuurd (maaïen, baggeren, akkerbewerking, hakken), en negatieve invloeden van buitenaf geweerd (tegengaan verdroging, recreatie zonerings). De beheerder moet de noodzaak van de beheersmaatregelen kunnen beoordelen en, in technische zin, in staat zijn ze op het juiste moment uit te voeren. Deskundigheid kan door begeleiding, voorlichting en onderwijs worden vergroot.

Omvang

Een aantal natuurlijke processen (biotische en a-biotische) kan slechts tot ontplooiing komen bij een bepaalde omvang van het natuurgebied. Natuurdoeltypen in hoofdgroep 1 en 2 kunnen alleen worden gerealiseerd in een omvang van enkele honderden tot duizenden hectares. Natuurdoeltypen in hoofdgroep 3 en 4 kunnen, binnen de fysieke en hydrologische randvoorwaarden in de EHS, op een kleinere schaal worden gerealiseerd.

Het te realiseren natuurdoeltype is daarmee bepalend voor de omvang van de beheerseenheid. Samenwerkingsverbanden kunnen een belangrijke rol spelen om de gewenste omvang van de beheerseenheid te bereiken.

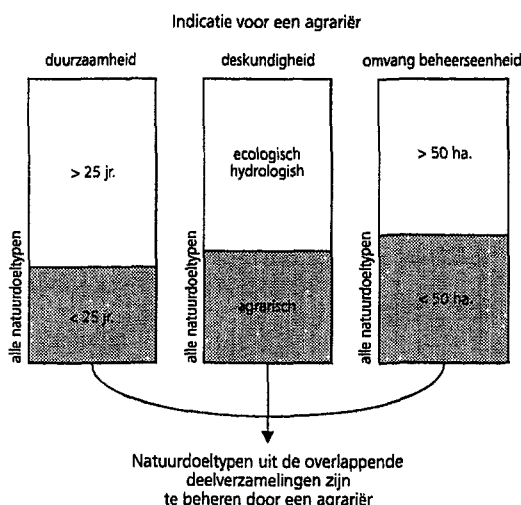
1.2 Natuurbeheer door agrariërs

Indicatie van door agrariërs te beheren natuurdoeltypen

Ten einde een indicatie te geven van de natuurdoeltypen die door agrariërs kunnen worden beheerd, wordt het model gebruikt zoals is weergegeven in figuur 3. In dit model zijn ten aanzien van deskundigheid, duurzaamheid en omvang de volgende aannames gedaan. Vooraf wordt benadrukt dat deze aannames van gebied tot gebied en van agrariër tot agrariër kunnen verschillen. Aangenomen wordt dat een agrariër het beheer kan garanderen voor de duur van een ondernemersgeneratie (25 jaar). Tevens worden werkzaamheden met een agrarisch karakter (maaïen, begrazen, akkerbewerking, hakken) als vertrekpunt genomen bij "deskundigheid". Ten aanzien van de omvang wordt aangenomen dat een agrariër aanvankelijk in staat is het gewenste beheer uit te voeren op een oppervlakte die overeenkomt met de bedrijfsgrootte (50 ha).

Met de combinatie van deze kwaliteiten zal volgens een eerste beoordeling van het IKC-natuurbeheer, de agrariër in staat zijn tot het doeltreffend beheer van de natuurdoeltypen zilt grasland/ruigte, verlanding/rietland, bloemrijk grasland, grasland en akker.

Figuur 3 Kwalificatie "Groene ondernemer"



Enkele kanttekeningen

Of een agrariër ook daadwerkelijk het gewenste natuurbeheer kan uitvoeren, is afhankelijk van genoemde factoren, die plaatselijk kunnen verschillen. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

Indien in een akkerbouwgebied een natuurdoeltype moet worden gerealiseerd waar het beheer bestaat uit extensieve begrazing is het te betwijfelen of de plaatselijke akkerbouwers de gewenste deskundigheid en attitude hebben dan wel kunnen (willen) opdoen om dit beheer te voeren.

Indien voor het beheer van een bepaald natuurdoeltype een oppervlakte nodig is met een grotere omvang dan 50 hectare, is het denkbaar dat agrariërs een samenwerkingsverband aangaan teneinde het beheer in de gewenste omvang te kunnen uitvoeren.

Indien voor een bepaald natuurdoeltype een beheer nodig is voor een langere periode dan 25 jaar (en dus langer dan een ondernemersgeneratie), is het denkbaar dat agrariërs bereid zijn tot het maken van afspraken die de gewenste duurzaamheidsgarantie bieden.

Indien een agrariër niet kan voldoen aan de gestelde voorwaarden met betrekking tot deskundigheid maar wel een grote affiniteit heeft tot het natuurbeheer, kunnen gerichte acties (voorlichting, begeleiding en onderwijs) hem hierop alsnog voorbereiden.

Tenslotte kan worden gezien of agrariërs een rol kunnen vervullen door een onderdeel van het eindbeheer van een belovende terreinbeherende organisatie op zich te nemen, bijvoorbeeld door inscharing van vee of in de vorm van loonwerk.

Medegebruik

Natuurgebieden worden mede gebruikt ten behoeve van onder meer recreatie, landbouw, visserij, jacht en sportactiviteiten. Voor al deze vormen geldt dat er ruimte voor moet worden geboden zover ze de wezenlijke kenmerken van de natuurdoelen niet aantasten. Bepaalde vormen van medegebruik kunnen onverantwoord zijn. De agrariër als natuurbeheerder moet enerzijds ruimte bieden voor de mogelijke vormen van medegebruik, maar moet anderzijds gelet op de beheerdoelen, voorkomen dat zij onverantwoorde vormen aanneemt. Hiertoe dienen vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt.

1.3 Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat voor de realisatie van het gewenste natuurdoeltype het van essentieel belang is dat wordt voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot duurzaamheid, deskundigheid en omvang. Gezien de verscheidenheid aan voorwaarden, gelet op de nieuwe sturingsfilosofie van LNV en gelet op de wens om per gebied maatwerk te leveren, is er voor gekozen om geen limitatieve lijst op te stellen met natuurdoeltypen die kunnen worden beheerd door agrariërs. Een belangrijk aandachtspunt is ook het medegebruik.

Of een agrariër daadwerkelijk geschikt is om een bepaald beheer te voeren is afhankelijk van plaatselijk verschillende factoren en van de agrariër zelf. De keuze voor de beheerder dient per gebied/situatie te worden bepaald aan de hand van het samenstel van de beschreven voorwaarden.

2 De vergoedingssystematiek

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de vergoedingen kunnen worden berekend. Het beheer brengt kosten met zich mee. De beheerder zal het beheer alleen uitvoeren als daar een redelijke vergoeding tegenover staat. Voor de vergoeding geldt dat ze moeten passen in het streven naar een evenwichtige invulling van de Ecologische Hoofdstructuur en dat de diverse deelnemers rechtsgelijk worden behandeld. Een evenwichtige invulling van de Ecologische Hoofdstructuur betekent dat rekening moet worden gehouden met de regionale verschillen in de EHS. Hoewel de vergoedingen in alle gevallen redelijk moeten zijn, dat wil zeggen dat zij de kosten voor het beheer in redelijke mate dekken, zullen ze hierdoor toch van elkaar kunnen verschillen. Het rechtsgelijkheidsbeginsel houdt in dat de vergoeding voor alle deelnemers op basis van dezelfde grondslagen wordt bepaald. De systematiek zal algemeen toepasbaar moeten zijn. De uitgangspunten zullen eenduidig moeten zijn en als zodanig gehanteerd moeten worden.

2.1 Uitgangspunten

In deze paragraaf is een oriëntatie weergegeven van richtlijnen, voorwaarden en uitgangspunten voor het berekenen van de vergoedingen. Met deze oriëntatie is het mogelijk om in de uitvoering, op gebiedsniveau en per natuurdoeltype de vergoeding vast te stellen.

Verschil kosten/vergoeding

Er is een verschil tussen de kosten van het natuurbeheer en de vergoeding (door de overheid).

De inkomsten die direct of indirect voortvloeien uit het beheren van natuurgebieden moeten van de berekende kosten worden afgetrokken. Deze inkomsten kunnen worden verkregen door landbouwproductie, inkomsten uit recreatie en jacht of anderszins. Doordat inkomsten in mindering worden gebracht op de kosten liggen de vergoedingen lager.

Ook kan er wellicht sprake zijn van een grote efficiëntie van de agrariër (t.o.v. de gehanteerde normkosten). Deze kunnen per gebied en per groene ondernemer verschillen.

Sturing op eindresultaat

Aangezien besloten is te sturen op het gewenste eindresultaat ligt het voor de hand om ook de systematiek van vergoedingen op dit beginsel te baseren. Dit leidt ertoe dat per gewenst natuurdoeltype een vergoeding wordt bepaald. Dit systeem kan worden verfijnd door aanvullend een stelsel te ontwikkelen van premies en kortingen, gekoppeld aan bereikte tussenresultaten.

Opgemerkt wordt dat met dit beginsel genuanceerd moet worden omgegaan en wel om twee redenen. In de eerste plaats is voor betaling naar resultaat nodig dat (de kwaliteit van) het resultaat te allen tijde objectief is vast te stellen. In een aantal gevallen zal dit naar verwachting (zeker bij aanvang) moeilijk zijn. Daarom kan in de praktijk ook om praktische redenen worden gekozen van een combinatie van betaling naar resultaat en beheershandelingen. In de tweede plaats is het goed mogelijk dat ook door andere prikkels (het behalen van het gewenste natuurresultaat als zodanig), de effectiviteit, de efficiëntie en de motivatie worden bevorderd.

Schaalvergroting en efficiëntie

Het beleid tot vergroting van de beheerseenheden is in de eerste plaats gebaseerd op de wens kwaliteit en duurzaamheid te vergroten (NBP). Bijkomend voordeel kan zijn dat ook de professionaliteit en efficiëntie toenemen bij grotere beheerseenheden. De bedrijfsvoering ten behoeve van het natuurbeheer is extensief. Om bedrijfseconomische redenen wordt gestreefd naar schaalvergroting om de arbeidskosten te verminderen en zo de kosten van het natuurbeheer laag te houden. De invalshoek in deze verkenning is in de eerste plaats gericht op het efficiënt realiseren van de gewenste natuurdoeltypen en pas in tweede instantie op de mate waarin dit een acceptabel inkomen voor de agrariër kan opleveren. Dat is bovendien maatwerk per ondernemer. Met dit uitgangspunt zal bij aanvang van het project genuanceerd worden omgegaan vanwege de bestaande omvang van de beheersbedrijven. De groene ondernemer moet zelf bezien op welke wijze hij wil inspelen op de voorliggende keuzen.

2.2 Richtlijnen

Voortbordurend op met name hoofdstuk 1 moet het op gebiedsniveau mogelijk zijn om de hoogte van de vergoeding voor het beheer vast te stellen. Dat is nodig om duidelijkheid te kunnen bieden aan de aspirant-beheerder welke vergoeding hij mag verwachten voor zijn beheer. De hoogte van de vergoeding wordt in belangrijke mate afgeleid van de werkelijk te maken kosten uitgesplitst naar kostenonderdelen. De volgende kostenonderdelen zijn te onderscheiden:

Investerings en desinvesteringen

Investering in **grond** heeft betrekking op de inrichting. Daaronder worden ook begrepen eventuele kavelaanvaardingswerken, waterwerken en recreatieve voorzieningen. De desinvestering betreft de waarde daling. Dit aspect komt nader aan de orde in hoofdstuk 4. De waardedaling zal in beeld moeten worden gebracht en vergoed aan degene die dit verlies leidt.

Investering in **gebouwen** heeft betrekking op inrichtingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor het beheer. De desinvestering betreft de waardedaling van de gebouwen als gevolg van het (gedeeltelijke) verlies van de economische functie en sanering en sloop van gebouwen. Soms kunnen de gebouwen achter voor andere doeleinden worden aangewend of verkocht, zodat er geen sprake is van waarde daling.

Ter beschikking stellen grond en gebouwen

De vergoeding voor het beschikbaar stellen van **grond** moet worden gezien in samenhang met de vereiste duurzaamheid. Bij definitieve functiewijziging komt dit tot uitdrukking in de vergoeding voor waardedaling van de grond. Als er een vergoeding voor het beschikbaar stellen van de grond in deze categorie moet worden gegeven, zal die moeten zijn gebaseerd op de waarde als natuurgrond. Indien er geen sprake is van definitieve functiewijziging zou de vergoeding kunnen worden gebaseerd op pacht prijs, omdat hier sprake is van het beschikbaar stellen van agrarische grond.

Bepaalde vormen van beheer brengt met zich mee dat er **gebouwen** (stallen) beschikbaar moeten zijn. In de vergoeding moet daarmee rekening worden gehouden. Dit kan op basis van een normkostenbenadering. Uiteraard wordt gezien of bestaande gebouwen deze functie kan worden toegekend.

Beheerskosten

Dit zijn de kosten voor het beheer van de natuurdoeltypen. Met het beheer wordt hier bedoeld alles dat feitelijk met behulp van arbeid in het veld wordt uitgevoerd. Dit kan worden gerelateerd aan de normkostenbenadering die is ontwikkeld door SBB, waarin de schaalvoordelen zijn verwerkt.

Overige kosten

Dit betreft de kosten voor organisatie, administratie, recreatiebegeleiding, kennisvermeerdering en evaluatie. Voor dit onderdeel zou een vast bedrag per ha per (groep) natuurdoeltypen kunnen worden gehanteerd (zie SBB). Onderdelen zoals recreatiebegeleiding/ handhaving zouden wellicht uitbesteed moeten worden.

De bovengenoemde onderdelen kunnen worden gebruikt om de kosten en daarmee in relatie staande vergoedingen vooraf in beeld te brengen. Daarbij kan nog onderscheid worden gemaakt in een éénmalige vergoeding en een jaarlijkse vergoeding (een beheersvergoeding).

De éénmalige vergoeding bestaat uit de tegenprestatie voor kosten uit de investeringen en desinvesteringen. Het totaal van de investeringen en desinvesteringen moet bij de start van een project in beeld worden gebracht van het natuurbeheer. Deze kosten kunnen voorzover het de waardevermindering betreft in termijnen worden vergoed of in één keer worden afgeschreven. De post staat los van de beheersvergoeding.

De jaarlijkse vergoeding bestaat uit de tegenprestatie voor de kosten die jaarlijks worden gemaakt. De beheersvergoeding is samengesteld uit de vergoeding voor het beschikbaar stellen van grond en gebouwen, voor het feitelijke beheer en de voor overige kosten onder aftrek van de inkomsten en efficiëntie verhoging.

Zodra voor een gebied een duidelijk beeld is ontstaan van de totale kosten vergoedingen per natuurdoeltype of groep van natuurdoeltypen kan worden gezien wie (van de gevestigde agrariërs) belangstelling heeft om het beheer uit te voeren, gesteld dat zij daarvoor zijn gekwalificeerd.

2.3 De beheersvergoeding: een indicatie

Teneinde een indruk te geven van de hoogte van de beheersvergoedingen en de wijze waarop de kostenonderdelen zich tot elkaar verhouden is in bijgaande tabel een **zeer globale gevoeligheidsanalyse** opgenomen. **Met nadruk moet worden gesteld dat de bedragen slechts indicatieve waarde hebben.** Andere dan inkomsten uit landbouwproductie zijn niet meegenomen. De grondkosten zijn gebaseerd op een studie van het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (I.O.O). De beheerskosten zijn gebaseerd op de normkosten SBB. opgenomen zijn de nettokosten, kosten en opbrengsten van maaien en begrazing met vee zijn daarin verwerkt. Ook de kosten van monitoring en arbeidskosten zijn daarin meegenomen. De nettokosten van de volgende natuurdoeltypen (ndt).zijn:

ndt	nettokosten
graslanden	-105
kampgraslanden/zilver schoongraslanden	79
binnendijkse ziltegraslanden	135
kalkgraslanden	766

Beheersvergoedingen-gevoeligheidsanalyse

Bij grondprijs	grondkosten		beheerskosten ndt				overhead	totale kosten (bandbreedte)
	3%	4%	1	2	3	4		
10.000	300	400	-105	79	135	766	50 / 100	245 - 1266
20.000	600	800	-105	79	135	766	50 / 100	545 - 1666
30.000	900	1200	-105	79	135	766	50 / 100	845 - 2066
40.000	1200	1600	-105	79	¹⁾	¹⁾	50 / 100	1145 - 1779
60.000	1800	2400	-105	79	¹⁾	¹⁾	50 / 100	1445 - 2579

¹⁾ Binnendijkse ziltegraslanden en kalkgraslanden komen in deze grondprijsklasse niet voor.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Bij de vaststelling van de hoogte van de beheersvergoedingen zijn er per (groep van) natuurdoeltypen verschillen te verwachten.
2. Ook de gebouwenkosten hangen samen met de natuurdoeltypen. Sommige natuurdoeltypen vergen begrazing gedurende het zomer halfjaar en dus kosten voor stalling. Andere typen vergen jaarrondbegrazing of geen begrazing waardoor er geen kosten voor stalling behoeven te worden gemaakt.
3. De kosten veroorzaakt door het beschikbaar krijgen van de grond zijn sterk verschillend. Dit wordt veroorzaakt door de grote verschillen in grondprijs van gebied tot gebied. Dit komt tot uitdrukking in de vergoeding.
4. Bij een definitieve wijziging van landbouw naar natuur zullen de éénmalige vergoedingen hoog zijn (vergoeding waardedaling), maar de jaarlijkse vergoedingen laag. Bij het beschikbaar stellen van landbouwgrond (geen definitieve wijziging van landbouw naar natuur) zal de jaarlijkse vergoeding aanmerkelijk hoger zijn waar tegenover staat dat de éénmalige kosten geringer zijn.
5. Bovenstaande ondersteunt de invalshoek van deze verkenning om per gebied en natuurdoeltype de vergoedingen te berekenen.

Aanbevelingen

1. Aanbevolen wordt een nadere uitwerking uit te voeren van de op deze wijze te berekenen beheersvergoedingen rekeninghoudend met te verwachten inkomsten en efficiëntievoordelen en de consequentie op de inkomensvorming voor de agrariër.
2. Aanbevolen wordt te onderzoeken wat de consequenties zijn voor het totale budget voor natuurbeheer van deze berekeningswijze. Onderzocht moet worden hoe groot de besparingen zijn bij vergoeding van de waardedaling in plaats van verwerving en wat de consequenties zijn van de aldus berekende beheersvergoeding per ha op het totale beschikbare budget. [Met betrekking tot dit onderdeel is een onderzoek in afronding van het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven over de te hanteren discontovoet bij investering in grond en de daarmee samenhangende vergoeding voor het ter beschikking stellen van de grond.]
3. Aanbevolen wordt te onderzoeken in hoeverre er bijdragen van de EU te verwachten zijn aan het beheer van natuur door agrariërs.

3 Acties en actoren bij de toepassing

In de voorgaande hoofdstukken zijn de mogelijkheden behandeld om per gebied te kunnen bepalen wie welke (groep van) natuurdoeltypen zou kunnen beheren, welke vergoeding daarvoor kan worden gegeven. Daarmee is per gebied een afweging te maken en te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn voor combinaties met andere mogelijke functies zoals land- en bosbouw, landschapsonderhoud en recreatie, tot op het niveau van het individuele bedrijf. Het biedt maximale armslag voor de 'groene ondernemer' om een bedrijfstijl te ontwikkelen, die passend is om onder de plaatselijke omstandigheden de gewenste kwaliteit te leveren en die een acceptabele inkomstenbron oplevert. De vraag is nu aan de orde welke achtereenvolgende stappen moeten worden gezet en wie daarbij het voortouw neemt.

3.1 Procedure

Vanaf het initiatief om in een bepaald gebied activiteiten te ondernemen ten behoeve van natuur en landschap en het moment dat met agrariërs concrete overeenkomsten gesloten kunnen worden, is een aantal fasen te onderscheiden. Hierna worden deze in het kort behandeld. Ook is daarbij aangegeven wie in welke fase actie moet ondernemen.

Fase 1: Het vaststellen van de taakstelling per gebied

Voordat in een gebied activiteiten worden uitgevoerd ten behoeve van het behoud en de ontwikkeling van natuur en landschap, moet helderheid bestaan over de te realiseren natuurdoeltypen, locatie, omvang en de configuratie binnen de EHS. In gebiedsvisies of vergelijkbare documenten (zie SGR) zal deze helderheid moeten worden geboden. Opdat de besluitvorming over wie het beheer zal uitvoeren, niet wordt verward met de besluitvorming over omvang en kwaliteit welke moet worden gerealiseerd, zal de gebiedsvisie vooraf opgesteld moeten worden. Anders gezegd: Eerst wordt in grote lijnen vastgesteld wat de oppervlakte-taakstelling is en welk natuurdoeltype gewenst wordt (daarbij wordt rekening gehouden met een zekere marge). Vervolgens wordt besloten wie, waar in aanmerking komt voor het beheer.

De verantwoordelijkheid voor deze fase ligt bij de **provincie**. Deze stelt binnen de hoofdlijnen van het rijksbeleid in overleg met mogelijke beheerders de taakstelling vast.

Fase 2: De uitwerking in een beheersplan

De gebiedsgerichte natuurbeleidsdoelstellingen worden vervolgens uitgewerkt in een beheers- en begrenzingsplan. Daarnaast wordt in het beheers- en begrenzingsplan aangegeven welke inrichting noodzakelijk is in het gebied. Dit is opgenomen ten behoeve van de besluitvorming over de toekomstige beheerder en met het oog op het gewenste medegebruik. Vervolgens bevat het plan de voorwaarden die aan de beheerder worden gesteld, een aanduiding van de vormen van medegebruik waaraan ruimte moeten worden gegeven en een weergave van de vergoedingen welke mogen worden verwacht. Tenslotte wordt in het plan aangegeven op welke wijze afspraken kunnen worden gemaakt en van welke aard deze afspraken zijn. Ook in deze fase ligt de verantwoordelijkheid en het initiatief bij de **provincie**. De PCBL (en in de toekomst wellicht de POP) kan daarbij een adviserende rol vervullen.

Fase 3: Besluitvorming over de beheerder(s)

Op basis van de bovengenoemde informatie moet vervolgens een besluit worden genomen over wie wat gaat beheren en in welke rechtsvorm. Hiertoe is op lokaal niveau intensief overleg nodig. Dit overleg zal bij voorkeur plaatsvinden door de direct betrokken landbouwers, natuurbeheerders, een vertegenwoordiger van de provincie en de Regiodirectie van LNV. Het vindt plaats op basis van het beheersplan (zie stap 2). De ondersteuning bij dit overleg kan worden geleverd door de Regio Directies en GUD/LBL. Dit overleg is bij voorkeur klein en lokaal opgezet. In dit overleg zullen alle mogelijkheden verkend worden tot samenwerking van agrariërs met de PNB of het SBB. Daarbij is denkbaar dat de landbouwer het eigendom houdt en op gaat treden als eindbeheerder. Uiteraard is het ook mogelijk dat het eigendom wordt verworven en overgedragen aan Staatsbosbeheer of een particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie. Deze instanties kunnen zelf het eindbeheer uitvoeren. Ook is het in dit laatste geval mogelijk dat de landbouwer wordt betrokken bij het eindbeheer. Per groep van natuurdoeltypen en per 'groene ondernemer' kan worden gezien welke (combinaties van) opties mogelijk zijn op een zodanige wijze dat er een redelijke bedrijfsvoering mogelijk is en een inkomen kan worden verwor-

ven. Het overleg komt met een voorstel over wie, welke natuurdoeltypen wil en kan beheren. De provincie beoordeelt dit voorstel en bekrachtigd dit bij instemming ermee. Het GUD/LBL kan de zaak daarna afhandelen. De verantwoordelijkheid voor deze fase ligt bij **het overleg**. Het initiatief om het overleg te starten kan worden genomen door de betrokken landbouwers, natuurbeheerders, gemeente, provincie, enz.

3.3 Conclusie

Bij de acties die moeten worden gevoerd om agrariërs te betrekken bij het natuurbeheer moet onderscheid gemaakt worden in een aantal fases. Belangrijk is daarbij dat de fase van besluitvorming over het vaststellen van de taakstellingen per gebied (kwaliteit en omvang natuurdoelen) mede met het oog op landelijke doelstellingen niet wordt verward met fase van besluitvorming over wie het beheer gaat vormen. Agrariërs, natuurbeschermers, provincie, Regiodirectie LNV spelen een belangrijke rol bij deze aanpak. GUD/LBL speelt een belangrijke rol in de uitvoering en de administratie. E.e.a. kan zijn beslag krijgen in de programmering.

4 De wijze van regelen

In het voorgaande is duidelijk geworden wat geregeld moet worden. Nu dient zich de vraag aan op welke wijze het geregeld kan worden. Hoewel deze vraag het sluitstuk vormt, is hij daarmee niet minder belangrijk. Het realiseren van duurzaam en kwalitatief hoogwaardig natuurbeheer door landbouwers stelt hoge eisen aan de vorm en de inhoud van de overeenkomst. Voor het behalen van de gewenste resultaten moeten immers garanties worden verkregen. Worden die garanties niet verkregen dan zal de grond worden verworven en overgedragen aan de huidige terreinbeheerders.

Wellicht ten overvloede wordt opnieuw benadrukt dat deze verkenning geen blauwdruk biedt voor waar, welke wijze van regelen moet worden toegepast. Deze verkenning geeft alleen een overzicht van de onderwerpen waarover afspraken moeten worden gemaakt, aan welke voorwaarden de afspraken moeten voldoen en welke opties er zijn ten aanzien van de wijze van regelen.

4.1 Algemeen geldende voorwaarden

Met betrekking tot de afspraken gelden in het algemeen de volgende voorwaarden:

- Afspraken worden in alle gevallen gemaakt met een soort "hoofdaannemer". Deze is aanspreekbaar op de resultaten van het beheer. In het geval de agrariër het eindbeheer voert, is hij vanzelfsprekend diegene die aangesproken moet kunnen worden op het resultaat;
- De afspraken moeten eenduidig zijn, concreet en handhaafbaar. Ze moeten bovendien met betrekking tot het behalen van de beoogde kwaliteit eenvoudig evalueerbaar zijn zowel op beheersniveau als op beleidsniveau.
- Eenvoud in uitvoering (in de toekomst) is noodzakelijk.

4.2 Onderwerpen waarover afspraken nodig zijn

De onderwerpen waarover afspraken moeten worden gemaakt zijn te verdelen in twee categorieën. Eén categorie is voorwaardelijk aan het maken van beheersafspraken. Dit zijn de voorwaarden waaraan reeds bij de start van de overeenkomst invulling moet zijn gegeven. Ze hebben betrekking op inrichting en waterhuishouding, minimale deskundigheid, duurzaamheid (in geval van functiewijziging) en omvang beheerseenheid.

De tweede categorie betreft onderwerpen die in de overeenkomst zelf moeten worden geregeld. Het zijn onderwerpen die betrekking hebben op het natuurbeheer. Hiertoe behoren zaken als beheersdoelen (korte en lange termijn), kwaliteitseisen, duurzaamheid, medegebruik (begeleiding /handhaving), monitoring en evaluatie en vergoedingen en betalingen.

Inrichting, waterhuishouding en sanering

De a-biotische omstandigheden zijn voor een belangrijk deel bepalend voor de mogelijkheden om een zekere natuurkwaliteit te realiseren. Zodra de a-biotische uitgangssituatie (fysieke en hydrologische omstandigheden) niet toereikend is voor het gewenst natuurdoeltype zal deze aangepast moeten worden. Dit vindt plaats door middel van inrichtingsmaatregelen. Inrichting kan ook tot doel hebben om een integraal beheer mogelijk te maken (met name begrazing). In dat geval zullen inrichtingsmaatregelen veelal in samenhang plaatsvinden met de inrichting van bestaande natuurgebieden. Tenslotte kunnen inrichtingsmaatregelen tot doel hebben om een gepast recreatief medegebruik mogelijk te maken. De aard en de omvang van deze maatregelen hangen samen met de te realiseren natuurkwaliteit. Inrichtingsmaatregelen kunnen inhouden ingrepen in de waterhuishouding, in de bodemtoestand en eventuele sanering. Ook kunnen inrichtingsmaatregelen betrekking hebben op de aanwezige gebouwen. De inrichtingsmaatregelen kunnen zowel binnen als buiten landinrichtingsprojecten worden uitgevoerd door LBL. Duidelijk is dat de inrichtingsmaatregelen, die nodig zijn voor het betalen van het natuurdoel, plaats moeten vinden onafhankelijk van wie het beheer zal gaan voeren.

Duurzaamheid

In het voorgaande is de noodzaak van duurzaam beheer behandeld. Ook is zicht geboden op de eisen die moeten worden gesteld aan de duurzaamheid.

Vaak is duurzaamheid geboden voor een lange termijn. Dit houdt in dat voor die termijn het primaat van het ge-

bied ligt bij het natuurbeheer. Het gebied krijgt het karakter van een natuurgebied (met soms mogelijkheden voor agrarisch medegebruik). Dit karakter moet voor de lange termijn zijn verzekerd. Aan de afspraken met de grondeigenaar moeten daarom hoge eisen worden gesteld en juridisch sluitend zijn. Hoewel de bewuste afspraken tot stand komen in de privaatrechtelijke sfeer dienen ze te worden ondersteund door publiekrechtelijke regeling.

Voor de kortere termijn is een aparte afspraak over functiewijziging niet nodig. "Agrarische" natuurdoeltypen die snel tot ontplooiing komen (m.u.v. typen met zeer specifieke eisen aan de locatie: zie § 1.1), kunnen zich ontwikkelen op landbouwgrond. In bijvoorbeeld een normale beheersovereenkomst kan de duur van het beheer worden overeengekomen die specifiek, noodzakelijk is voor het betreffende natuurdoeltype.

Verwerving in relatie tot duurzaamheid

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd, dat ten behoeve van duurzaamheid voor de lange termijn (functiewijziging van landbouw naar natuur) middelen beschikbaar moeten worden gesteld om dit te effectueren. Dat betekent dat voor die situaties geld beschikbaar is om hetzij waardevermindering van de grond te vergoeden aan eigenaren die het natuurbeheer zelf willen uitvoeren, hetzij gronden te verwerven en over te dragen aan traditionele beheerders.

Wanneer er geen belangstelling voor het natuurbeheer bij agrariërs bestaat, wordt ter realisering van de EHS de grond aan de traditionele beheerders overgedragen (uitgezonderd de relatienota-beheersgebieden).

De waarde van de grond

Een belangrijk aspect is de invloed van langdurige overeenkomsten op de waarde van de grond. In de meeste gevallen zal de waarde afnemen. Hiervoor zal een voorziening moeten worden getroffen tussen overheid en beheerder. Een aantal opties staat hiervoor open.

1. Een combinatie van vergoeding van waardevermindering aan de eigenaar, de vestiging van kwalitatieve rechten¹, alsmede een beding van overdracht op termijn aan een terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie.
2. Een combinatie van een huurkoopconstructie met de eigenaar, de vestiging van 'kwalitatieve rechten', alsmede een beding van overdracht op termijn aan een terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie.
3. Een combinatie van verwerving ten behoeve van een terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie met eventueel een rol voor de agrariër te regelen via deze organisatie.

De overdracht (in 1 en 2) naar de natuurbeschermingsorganisatie is noodzakelijk om versnippering van de beheerseenheden te voorkomen. Er zou ook kunnen worden gekozen voor het afzien van een vergoeding voor de waardedaling. Daarmee zal de jaarlijkse vergoeding aan de agrariër hoger worden en de zekerheid voor de duurzaamheid naar verwachting geringer.

Deskundigheid in relatie tot kwaliteit

Het is van belang dat de deskundigheid van de aspirant-beheerder toereikend is om de beheersmaatregelen zelfstandigheid uit te voeren. Dit is niet slechts noodzakelijk voor het behalen van de resultaten, maar daarnaast kan bij grote deskundigheid en professionaliteit de overheidsbemoeienis gering zijn en het regelen eenvoudig. In dit verband kan worden verwezen naar de Particuliere Natuurbeschermings-organisaties. Door hun professionaliteit hebben zij veel ruimte om het beheer uit te voeren en te evalueren.

De eisen ten aanzien van deskundigheid en professionaliteit hebben tot op zekere hoogte een voorwaardelijk karakter. Een zekere mate van aantoonbare kennis en ervaring met de beheersmaatregelen behorend bij een bepaald natuurdoeltype, moet aanwezig zijn.

Te realiseren kwaliteit

De beheersdoelen worden uiteraard duidelijk vastgelegd. Daaraan gekoppeld moet vooraf helder zijn aan welke kwaliteitseisen het beheersresultaat moet voldoen. Dat kan aan de hand van normstelling gebaseerd op het natuurdoeltype. Afgezien van het natuurdoeltype met een enkelvoudige weidevogelstelling moeten voor alle overige doeltypen afspraken worden gemaakt over de combinatie van de te hanteren normen op basis waarvan kan worden geëvalueerd. Indien evaluatie op basis van te stellen normen niet geheel kan worden toegepast, kunnen andere kwaliteitsparameters worden opgenomen zoals bijv. afspraken over bepaalde vormen van beheer. Van belang is het om de eisen zodanig te formuleren dat er voor de beheerder een duidelijk verband kan worden gelegd tussen zijn handelen en het behalen van het gewenste resultaat.

De eisen aan de kwaliteit van het beheersresultaat kunnen worden neergelegd in een uitwerking van eerdergenoemde **beheersplan/visie**. Daarin worden eveneens de beheersmaatregelen opgesomd. Afhankelijk van de aanwezige kennis en ervaring met het natuurbeheer, worden afspraken gemaakt over de evaluatiemomenten, waarop kan worden beoordeeld of de (tussen)doelen zijn behaald en waarbij tevens een beheersadvies wordt

¹ Term Nieuw Burgerlijk Wetboek, ter vervanging van de erfdienstbaarheid, toepassing van de kwalitatieve rechten vergt nadere studie.

gegeven. Met het oog op eenvoud moet de verantwoordelijkheid hiervoor neergelegd worden bij de beheerder. De beheerder toont aan dat aan de afgesproken kwaliteitseisen is voldaan. Hij doet dit in een voortschrijdend rapportage te combineren met de beheersadviezen. Hierbij zou een onafhankelijke deskundige moeten worden ingeschakeld. Er dient een koppeling te worden gelegd tussen het behalen van de kwaliteit en de betaling van de vergoeding.

Er moeten kortom afspraken worden gemaakt:

1. over de beheersdoelen met voor de korte termijn tussendoelen,
2. over de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit,
3. over het moment en de wijze van toetsen en de consequenties van het niet behalen van de gewenste resultaten. E.e.a. moet nader worden uitgewerkt.

Begeleiding

Zoals hierboven reeds is aangegeven is de begeleiding van de beheerder belangrijk zeker voor de beginnend natuurbeheerder (voormalig agrariër). Daarover moeten afspraken worden gemaakt.

Daarnaast vergt de voortschrijdende stand van de wetenschap en gewijzigde inzichten in het algemeen een permanente scholing. De beheerder moet bereid zijn en in staat worden gesteld om de ontwikkelingen te volgen. Hier kan voorlichting en educatie een functie hebben. De overheid heeft daarbij ook een verantwoordelijkheid. Dit moet nader worden uitgewerkt.

Omvang van de beheerseenheid

In de beheersvisie wordt duidelijk hoe groot de omvang van de beheerseenheid moet zijn. De eisen met betrekking tot de omvang van de beheerseenheid hebben een voorwaardelijk karakter. Vooraf dient te worden gezien welke potentiële beheerder in staat is om aan de eisen te kunnen voldoen voor wat betreft de omvang van de beheerseenheid. Als wordt besloten het middel van gerichte verwerving om beheerseenheden te vergroten en af te ronden niet in te zetten, moet niettemin de voor een aantal natuurkwaliteiten noodzakelijke opschaling worden gerealiseerd. Hiertoe kan onderzocht worden of samenwerking tussen landbouwers en/of natuurbeheerders mogelijk is. Er kan worden gezien of het beheer van beheersgebieden en reservaatgebieden in een aaneengesloten gebied is te combineren. Afhankelijk van het te ontwikkelen natuurdoeltype en de afgesproken tussendoelen kan wellicht in sommige gevallen gewerkt worden met een groeimodel. Versnippering van beheer binnen de kerngebieden moet ten alle tijde worden voorkomen (sommige grote natuurgebieden worden zeer versnipperd beheerd zoals de Veluwe).

Medegebruik

De agrariër als natuurbeheerder moet enerzijds de ruimte bieden voor de mogelijke vormen van medegebruik (recreatie, landbouw, jacht, visserij, sportactiviteiten), maar moet anderzijds gelet op de beheersdoelen voorkomen dat zij onverantwoorde vormen aannemen. Ook hierover dienen afspraken te worden gemaakt.

4.3 Hoe kunnen afspraken worden gemaakt?

Centraal instrument in inhoudelijke zin is hierbij het beheersplan. In het beheersplan staan de voorwaarden waaraan vooraf invulling moet worden gegeven uitgewerkt en staan de eisen die aan het beheer worden gesteld.

Op basis hiervan worden de afspraken met de aspirant natuurbeheerder gemaakt.

In regeltechnische zin kan dat in de vorm van een **overeenkomst** (vgl. Relatienota/ Nb-wet art. 14) of door een **generieke regeling** (vgl. Bijdrageregeling Part. Nb- org.). Vooralsnog lijkt de beheersovereenkomst het meest praktisch en kansrijk. Een speciale privaatrechtelijke overeenkomst moet worden getroffen in het geval een agrariër natuurdoeltypen gaat beheren die een grote duurzaamheid vergen en waarbij daardoor sprake is van een functiewijziging van landbouw naar natuur.

Nadere uitwerking is noodzakelijk.

Bij natuurkwaliteiten met een kortere kritische instandhoudingsperiode blijft de agrarische productiewaarde behouden. Hier behoeft geen waardevermindering te worden vergoed.

4.4 Conclusies

Bij het regelen moeten concrete, goed evalueerbare afspraken worden gemaakt. Aan een aantal daarvan dient vooraf invulling te worden gegeven. Over een aantal moeten heldere afspraken worden gemaakt in een overeenkomst. M.b.t. de duurzaamheid moet, bij verandering van het grondgebruik van landbouw naar natuur voor de lange termijn, een waarborg worden verkregen van de eigenaar/beheerder voor handhaving van de natuurfunctie. Een belangrijk aspect daarbij is de waardevermindering, de éénmalige vergoeding daarvoor en vestiging van een kwalitatieve recht en/of overdracht op termijn. In het beheersplan vindt begeleiding, evaluatie en bijsturing plaats. Belangrijk is daarbij dat er (zoveel mogelijk) een koppeling wordt gelegd tussen het behalen van de kwaliteit en de betaling van de vergoeding. Vooralsnog lijkt de beheersovereenkomst het meest praktisch en kansrijk. Voor de natuurdoeltypen die een lange ontwikkelingsperiode hebben moeten naast de beheersovereenkomsten een waarborg voor de handhaving van de natuurfunctie worden verkregen.