

Vergaderjaar 1996–1997

25 420

Uitkomsten Programma Beheer en Interdepartementaal beleidsonderzoek natuurbeheer

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 juni 1997

Tijdens de behandeling van de LNV-begroting 1997 heb ik de Kamer toegezegd in het voorjaar 1997 de uitkomsten van het Programma Beheer en de daaruit voortvloeiende beleidsvoornemens te presenteren. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Ik bied u hierbij tegelijkertijd het eindrapport «Uitkomsten Programma Beheer» aan.¹

Het Programma Beheer geeft uitwerking aan onderdelen van de nota Dynamiek en Vernieuwing gericht op het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur.

De brief dient mede als Kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuurbeheer (IBON). Hierbij bied ik u, namens het Kabinet, tegelijkertijd het IBO-rapport Natuurbeheer aan.¹

Geconstateerd kan worden dat het IBO Natuurbeheer een grote samenhang vertoont met de uitkomsten van het Programma Beheer en dat sprake is geweest van een nauwe wisselwerking bij de totstandkoming van beiden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Uitkomsten Programma Beheer/Kabinetstandpunt IBO Natuurbeheer

1. Inleiding

In de nota Dynamiek en Vernieuwing heb ik aangegeven dat ik mij verantwoordelijk acht voor de veiligstelling en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Centraal staat het realiseren van de natuur-, bos- en landschapsdoelen (en de daaraan gerelateerde recreatie) uit het Natuurbeleidsplan, Bosbeleidsplan, Nota Landschap, het Structuurschema Groene Ruimte en het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit.

Binnen dit kader wil ik de eigen verantwoordelijkheid en inzet van burgers bij het beheer binnen en buiten de EHS vergroten. Zoals ik in mijn brief van 8 februari 1996 (GRR96-519) heb aangegeven wil ik de sturing van het beheer, met het oog op een effectievere en efficiëntere inzet van collectieve middelen, niet meer laten plaatsvinden op basis van categorieën beheerders, maar op basis van de realisatie van bovengenoemde doelen. Uitgangspunt voor de keuze van een beheerder vormen de mogelijkheden te voldoen aan de inhoudelijke criteria van het beheer.

De afgelopen twee jaar zijn de mogelijkheden voor een nieuw beheerstelsel verkend in het kader van het Programma Beheer. Zoals onder andere toegezegd bij mijn reactie op de motie van het lid Augusteijn-Esser c.s. (25 000 XIV, nr. 17) informeer ik u via deze brief over de resultaten en de invulling van het nieuwe stelsel voor de aansturing van het beheer.

Het Kabinet heeft daarnaast in 1996 besloten tot het laten uitvoeren van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuurbeheer (IBON). Aan het onderzoek is de randvoorwaarde meegegeven dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gewenste natuurkwaliteit. In het IBO Natuurbeheer zijn, aan de hand van beleidsvarianten, de mogelijkheden nagegaan om een effectiever en efficiëntere inzet van collectieve middelen voor het natuurbeheer mogelijk te maken. Het IBO Natuurbeheer sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het koppelen van doel en middelen (beleidsvariant 1) en het introduceren van particulier beheer (beleidsvariant 2). Voorts is bezien of introductie van vormen van concurrentie in het beheer mogelijk is (beleidsvariant 3) en of afkoop van het beheer in de rede ligt (beleidsvariant 4). Het Kabinetstandpunt over het IBO Natuurbeheer is in deze brief opgenomen.

2. Sturen op resultaat

2.1 Ervaringen oude en nieuwe stelsel voor beheer

Na het uitbrengen van het Natuurbeleidsplan, het Bosbeleidsplan en de nota Landschap zijn de doelstellingen uit deze plannen naar concreet te realiseren doeltypen¹ vertaald. Daarbij is in kaart gebracht welke activiteiten noodzakelijk zijn om deze doeltypen te ontwikkelen dan wel te behouden (via actief of passief beheer) en welke kosten daarmee gepaard gaan.

Met deze systematiek is ervaring opgedaan bij Staatsbosbeheer en bij de experimenten in het kader van het programma Beheer. Ook is in de afgelopen jaren met enkele vormen van natuurproductiebetaling geëxperimenteerd.

Tegelijkertijd zijn de vigerende regelingen op het gebied van inrichting en beheer doorgelicht en is bezien in hoeverre sprake is van afspraken over een concreet gewenst (natuur)resultaat met een daaraan gekoppelde inzet van middelen.

Bovengenoemde ervaringen leiden tot de volgende conclusies:

¹ Een doeltype is een aanduiding van een gewenste soort natuur, bos, landschap of cultuurhistorie op een zo laag mogelijk abstractieniveau.

- bij de vigerende subsidieregelingen voor natuur, bos en landschap wordt een onderscheid aangebracht naar beheerders en niet naar het gewenste natuurresultaat. Daarbij wordt in het algemeen niet gewerkt met prestatiegerichte subsidies en toetsing op resultaat,
- de vigerende wet- en regelgeving kent, anders dan de aanwijzing als staats- of beschermd natuurmonument, voor natuurwaarden geen specifiek beschermingsregime,
- met de nieuwe systematiek kan worden vastgesteld wat het concrete gewenste resultaat (doeltype) is en welke activiteiten daarvoor van de beheerder worden verwacht. Op deze wijze is een verbetering van de sturing van de overheid mogelijk op de gewenste natuurkwaliteit met een effectievere en efficiëntere inzet van overheidsmiddelen,
- de introductie van een stelsel dat stuurt op resultaat maakt een vereenvoudiging van het bestaande instrumentarium voor natuurbeleid mogelijk omdat de bestaande regelingen voor afzonderlijke beheerders vervangen kunnen worden door twee nieuwe regelingen gebaseerd op doeltypen, één voor de hoofdfunctie natuur en bos en één voor de hoofdfunctie landbouw,
- de ervaringen tot op heden met enkele vormen van natuurproductiebetaling laten zien dat deze vormen vooral zijn gericht op enkele weidevogelsoorten en dat met name de relatie prestatie en tegenprestatie nog nadere uitwerking behoeft teneinde te kunnen voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld aan controleerbaarheid en handhaafbaarheid,
- door de vaststelling van gewenste activiteiten ten behoeve van de ontwikkeling of het beheer van een doeltype wordt particulier beheer mogelijk in reservats- en natuurontwikkelingsgebieden,
- de omschakeling naar een resultaatgericht stelsel kan, zowel voor wat betreft binnen als buiten de EHS, budgettair neutraal plaatsvinden, waarmee wordt voldaan aan de algemene randvoorwaarde van het Kabinet bij interdepartementale beleidsonderzoeken.

2.2 Opzet nieuwe stelsel van sturing op resultaat

Door het rijk wordt één regeling voor de inrichting en het beheer van natuur, bos, landschap en de daaraan gerelateerde recreatie in bestaande en nieuwe gebieden met een hoofdfunctie natuur of bos vastgesteld. Bestaande regelingen (bijlage 1) zullen worden opgenomen in deze nieuwe regeling.

Voor agrarisch natuurbeheer zal de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) worden vervangen door een op output gestuurde regeling voor natuurbeheer in gebieden met een hoofdfunctie landbouw.

Ten behoeve daarvan zal ik bij de opstelling van de nieuwe regelingen aangeven voor welke kwaliteit en kwantiteit aan doeltypen financiële rijksmiddelen beschikbaar zijn. Met het oog op de budgettaire neutraliteit zal op rijksniveau de kwantiteit en kwaliteit worden vastgelegd en zal op deze parameters worden gestuurd. Ik ga daarbij uit van de Ecologische Hoofdstructuur van ca. 700 000 hectare, waarvan 610 000 ha met de hoofdfunctie natuur en bos en 90 000 ha agrarisch natuurbeheer. Buiten de EHS is het vigerend beleid gericht op handhaving van de bestaande natuur- en bosgebieden (100 000 ha) en de realisering van ca. 50 000 ha bos en landschap en 10 000 ha agrarisch natuurbeheer.

Voor de nieuw te ontwikkelen natuur in reservats- en natuurontwikkelingsgebieden worden de (natuur)functies aangewezen door Gedeputeerde Staten, gebaseerd op de vastgestelde rijkskaders. Vervolgens worden de bijbehorende beheersdoelstellingen met een beheerder in beheersafspraken overeengekomen.

Voor de bestaande natuur- en bosgebieden worden aanwezige kwaliteiten door omzetting van de bestaande subsidierelaties in beheersafspraken volgens het nieuwe stelsel vastgelegd. Ook kan omvorming naar gewenste natuurkwaliteiten binnen rijkskaders worden overeengekomen.

De provincies zal worden gevraagd de doeltypensystematiek ook toe te passen voor de provinciale landschappen, zodat de aansturing voor alle terreinbeheerders uniform is.

De vergoedingen in de nieuwe regeling voor de gebieden met een hoofdfunctie natuur of bos zijn gerelateerd aan de genormeerde beheerskosten per doeltype (normkosten) en aan de eventuele wijziging van de functie van de grond van landbouw in natuur of bos. Indien op vrijwillige basis een beheersafpraak wordt overeengekomen zal de functiewijziging publiekrechtelijk worden vastgelegd teneinde de duurzaamheid van het beheer te ondersteunen. Hiervoor zal de Natuurbeschermingswet worden gewijzigd. Voor de doorwerking van de functiewijziging en de bestemming van bos/natuur in het spoor van de ruimtelijke ordening (o.a. via streek- en bestemmingsplannen) worden de huidige beleidslijnen gecontinueerd.

Eigenaarslasten alsmede niet direct aan het terreinbeheer te relateren kosten zijn niet in de normkosten meegenomen. Hiervoor is gekozen om, overeenkomstig het bestaande beleid op het gebied van het beheer, de eigen verantwoordelijkheid van de beheerder ook financieel zichtbaar te maken.

Om particulieren te interesseren zal de overheid, naast een vergoeding voor beheer, de optredende waardedaling (bij functiewijziging van «landbouw» naar «natuur» of «bos») moeten vergoeden. Voor de bepaling van de maximaal hiervoor toe te kennen vergoeding is de door de overheid voor de beoordeling van investeringsbeslissingen toegepaste disconteringsvoet van 4% van toepassing. Uit hoofde van inhoudelijke en budgettaire overwegingen is gekozen voor een uitkering van de vergoeding in termijnen.

Gemeenten kunnen voor instandhouding van hun bossen en natuurterreinen aan het nieuwe stelsel blijven deelnemen.

In de gebieden met een blijvende hoofdfunctie landbouw (o.a. de beheersgebieden) is een vergoedingscomponent beschikbaar gebaseerd op de uitgangspunten van het Relatienotabeleid.

Om de voortgang bij de ontwikkeling van doelen te kunnen beoordelen acht ik tevens rapportage door de beheerder alsmede controle van groot belang.

Afspraken hiertoe worden met de deelnemers aan de regeling vastgelegd. Voor uitvoering, controle en handhaving zullen de diensten Laser, Landelijk Gebied (DLG, voorheen LBL) en AID gaan zorgdragen. Ten opzichte van de bestaande situatie zullen de uitvoeringskosten, na implementatie, naar verwachting niet of nauwelijks wijzigen.

Ik ga zo snel mogelijk aan de slag met de verdere uitwerking en implementatie van de nieuwe systematiek. Voor de noodzakelijke concretisering van de onderwerpen «landschap» en «cultuurhistorie» zal ik daarbij ook rekening houden met de in voorbereiding zijnde Beleidsbrief Cultuurhistorie (het «Belvédère»-project).

Uiteraard zal het nieuwe stelsel moet passen binnen de bestaande EU-kaders. Ik zal de nieuwe conceptregelingen met spoed ter goedkeuring in Brussel voorleggen.

Teneinde de positieve ontwikkelingen op het gebied van particulier beheer te continueren zal ik de mogelijkheid bieden de in gang gezette

experimenten snel af te ronden. Voorts zal ik maatregelen nemen om nieuwe initiatieven te bevorderen zodat, direct na goedkeuring van Brussel, concrete beheersafspraken kunnen worden overeengekomen.

De afgelopen jaren is veel geëxperimenteerd met vormen van beheer. Met name zijn enkele vormen van natuurproductiebetaling in het Hollands Veenweidegebied goed ontvangen. De vervolmaking van deze vormen van natuurbeheer, ondermeer ten aanzien van de eisen die aan regelgeving vanuit de overheid moeten worden gesteld, zal ik met grote belangstelling volgen. Ook in de komende jaren zal ik innovatie op dit gebied onder meer door middel van het Stimuleringskader blijven ondersteunen.

2.3 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuurbeheer

Het Kabinet kan instemmen met de beleidsvarianten 1 en 2 uit het IBO Natuurbeheer. Deze varianten gaan in op het nieuwe stelsel van sturing op resultaat.

Het introduceren van mogelijkheden voor mededinging sluit aan bij dit uitgangspunt. Het verkennen van mogelijkheden om concurrentie in het beheer te introduceren is gebaseerd op de veronderstelling dat concurrentie zal leiden tot een scherpere prijsstelling. Voorop zij gesteld dat uitgangspunt van mijn beleid is dat het beheer van natuur, bos en landschap duurzaam moet zijn. Ook dient te worden opgemerkt dat ik, ook zonder vormen van mededinging, er naar streef middels periodiek te houden externe audits de (norm)kosten voor het beheer te evalueren. Ook benchmarking is in dit kader mogelijk. Desalniettemin sta ik in principe positief tegenover het verkennen van mogelijkheden van mededinging bij het beheer.

Zoals de werkgroep IBO Natuurbeheer ook schetst, lijken er mogelijkheden voor het introduceren van concurrentie te liggen in weidevogel-, ganzen- en perceelsrandenbeheer in grotere fysiek homogene gebieden. De komende jaren zullen hiertoe experimenten worden uitgevoerd. Langs deze weg wil het Kabinet nagaan of, en zo ja, onder welke condities vormen van concurrentie tussen beheerders kunnen worden geïntroduceerd in het natuurbeheer.

Alvorens mededingingsvormen in relatie tot traditionele terreinbeheerende organisaties onderling, en met andere beheerders, in overweging te nemen, wil het Kabinet een verkenning naar de pro's en contra's uitvoeren, mede aan de hand van de uitkomsten van bovengenoemde experimenten.

Tot slot ondersteunt het Kabinet de conclusie uit het IBO Natuurbeheer dat het afkopen van het beheer om budgettaire en inhoudelijke redenen niet in de rede ligt. Het in de tijd koppelen van prestatie en tegenprestatie biedt voor de kwaliteit en duurzaamheid van het beheer meer garanties dan een éénmalige afkoop bij de aanvang van de beheersafpraak.

3. Particulier beheer

3.1 Uitgangspunten

Om het draagvlak van particulieren bij het natuurbeleid te vergroten acht ik een grotere betrokkenheid van particulieren gewenst. Ik heb mij daarom sterk gemaakt voor het bevorderen van particulier beheer¹.

De doelen van het natuurbeleid blijven daarbij onverkort gehandhaafd. Ik kies er dan ook voor een vorm van particulier beheer te ondersteunen die zowel qua kosten voor de overheid als qua te leveren natuurkwaliteit voor een langjarige periode vergelijkbaar is met verwerving ten behoeve

¹ Onder particulier beheer versta ik het «beheer van natuurterreinen en bossen door particulieren in gebieden met een hoofdfunctie natuur of bos». Agrarisch natuurbeheer definieer ik als «beheer van natuur, bos en landschap door particulieren in gebieden met een blijvende hoofdfunctie landbouw».

van en beheer door terreinbeherende organisaties. Dit betekent niet dat iedere vorm van natuur zich leent voor particulier beheer. In dat kader maak ik een onderscheid tussen bestaande en nog te ontwikkelen doelen.

3.2 Invulling particulier beheer

Voor de bestaande bos- en natuurterreinen in Nederland (ca. 550 000 ha) geldt dat uiteenlopende doeltypen al jarenlang beheerd worden door zowel overheden en terreinbeherende organisaties als door particulieren. Mijn doelstelling voor deze terreinen is het voorkómen van een kwantitatieve en/of kwalitatieve achteruitgang en het zo mogelijk bevorderen/versterken van de kwaliteit. Ik streef er dan ook naar in overleg met de huidige beheerders de kwaliteit voor een langjarige periode vast te leggen in een beheersafpraak. In vergelijking met de bestaande regelingen wordt hiermee de duurzaamheid en de kwaliteit van het beheer aanzienlijk versterkt. Met name particulier beheer krijgt hiermee een waardevolle kwaliteitsimpuls. Een langjarige beheersafpraak kan inhouden dat door vooraf niet voorziene omstandigheden de gemaakte afspraak bijgesteld moet worden.

Hierin kan worden voorzien door het benoemen van tussendoelen en tussenrapportages.

Daarnaast bestaat er een taakstelling voor de ontwikkeling van 250 000 ha nieuwe natuur. Dit wordt gerealiseerd door de omvorming van landbouwgrond naar bos en natuur en deels door agrarisch natuurbeheer. Bij de realisering van deze nieuwe bos- en natuurterreinen is sprake van het gedurende een aantal jaren verrichten van ontwikkelingsactiviteiten, gevolgd door actief eindbeheer.

Uit de resultaten bij Staatsbosbeheer en bij het Programma Beheer is gebleken dat vooral de doeltypen die een relatief korte ontwikkelings-termijn kennen, gezien het karakter van de daarvoor te verrichten activiteiten, door particulieren kunnen worden gerealiseerd. Binnen de beheerperiode van 30 jaar hecht ik aan een zichtbaar rendement van het beheer. Ik ga er daarbij van uit dat met name de in korte tijd te realiseren doeltypen de voor particulieren aantrekkelijke doeltypen zullen vormen. Agrariërs, een grote groep van potentiële beheerders, zullen immers voornamelijk doeltypen kiezen waarvoor de beheersactiviteiten in het verlengde liggen van de veldwerkzaamheden op het agrarisch bedrijf.

Voor doeltypen die een langere ontwikkelingstermijn kennen zie ik gezien het karakter van de gevraagde activiteiten, uitzonderingen daargelaten, weinig mogelijkheden voor particulieren. Dit betekent dat de grote en kwetsbare natuurgebieden veelal worden beheerd door de traditionele terreinbeherende organisaties.

Uit bovenstaande concludeer ik dat in ieder geval een oppervlakte van 6700 hectare particulier beheer in het jaar 2018 realiseerbaar is, zodat ik de zorgen van de Kamer, geuit bij de behandeling van de LNV-begroting 1997, kan wegnemen.

Daarmede acht ik de ingezette ombuiging in de LNV-begroting 1997 ten aanzien van de uitgaven voor verwerving van reservaatgebieden gerechtvaardigd.

Tegenover de vrijvallende uitgaven voor verwerving staan uitgaven voor de vergoeding gerelateerd aan de functiewijziging van de grond. In de LNV-begroting 1997 en de meerjarenramingen is hiermede reeds rekening gehouden voor in totaal 6700 hectare.

Ik zal de provincies vragen de mogelijkheden voor particulier beheer in reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden ruimtelijk aan te geven en daarbij rekening te houden met gebiedsspecifieke omstandigheden (zoals bestaande eigendomsverhoudingen en het voorkómen van versnippering

van eigendom en beheer) en de eisen van het doeltype (bijv. minimale oppervlakte, inrichtingsbehoefte ten aanzien van o.a. de waterhuishouding of recreatieve infrastructuur) en de landelijke kaders van kwantiteit en kwaliteit ten aanzien van de doelen.

Na afloop van de beheertermijn zal de publiekrechtelijk vastgelegde functiewijziging in natuur/bos van toepassing blijven. Hierdoor blijft het gerealiseerde areaal natuur in stand. Om te vermijden dat kwalitatief een achteruitgang optreedt, wordt continuering van het beheer ook na afloop van de beheertermijn nadrukkelijk nagestreefd. Gezien het feit dat ook nu generaties particulieren bossen en natuurterreinen beheren ga ik er vanuit dat (tussentijdse) beëindiging van de beheersrelatie slechts incidenteel zal plaatsvinden. Als vangnet voor individuele gevallen houd ik evenwel in de reservats- en natuurontwikkelingsgebieden koopplicht en voorkeursrecht in stand met inachtneming van de gemaakte beheersafpraak en een taakstelling van tenminste 6700 hectare particulier beheer.

Voor het Staatsbosbeheer zal worden nagegaan of er belangstelling bestaat voor eigendomsoverdracht, onder de condities van het voorgestelde beleid inzake particulier beheer, voor ca. 10 000 ha bestaande uit landschapselementen, wintergastenbeheer, weidevogelbeheer (niet-kritische soorten) en bufferbeheer.

Het betreft in principe binnen een relatief korte termijn verplaatsbare en vervangbare natuurdoelen waarvoor een eventueel verlies reparabel wordt geacht.

Ter ondersteuning van het particulier beheer zal ik, evenals nu van toepassing in reservatsgebieden met het primaat verwerving ten behoeve van traditionele terreinbeherende organisaties, ook in reservatsgebieden met een primaat voor particulier beheer overgangsbepaling mogelijk maken. Hiermee beoog ik enerzijds instandhouding van de bestaande waarden te waarborgen en anderzijds de drempel voor de stap naar particulier beheer te verlagen.

Het overgangsbepaling in beide gebieden zal, teneinde het karakter van de bedoelde overgang te benadrukken, in tijd en reikwijdte worden beperkt: in de tijd door één beheerperiode met éénmalig een verlengingsoptie (d.w.z. maximaal 10 jaar) en in reikwijdte door de beheersafspraken te beperken tot instandhoudingsbepaling.

Naast de introductie van particulier beheer in reservats- en natuurontwikkelingsgebieden heb ik de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer in beheersgebieden vergroot door, waar de beoogde natuurwaarden dit toestaan, de toepassing van de zogenoemde «ruime jas» begrenzing te introduceren. Ook voor agrarisch natuurbeheer in beheersgebieden zullen optioneel langjarige overeenkomsten mogelijk worden.

Voorts vindt het Kabinet ter ondersteuning van particulier beheer aanpassing van het fiscale stelsel gewenst. Het Kabinet zal bij de begroting 1998 hier nader op terugkomen.

4. Natuur, bos en landschap buiten de EHS

4.1 Doelstellingen

Het bestaande beleid buiten de EHS is er vooral op gericht de verantwoordelijkheid van de burger voor het beheer van natuur, bos en landschap te vergroten door initiatieven te ondersteunen en te stimuleren, alsmede kennis over effecten en vaardigheden van het natuurbeheer te vergroten.

Vanuit een gezamenlijk met de provincies gevoelde zorg voor de achteruitgang van de kwaliteit van de natuur buiten de EHS acht ik een extra kwaliteitsimpuls gewenst.

Deze kwaliteitsverbetering wil ik via een tweetal sporen realiseren:

1. Door voor beleidsterreinen waar het rijk internationaal of nationaal een verantwoordelijkheid draagt in analogie met de doelen binnen de Ecologische Hoofdstructuur, de doelstellingen kwalitatief en kwantitatief te benoemen en instrumenten te ontwikkelen c.q. in te zetten, met name in het Groene Hart (4.2 en 4.3).
2. Door het ondersteunen van processen, om op deze wijze de kennis over de kwaliteit van de natuur te vergroten, vernieuwing en innovatie op gang te brengen door de basis voor het agrarisch ondernemerschap in het landelijk gebied te vergroten (4.4).

In de nota Dynamiek en Vernieuwing heb ik voor de gebieden buiten de EHS een belangrijk accent gelegd op agrarisch natuurbeheer. Ik zal daarom specifieke vormen van agrarisch natuurbeheer op vrijwillige basis stimuleren tot een extra oppervlakte van ca. 35 000 ha. Vooral in het Groene Hart zal geïnvesteerd worden in verbreed agrarisch ondernemerschap.

4.2 Rijksbeleid ten aanzien van soorten

Op basis van het internationaal Verdrag inzake Biologische Diversiteit, de Vogelrichtlijn en o.m. de verdragen van Bern en Bonn heeft Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid voor de instandhouding van leef- en verspreidingsgebieden van soorten en voor trekvogelroutes. In dat licht heb ik de doelstellingen voor de opvang van winter- en zomergasten (ganzen en smienten c.q. weidevogels als Kieviten en grutto's) voor de gebieden buiten de EHS geoperationaliseerd.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken acht ik agrarisch natuurbeheer een bij uitstek geschikt instrument. Ook de huidige experimenten met zogenoemde gedoogovereenkomsten voor ganzen wijzen dit uit.

Mijn beleid is er op gericht ca. 20 000 hectare beheer voor ganzen en smienten, op vrijwillige basis, de komende jaren te realiseren. Uitgangspunt voor gebieden waar deze vorm van agrarisch natuurbeheer kan plaatsvinden vormen de ganzengebieden die aangegeven zijn op de PKB-kaart 10 uit het Structuurschema Groene Ruimte. De provincies worden verzocht binnen deze gebieden zoekgebieden voor ganzenbeheer aan te geven, rekening houdend met de regelmatig voorkomende schade en een minimaal te realiseren oppervlakte ganzenbeheer. Daarbij is afstemming met het Jachtfonds noodzakelijk in verband met de relatie met schade-uitkeringen.

Het weidevogelbeheer zal worden gestimuleerd door buiten de EHS 10 000 hectare voor weidevogelbeheer in aanmerking te laten komen. Een belangrijk deel van deze oppervlakte zal zijn gesitueerd in het Groene Hart. Daarmee geef ik tevens uitvoering aan de motie Versnel-Schmitz (25 009, nr. 11). De provincies worden verzocht op basis van PKB-kaart 9 van het Structuurschema Groene Ruimte deze gebieden ruimtelijk aan te geven. De nadruk zal hierbij komen te liggen op het beheer van de minder kritische weidevogels als de grutto.

Tevens zal de ondersteuning van het vrijwillig weidevogelbeheer vanaf 1998 duurzaam worden voortgezet.

In overleg met de provincies zal ik enkele experimenten laten uitvoeren om het perspectief van het introduceren van vormen van marktmechanisme na te gaan.

De mogelijkheid van natuurbraak op vrijwillige basis als generiek inpasbare maatregel op de verplicht braak te leggen gronden zal voor een oppervlakte van ca. 5000 ha financieel worden ondersteund.

Door de bovengenoemde maatregelen komt een extra oppervlakte van 35 000 hectare buiten de EHS beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer.

4.3 Bos- en landschapsbeleid

Een tweede voor het rijk belangrijk aandachtsveld buiten de EHS vormt het bos- en landschapsbeleid. In het kader van een verder verstedelijkend Nederland vormen diversiteit en duurzaamheid van het landschap alsmede voldoende grootschalig groen belangrijke bouwstenen voor een goed woon-, werk- en leefklimaat. Mijn uitgangspunten hiervoor zijn opgenomen in de Nota Landschap, het Bosbeleidsplan en de Balans Visie Stadslandschappen.

Ik hecht dan ook grote waarde aan het stimuleren van bebossing door particulieren in het verstedelijkte deel van Nederland. Buiten het kader van de Randstadgroenstructuur vindt de bosaanleg tot op heden met name plaats in het noordoosten van ons land. Door de regeling Stimulering bosaanleg op landbouwgronden (SBL) in de nieuwe regelingen te integreren en meer toe te snijden op regionale situaties beoog ik bosaanleg ook in andere regio's te realiseren.

In 1998 geef ik een éénmalige extra impuls aan de nadere invulling van de Balans Visie Stadslandschappen door gemeenten en andere overheden alsmede publiek-private samenwerkingsverbanden in staat te stellen voorbeeldprojecten in de meekoppelingssfeer met name gericht op «natuur in en om de stad» te realiseren.

Om een aantrekkelijk, ecologisch waardevol en toegankelijk landschap te realiseren acht ik het noodzakelijk om gezamenlijk met de provincies landschapsdoelen nader te benoemen in kwaliteit en kwantiteit en een programma voor eigendom, beheer en onderhoud op te stellen. De op te stellen landschapspakketten zullen ook een bijdrage leveren aan de biodiversiteit en het soortenbeheer. Het huidig instrumentarium voor het instandhouden en ontwikkelen van het landschap en het soortenbeheer zal worden aangepast in termen van outputsturing. Dit geldt evenzeer voor het daarvoor beschikbare instrumentarium in landinrichtingsverband. De combinatie met soortenbeschermingsplannen kan een meerwaarde aan de invulling van het landschap geven.

Voor het onderdeel «landschapsprogramma» zal de komende jaren naast de huidig beschikbare middelen een intensivering op jaarbasis plaatsvinden. Een deel hiervan zal vooral gericht zijn op de opstelling en uitvoering van landschapsbeleidsplannen en de nadere uitwerking daarvan op het boerenbedrijf in de vorm van uitvoeringsgerichte bedrijfsnatuurplannen. Evenals bij het weidevogelbeheer zal de intensivering met name gericht zijn op het Groene Hart.

4.4 Ondersteuning van vernieuwende processen

Voor de realisering van de natuur-, bos- en landschapsdoelen buiten de EHS acht ik het tevens noodzakelijk om inzicht te krijgen in de huidige kwaliteit en de ontwikkeling daarvan. In dat licht ben ik voornemens in overleg met de provincies overeen te komen de (te bereiken) Algemene Natuurkwaliteit te benoemen en deze vervolgens te laten meten. In een aantal provincies is inmiddels al gestart met een vorm van kwaliteitsmeting. Teneinde deze metingen onderling vergelijkbaar te maken wordt voorgesteld een gezamenlijke methodiek te hanteren zodat een landelijk

beeld kan worden verkregen over de toestand van de natuur dat als bouwsteen kan dienen bij het opstellen van Natuurverkenningen.

De studies die zijn verricht in het kader van het Programma Beheer laten zien dat er grote behoefte is aan informatie- en kennisoverdracht over natuurbeheer in brede zin. Deze signalering is niet onopgemerkt gebleven. Op een aantal fronten wordt reeds particulier initiatief genomen om in deze lacune te voorzien. Het realiseren van een structurele aanpak van de informatie- en kennisoverdracht over natuurbeheer zal waar nodig worden gestimuleerd. Hiertoe zullen met de Dienst Landbouwwoorlichting (DLV), LTO Nederland, de Stichting Landschapsbeheer Nederland (LBN), de Unie van Bosgroepen (UvB) en andere organisaties afspraken worden gemaakt. De provincies worden uitgenodigd hierin ook financieel te participeren. Ook de traditionele terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties zijn bereid hun know-how uit te dragen naar andere beheerders en gezamenlijk op te trekken.

Het is bovendien van belang om door middel van voorbeeldwerking agrariërs te laten zien hoe op bedrijfsniveau natuur en landschap kunnen worden beheerd.

Hieraan kunnen demonstratieprojecten bij uitstek bijdragen.

Voor het thema «natuur en markt» zullen in de komende jaren middelen beschikbaar worden gesteld om processen te bevorderen gericht op het ontwikkelen van een toeristisch en recreatief aantrekkelijk natuur, bos en landschap en voor gebiedsspecifieke producten. Het streven is landelijke en regionale samenwerking tussen verschillende actoren in de groene ruimte te stimuleren en waar nodig te ondersteunen door onder meer het financieel en ruimtelijk instrumentarium zo in te zetten, en indien nodig aan te passen, dat duurzame functiecombinaties van natuur en economische activiteiten kunnen ontstaan. Daarmee ontstaat een breder economisch draagvlak voor de verschillende functies in de groene ruimte. Ook hierbij is het doel ecologie en economie te laten samengaan. Het Kabinet zal in de Nota Milieu en Economie hierop nader ingaan.

Voor aanpassing van het fiscale stelsel zal de werkgroep «Vergroening fiscale stelsel» onderzoeken of en in hoeverre fiscale maatregelen kunnen worden gekoppeld aan te ontwikkelen groene certificering van bedrijven.

Ter ondersteuning van deze vernieuwende processen kan voorts het Stimuleringskader, onderdeel kwaliteit landelijk gebied, worden aangewend voor innovatieve projecten op het gebied van natuur-, bos- en landschapsbeheer en voor natuur- en milieu-educatie, alsook het onderdeel markt- en concurrentiekracht van het Stimuleringskader voor bijvoorbeeld demonstratieprojecten.

5. Financiering van het beleid

De uitgaven van het nieuwe beheerstelsel zijn binnen en buiten de EHS vergelijkbaar met de uitgaven verbonden aan de uitvoering van de huidige regelingen.

Met de invoering van particulier beheer voor 6700 hectare is c.q. wordt reeds rekening gehouden in de LNV-begroting. De kosten voor controle en handhaving zijn in orde van grootte vergelijkbaar met het bestaande stelsel.

Op grond hiervan concludeer ik dat de introductie van het nieuwe stelsel en het particulier beheer budgettair neutraal zal plaatsvinden.

De voorgestelde kwaliteitsimpuls voor natuur, bos en landschap buiten de EHS vormt een intensivering van beleid. In de LNV-begroting 1998 en de meerjarencijfers zal deze intensivering en dekking expliciet worden aangegeven.

6. Implementatie

Het Programma Beheer zal fasegewijs worden ingevoerd. Andere overheden, maatschappelijke en terreinbeherende organisaties, (landbouw)bedrijfsleven en particulieren zullen bij de verdere vormgeving van de uitvoering en bij de implementatie worden betrokken, zodat zoveel mogelijk wordt ingespeeld op de mogelijkheden voor particulier beheer.

Rijk en provincies zullen bij de begrenzing van gebieden en de doeltoewijzing met natuurdoeltypen rekening houden met regiospecifieke situaties en in voorkomende gevallen op het niveau van de regio overleg entameren. Gedurende de implementatiefasen zal ruimte worden gegeven aan voortgaande experimenten onder andere op het gebied van natuurproductiebetaling.

Ik zal de Kamer per fase over de voortgang van de implementatie informeren.

7. Slot

Met het voorgaande heb ik invulling gegeven aan de belangrijkste beleidswijzigingen op het gebied van het beheer van natuur, bos en landschap zoals deze zijn aangegeven in de nota Dynamiek en Vernieuwing, alsmede aan de belangrijkste conclusies van het IBO Natuurbeheer. Deze beleidsvoornemens kunnen bijdragen aan een revitalisering van het landelijk gebied.

BIJLAGE 1

De nieuwe Subsidieregeling voor beheer

De volgende bestaande subsidie-instrumenten zullen opgaan in de nieuwe subsidieregeling voor ontwikkelings- en instandhoudingsbeheer van natuur, bos en landschap op gronden of in gebieden met een *hoofdfunctie natuur of bos*:

- Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende organisaties (onderdelen inrichting en beheer);
- Regeling functiebeloning bos- en natuurterreinen;
- Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling, onderdelen reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden (Rbon);
- Bijdrageregeling beheer samenwerking bos;
- Beschikking bijdragen achterstallig onderhoud historische parken, tuinen en buitenplaatsen (PHB);
- Regeling subsidiëring niet-terreinbeherende organisaties (onderdeel hoveniers PHB);
- Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden (SBL), onderdeel blijvend bos;
- Subsidie schaapskuddes.

Tevens gaan hierin op de inrichtingssubsidies en de subsidies voor omvormings- en herstelbeheer (o.a. de Regeling effectgerichte maatregelen in bossen en natuurterreinen (EGM/OBN)).