

Vergaderjaar 1998–1999

25 420

Uitkomsten Programma Beheer en Interdepartementaal beleidsonderzoek natuurbeheer

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 1999

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹ heeft op 10 februari 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Faber van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de **Uitkomsten Programma Beheer en Interdepartementaal beleidsonderzoek natuurbeheer** (25 420, nr. 10).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Passtoors** (VVD) constateerde dat de staatssecretaris het outputgerichte Programma Beheer, ingezet door minister Van Aartsen, handhaaft. Daarmee continueert zij een beleid waarvoor een breed draagvlak bestaat. Bij de burgers neemt de bereidheid om de overeengekomen doelstellingen te realiseren en daaraan zelf een bijdrage te leveren, toe en de definitieve regeling voor particulier en agrarisch natuurbeheer is dan ook hard nodig. Kenmerken van deze regeling moeten zijn: uitvoerbaar, aantrekkelijk, flexibel, eenvoudig van procedure en reëel in vergoeding voor beheer en investering. Tevens moet er compensatie zijn voor de waardevermindering bij ingrijpende functieverandering en mag de continuïteit bij het hanteren van tussendoelen niet in gevaar komen. De thans gedane voorstellen geven aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

- Hoe verhoudt zich het principe van gelijke monniken, gelijke kappen tot afspraken die bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer zijn gemaakt?
- Kan dit uitgangspunt ook niet een vertaling krijgen voor het agrarisch natuurbeheer?
- Wordt het mogelijk een openstellingsbijdrage te krijgen als men in het bezit is van gronden die ooit met subsidie zijn verworven?
- Waarom treedt tijdelijk een stijging van de uitvoeringskosten op bij omschakeling naar het nieuwe stelsel?
- Kan de Europese cofinanciering voor een lange periode gegarandeerd worden?
- Welke gevolgen kan de vervanging van EU-verordening 2078 door de kaderverordening Plattelandsvernieuwing voor onder andere het Programma Beheer hebben?

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Poppe (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Duivesteijn (PvdA), Stellingwerf (RPF), M. B. Vos (GroenLinks), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Hermann (GroenLinks), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Van Vliet (D66), Van Zuijlen (PvdA), Ravestein (D66), Zijlstra (PvdA), Albayrak (PvdA), Kant (SP), Mosterd (CDA), Bos (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Verbugt (VVD), Te Veldhuis (VVD), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Karimi (GroenLinks), Kamp (VVD), Reitsma (CDA), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), Dijkma (PvdA), Belinfante (PvdA), Voorhoeve (VVD), De Boer (PvdA).

- Geldt bij de definitieve regeling het gelijkheidsbeginsel ook als het gaat om groenfinanciering en fiscale faciliteiten? Zo neen, waarom niet?
- Wat is precies de rol van de provincies bij de doeltoewijzing en de quotaverdeling, mede in het licht van het DI-akkoord?
- Op welke manier zal bij het hanteren van tussendoelen de functieomslag gewaarborgd worden?
- Zal het hanteren van streefdoelen in plaats van einddoelen geen invloed hebben op de outputsturing?
- Zal bij bijstelling van het einddoel en bij nieuwe afspraken over beheer en inrichting niets veranderen aan de bepalingen ten aanzien van functiewijziging, de periode van 30 jaar, de waardevermindering over die periode en de vergoeding?
- Wordt verhinderd dat men eenzijdig tot wijziging van de bepalingen kan komen?
- Waarom kan niet overgestapt worden op een geheel nieuw natuur-einddoel als hierover overeenstemming bestaat met alle partijen, ook met de provincie?
- Waarom kan de koopplicht van de overheid komen te vervallen of opgeschort worden?
- Voor hoe lang zou de opschorting gelden?
- Als de gronden minder eenvoudig te verwerven zijn of te duur worden, is dan het instrument van Programma Beheer niet uit te breiden?
- Is reeds sprake van een subsidieplafond?
- Is het nog steeds mogelijk gebieden voor de natuur binnen en buiten de Ecologische hoofdstructuur te realiseren?
- Zullen de vergoedingen ook reële vergoedingen zijn?
- Is gedacht aan de mogelijkheid van een extra bonus bij extra outputprestaties?
- Kunnen pachters van gronden van terreinbeherende organisaties ook deelnemen aan Programma Beheer en direct of indirect voor vergoedingen in aanmerking komen?
- Zijn er al oplossingen voor de knelpunten bij het overgangsbeheer van reservaatgebieden?
- Welke voorwaarden en zekerheden, ook voor de lange termijn, zijn aan de orde bij contracten met collectieven als agrarische natuurverenigingen en milieucorporaties?
- Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om de ontwikkeling van nieuwe landgoederen onder te brengen bij Programma Beheer of kan dit al?
- Welke rol kan de stichting Landschapsbeheer toebedeeld krijgen in het kader van Programma Beheer?
- Krijgen kleine landschapselementen ook een plaats in het Programma Beheer?
- Onder welke voorwaarden kunnen particulieren in aanmerking komen voor grondverwerving ten behoeve van natuurontwikkeling?
- Gelden in dat verband ook mogelijkheden binnen de EHS?
- Is door de grote terreinbeherende organisaties ooit grond verkocht aan particulieren, bijvoorbeeld ten behoeve van natuurontwikkeling?
- Hoe denkt de staatssecretaris de monitoring en de controle van het Programma Beheer in te richten?
- Zijn die voor de verschillende deelnemers gelijk?
- Zal de staatssecretaris ervoor zorgen dat die niet te ingewikkeld worden?
- Zijn de administratieve verplichtingen redelijk?
- Kan de staatssecretaris een overzicht geven van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de verschillende perioden van het Programma Beheer?
- Welk deel daarvan is nodig voor de stelselkosten?

Mevrouw **Swildens-Rozendaal** (PvdA) herinnerde aan de eerder door de PvdA geformuleerde criteria en wensen voor het nieuwe stelsel: continuïteit in het beheer, het hanteren van tussendoelen, opnemen van aankoopgebieden in provinciale gebiedsplannen – met aankoopplicht – voor het geval particulier natuurbeheer wordt stopgezet, en het aangeven van een maximum en een minimum voor de per provincie te realiseren kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Verder zou een kaart duidelijk moeten maken of planning en afspraken in verband met natuurdoeltype en de verdeling over het land worden gerealiseerd. Aan veel wensen wordt nu tegemoetgekomen. Evenwel is de Natuurbeschermingswet nog niet gewijzigd. Daarop had de PvdA aangedrongen. Deze wet zou als vangnet voor de onderhavige regelingen moeten fungeren.

Bij overmacht zou geen korting op de vergoeding moeten gelden. Wat gebeurt evenwel als meer wordt bereikt dan men met de geformuleerde doelstelling voor ogen had? Er kan gedacht worden aan een extra doelpakket dat bij realisering recht geeft op een bonus, maar een bonus zou ook mogelijk moeten zijn aan de hand van het doelpakket zelf. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat het aantal doelpakketten voor natuurbeheer is teruggebracht van 50 naar 10. Bij een dergelijke vermindering doet zich het gevaar van nivellering voor. Daarom zou het goed zijn met meer pluspakketten te werken. Ook bij agrarisch beheer: de regeling mag er niet toe leiden dat de vergoeding de animo bij agrariërs om erin te stappen doet afnemen. Het moet juist aantrekkelijk zijn de uitdaging aan te gaan.

- Wat gebeurt er als de natuurdoelstelling niet wordt gehaald en de beheersmaatregelen niet zijn uitgevoerd? Wordt dan helemaal geen vergoeding gegeven?
- Heeft het in de brief van 5 oktober aangekondigde overleg met betrokken organisaties inmiddels plaatsgevonden en, zo nee, wanneer zal dat overleg dan wel plaatsvinden?
- Zullen de provincies hun regiefunctie goed inhoud kunnen geven als zij LASER niet kunnen aansturen?
- Wordt bij het invullen van de regelingen en het maken van afspraken met de provincie rekening gehouden met Agenda 2000 en de rurale ontwikkelingsplannen?

Het Programma Beheer zal gefaseerd ingevoerd worden. Begonnen zal worden met basispakketten voor natuur- en bosbeheer. Wat ontbreekt zijn de landschapsbeheerpakketten, maar juist in die sector wordt veel vrijwilligerswerk verricht en is veel deskundigheid aanwezig. Die deskundigheid mag niet verloren gaan. Ook dient voorkomen te worden dat kapitaalvernietiging optreedt door opschorting van de aankoopplicht van gronden met een hoogwaardige natuur die niet langer door een particulier kunnen worden beheerd.

Nog niet duidelijk is welke doelpakketten worden gecontinueerd, waar welke natuurdoelstellingen gaan gelden en of de monitoring goed is geregeld. Er is nog geen duidelijkheid over de normkostenvergoeding. Er ontbreekt verder een totaaloverzicht, zodat het gevaar bestaat dat bij een snelle inwerkingtreding van de regeling bepaalde elementen van natuur-, landschap- en bosbeheer niet tot hun recht komen. Het is dan ook van belang de Kamer de conceptregeling toe te zenden, zodat zij deze kritisch kan beoordelen. Op die manier kan zij voorkomen dat opnieuw op korte termijn een heroverweging nodig is. Wellicht is het ook verstandig een experimenteerartikel, een vernieuwings- of verbredingsclausule op te nemen. Daardoor zou niet voor iedere kleine wijziging overleg met Brussel nodig zijn.

Mevrouw Swildens vroeg ook aandacht voor de mogelijke problemen bij het overgangsbeheer van reservaatgebieden. Een langdurig overgangsbeheer zou de mogelijkheid bij een organisatie om het desbetreffende gebied een zuivere natuurbestemming te geven, kunnen doen afnemen. Er is daarom iets voor te zeggen het overgangsbeheer aan een termijn te

binden. Voor pachters zou een uitzondering moeten gelden, omdat zij het gebied niet zelfstandig kunnen verkopen. Ten slotte wees zij op het probleem van de negatieve pacht en meende dat dit wellicht te onder-
vangen is door beheervergoedingen bij oude pachtcontracten te conti-
nueren.

De heer **Rietkerk** (CDA) vond de geboden mogelijkheden voor het particulier agrarisch, natuur- en landschapsbeheer niet alleen belangrijk doordat op die manier natuur- en landschapsdoelen kunnen worden gerealiseerd, maar ook doordat zij de particulier de gelegenheid bieden inkomsten te verwerven. Het particuliere beheer van natuurgebieden kan tevens de betrokkenheid van de burgers vergroten.

In dat opzicht betekenen de voorstellen een stap voorwaarts, maar het feit dat er nog steeds geen definitieve regeling is, baart zorgen. De kans bestaat dat hierdoor de animo verdwijnt. Hoeveel initiatieven zijn overigens al afgewezen of vertraagd? Bovendien vergt de ambitie om de EHS te realiseren een goede regeling. Die regeling moet eenvoudig zijn en helderheid bieden ten aanzien van vergoedingen en fiscale regelingen. Verder moet zij de beheerders van gebieden de ruimte geven om hun deskundigheid tot uiting te laten komen.

De provincies hebben bij de uitvoering van het Programma Beheer de regie en de centrale overheid stelt slechts kaders. Toch krijgt niet in alle gevallen de decentralisatiegedachte gestalte. De aansturing van Staatsbosbeheer is nog te centraal en te veel los van de regio. Met het vormgeven van de decentralisatie-impuls zijn afspraken gemaakt en aan die afspraken zou meer recht gedaan kunnen worden. Wanneer zal de DI-wet bij de Kamer ingediend worden?

Het stelsel kent diverse beperkingen. Een boer kan een gebied bijvoorbeeld niet betrekken bij zijn mineralenboekhouding als hij dat slechts voor één jaar pacht en voor het desbetreffende gebied een natuurdoel geldt. Dit zou wel mogelijk moeten zijn. Dan is er nog de ongelijkheid in fiscaal voordeel. Bij natuurbeheer geniet men fiscaal voordeel omdat sprake is van kosten. Bij agrarisch natuurbeheer geldt geen fiscale vrijstelling, omdat daar de subsidie als inkomsten wordt aangemerkt. In dat opzicht is niet sprake van gelijke monniken, gelijke kappen. De fiscale aftrekbaarheid zou moeten plaatsvinden aan de hand van een glijdende schaal, gekoppeld aan natuurdoelen.

De regeling agrarisch natuurbeheer is onvoldoende uitgewerkt. Een meer eenvoudige kaderregeling is nodig. Mocht die te lang op zich laten wachten, dan wil het CDA zelf komen met een kaderregeling agrarisch natuurbeheer die past bij de kaderregeling plattelandsvernieuwing en Agenda 2000. De sleutelwoorden zullen zijn: eenvoudig, overzichtelijk en niet bureaucratisch. Op grond van de kaderregeling zouden de milieu-corporaties en de natuurverenigingen een meer prominente rol moeten krijgen bij de uitvoering. Overigens: waarom is bij het vormgeven van het nieuwe stelsel niet gebruikgemaakt van de ervaringen van mensen die deelnemen aan experimenten? De kans op beëindiging van het overgangsbeheer kan voor onrust zorgen. Ten onrechte is hierover niet overleg gevoerd met LTO, hoewel dat wel was toegezegd. Een betrouwbare overheid moet niet zonder reden een nieuw element invoegen. Wel kan bij nieuwe contracten een tienjaarstermijn gelden. De bestaande contracten moeten evenwel niet zonder meer beëindigd worden. De agrariërs hebben daarop hun bedrijfsvoering afgestemd. Zij menen ook juridische zekerheden te hebben. Weliswaar zou voor de eigenaar een ander regime kunnen gelden dan voor de pachter. Voorop moet blijven staan: realisering van het doel in 2018. Door krampachtig vast te houden aan de termijn van tien jaar, zou men juist dat einddoel in gevaar kunnen brengen. Het landschap, met name landschap buiten de ecologische hoofdstructuur, krijgt in de stukken veel te weinig aandacht. Het gaat hierbij om een groot gebied. Dat betekent dat forse financiële

inspanningen nodig zijn om de gestelde ambities te realiseren. De sterke regionale netwerken, waaraan niet alleen gemeenten, maar ook landschapsorganisaties deelnemen, moeten optimaal gebruikt worden. Die zorgen namelijk voor het multipliereffect.

Per 1 januari 1999 zou er een nieuwe regeling komen voor de rietmaai-vergoeding in Noordwest-Overijssel, gebaseerd op Programma Beheer. Die regeling staat niet in de stukken. Ook de rietmaaiers hebben nog niet van een nieuwe regeling gehoord en nu bestaat de kans dat zij geen vergoeding krijgen.

De overheid moet zich als een betrouwbare partner opstellen. Daarom moet er altijd een vangnet, in dit geval in de vorm van een koopplicht, zijn. Heeft het opschorten van de koopplicht te maken met het subsidieplafond? Kan later weer teruggevallen worden op deze optie?

Op de kwaliteitsimpuls voor het Groene Hart is een korting van 10 mln. toegepast. Moeten nu mensen langer wachten om in het Groene Hart aan agrarisch natuurbeheer mee te kunnen doen? Het totale budget voor de realisering van de EHS, via particulieren of via natuurbeschermingsorganisaties, blijkt vanwege groeiende grondprijzen niet voldoende te zijn. Er zou nu gedacht kunnen worden aan verschuiving binnen de EHS naar Programma Beheer. In dat geval zouden er wel garanties moeten zijn met betrekking tot het realiseren van de natuurdoelen in 30 jaar. Ook moeten dan de financiële vergoedingen redelijk zijn, anders bestaat de kans dat de particulieren na tien jaar moeten afhaken.

De heer **Stellingwerf** (RPF) zag in de voorgestelde aanpassing en in de doelen die eraan ten grondslag liggen een opwaardering van het natuurbeheer en wel in die mate dat het gelijkwaardig wordt aan voedselproductie. Dat maakt het Programma Beheer interessant. Voorkomen moet nu worden dat het stelsel weer snel aangepast moet worden vanwege praktische problemen en door te weinig aandacht voor doelmatigheid, flexibiliteit en handhaafbaarheid.

- Zijn er aanwijzingen dat de regeling voldoende impulsen bevat om een substantieel deel van de particulieren en boeren aan te zetten tot natuur- en landschapsbeheer?
- Zijn de basispakketten voor natuurdoelen specifiek genoeg? Zullen die basispakketten een wezenlijke bijdrage leveren aan het in stand houden of vergroten van de biodiversiteit? Zullen deze pakketten niet tot uniformering leiden?
- Quoteren en toewijzen zal niet ten koste mogen gaan van de mogelijkheden voor particulieren. Op welke manier kan dat worden gegarandeerd? Grote terreinbeherende organisaties kunnen immers heel snel en eenvoudig resultaat behalen. Is sprake van een evenredige verdeling tussen de verschillende doelen? Deze vraag klemmt temeer, daar een subsidieplafond geldt.
- Kan inschakeling van de stichting Landschapsbeheer bij het invulling geven aan het natuur- en landschapsbeheer buiten de EHS worden gegarandeerd?
- Hoe groot zal het aandeel van de uitvoeringskosten worden? Zal aan het aspect van een doelmatige overheid aandacht worden besteed bij de evaluaties?
- Heeft het verschillend toepassen van fiscale vrijstelling te maken met onwil in Brussel? Wil de staatssecretaris zich op Europees niveau inzetten voor een goede en rechtvaardige fiscale regeling?
- Kan de regeling meer stimulerend worden door bijvoorbeeld boeren en particulieren die wel alle maatregelen treffen, maar die door onverklaarbare oorzaken de natuurdoelen niet halen niet financieel te straffen? Gaat de regeling niet te zeer uit van de maakbaarheid van de natuur? Handhaaft de regering de mogelijkheid van de korting alleen om een controlemiddel te hebben? Zou een bonussysteem niet beter zijn?

- Wanneer zal de staatssecretaris de Kamer informeren over de kwestie van de waterschapslasten?
- Wordt de 235 mln. extra in verband met de stijging van de grondkosten helemaal gebruikt voor de aankoop van gronden? Zal op die manier wel een maximaal natuurresultaat bereikt worden? Zou een deel van dat geld niet beter ingezet kunnen worden voor particulier of agrarisch beheer van hoog niveau? Zou op die manier niet meer natuurwinst te boeken zijn? Of zou het dan gaan om kortetermijnwinst?
- Is inmiddels bekend hoe het staat met de hamsterbescherming in Limburg?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) signaleerde een interessante ontwikkeling in de samenleving: steeds meer burgers nemen verantwoordelijkheid op het gebied van natuur en milieu. Terecht speelt de overheid met het Programma Beheer op deze ontwikkeling in. Daarom is een goede inrichting van het Programma Beheer van belang. Het moet bijvoorbeeld ruimte laten voor initiatieven op andere beleidsterreinen, het moet snel herzien kunnen worden en te zijner tijd geëvalueerd worden.

Voor ingang van de definitieve regeling houdt de overheid de streefdatum van 1 januari 2000 aan. Op korte termijn moet dus nog veel werk worden verzet, terwijl er nog veel onduidelijkheden zijn. Zijn bijvoorbeeld meer pluspakketten mogelijk? Hoe stringent is het beleid met betrekking tot de kortingen? Geldt een hogere beloning voor mensen die meer bereiken dan op grond van het contract nodig was? Zal de definitieve regeling meer resultaatgericht zijn? Blijft de looptijd van 30 jaar gelden of wordt na zes jaar opnieuw de situatie bekeken? Blijft de aankoopplicht van de overheid gelden? Dat laatste zou in ieder geval nodig zijn. Voorkomen moet worden dat een snelle invoering ten koste gaat van de kwaliteit. Uitstel hoeft niet het enthousiasme bij betrokkenen weg te nemen, want men kan de werkzaamheden op grond van de tijdelijke regelingen voortzetten.

Juist voor het landschapsbeheer zetten zich veel vrijwilligers in. Toch ontbreekt een landschapsbeheerpakket. Zal dit er alsnog komen? Waarom voorziet de regeling niet in gebiedsgericht natuurbeheer? De mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer zijn beperkt. Wordt aan uitbreiding gewerkt? Op dit moment zijn experimenten mogelijk in Waterland en het Groene Hart. Waarom worden de experimenten ook niet mogelijk gemaakt in andere delen van Nederland?

De natuurverenigingen en de milieucorporaties, gevormd door boeren en andere burgers, zijn op het platteland de dragers van de vernieuwing. Zij zorgen voor een collectief dat in een streek de verantwoordelijkheid neemt voor landschap, cultuur en natuur. Daarom moet de betekenis van deze natuurverenigingen erkend worden. Met collectieven zouden contracten afgesloten moeten worden die zij met hun leden uitvoeren. Is de staatssecretaris bereid een aparte regeling te treffen voor de uitvoeringskosten van natuurverenigingen en collectieven? Taken die nu LASER of DLG doen zouden de collectieven kunnen doen en daarvoor de bijbehorende beloning kunnen krijgen.

Ten onrechte is er in fiscaal opzicht verschil tussen de regeling voor natuurbeheer en die voor agrarisch natuurbeheer. Bovendien zijn de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer minder geworden. De vraag is dan ook of de regelingen voor agrarisch natuurbeheer wel voldoende marktconform zijn om tot een aanzienlijke uitbreiding van het agrarische natuurbeheer te komen. Wellicht zouden voor agrarisch natuurbeheer ook groenregelingen kunnen gelden. In het algemeen geldt, dat het streven naar budgettaire neutraliteit niet ten koste van de natuur mag gaan.

De heer **Ter Veer** (D66) wees erop, dat veel goede voornemens een neveneffect hebben: de reductie van het aantal pakketten kan iets afdoen

aan de biodiversiteit, een goede controle kan leiden tot bureaucratie en een ver doorgevoerde decentralisatie kan de controlerende rol van de centrale overheid in gevaar brengen. De goede voornemens kennen ook beperkingen vanwege de gewenste budgettaire neutraliteit. Zijn alle doelstellingen te realiseren met het bestaande budget? Een deel van de kosten zal betaald kunnen worden via fiscale tegemoetkomingen, maar op die manier neemt het ministerie van Financiën een deel van de lasten voor zijn rekening. Hoeveel belastinginkomsten loopt Financiën op die manier mis? Het kabinet heeft 235 mln. beschikbaar gesteld om de grondprijstijging te compenseren. De vraag is of dat bedrag wel voldoende is. De staatssecretaris gaat een college van wijze mannen instellen dat haar hierover moet adviseren. Wanneer mag de Kamer een rapport tegemoet zien?

De samenhang met andere beleidsdoelen van LNV komt in de stukken niet goed naar voren. Bij die andere beleidsdoelen valt te denken aan de kokkelvisserij, de recreatie, de nieuwe landgoederen, de plattelandsontwikkeling en de cultuurlandschappen. Ook is niet duidelijk of het Belvédère-project zich buiten de pakketten bevindt.

Het antwoord van de regering

De **staatssecretaris** herinnerde aan de afspraak met minister Van Aartsen om jaarlijks te rapporteren over de voortgang van de implementatie. Met haar brief van 5 oktober geeft zij die afspraak niet alleen gestalte, maar doet zij ook verslag van de heroverweging van de bestaande regelingen. Voor deze heroverweging is veel overleg geweest met de betrokken organisaties en de provincies. Hoewel er ook bij hen nog vragen leven, zijn zij op hoofdlijnen positief over de voorgestelde veranderingen.

Het oogmerk van de heroverweging is vereenvoudiging, flexibilisering en stimulering. Dat houdt onder meer in, dat bij de vergoedingen niet alleen zal worden gelet op de output. Ook de input telt. Het aantal doelpakketten voor natuur- en bosbeheer wordt beperkt tot tien basispakketten en circa 20 pluspakketten, waarbij de vergoedingen zijn gebaseerd op de normkosten. Bij het beheer van landbouwgronden zullen de vergoedingen evenwel gebaseerd zijn op inkomensderving. Regels die niet meer aan de orde worden gesteld, blijven onverkort gelden. Gestreefd is naar een goede mix met aan de ene kant het belang van doelmatigheid en aan de andere dat van de biodiversiteit. Verder komt er met het nieuwe stelsel een beperkt aantal doelpakketten voor landschapsbeheer, openstelling en recreatie. In verband met deze pakketten wordt de mogelijkheid bestudeerd om de vergoeding te relateren aan goed meetbare terreinkenmerken.

Op vragen van de heren Ter Veer en Passtoors antwoordde de staatssecretaris dat de beheerders naar bevind van zaken zullen moeten handelen om het beste resultaat te krijgen. Als er sprake is van overmacht zal geen korting gelden. Aangevoerd moet worden dat maatregelen zijn genomen om het gewenste resultaat te halen, anders zal de uitkering niet 100% zijn. Als het resultaat niet gehaald wordt zal een korting van 15% gelden. Evenwel kan een onderdeel niet zomaar tussentijds afgekocht worden met een korting van 15% als dat onderdeel een wezenlijk onderdeel is van het doelpakket.

Het aantal doelpakketten voor agrarisch natuurbeheer wordt vanwege de overwegend positieve resultaten van het bestaande systeem gehandhaafd op circa 20. Integratie van de regelingen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer is overwogen, maar deze integratie zou een fundamentele aanpassing van het stelsel en de fiscale regelgeving vergen. Daardoor zou in Den Haag en Brussel veel werk moeten worden verzet. Bovendien is het zeer de vraag of de Europese Commissie een dergelijke integratie zou accepteren. De commissie ziet de vergoeding als een bron van inkomsten

voor de agrariër. Het zou dan in de filosofie van Brussel heel vreemd zijn een deel van die inkomsten fiscaal vrij te stellen. Aangezien het zoeken naar mogelijkheden in dit opzicht veel tijd zal vergen, is het beter thans twee regelingen te handhaven.

Op een opmerking van de heer Rietkerk over het belang van fiscale aftrek in verband met het stimulerende effect ervan en het rechtdoen aan het beginsel gelijke monniken, gelijke kappen, antwoordde de staatssecretaris dat rekening moet worden gehouden met de te verwachten problemen bij de beoordeling door de Europese Commissie. Er is nu eenmaal sprake van bruto-inkomsten. Het principe gelijke monniken gelijke kappen vergt juist, dat deze inkomsten fiscaal belast worden.

In aanvulling op een opmerking van mevrouw Swildens wees zij erop, dat in het algemeen bij particulier beheer subsidies wel als inkomsten worden aangemerkt, maar niet bij bosbeheer en juist bij bosbeheer gaat het om relatief grote gebieden. Er is nog geen fiscale vrijstelling voor inkomstenbelasting bij functiewijziging van landbouwgrond naar natuur, maar in de toekomst zal een vrijstelling van 90% gelden. Bij agrarisch natuurbeheer blijft het evenwel om belaste inkomsten gaan. De mogelijkheden van toepassing van groenregelingen bij het agrarisch natuurbeheer zullen verkend worden, maar daarvan kunnen op korte termijn geen resultaten verwacht worden. Overigens kan de kwestie van de gedeelde belasting-inkomsten beter met de staatssecretaris van Financiën besproken worden. Tussen Rijk en provincie worden in goed overleg afspraken gemaakt over de quota. Het is evenwel uitdrukkelijk de bedoeling dat de provincies op dit punt een eigen rol vervullen. Ook met andere betrokken partijen zijn afspraken gemaakt over de kwantitatieve doelen, dus de quota per natuurdoeltype.

Op een vraag van de heer Rietkerk antwoordde de staatssecretaris, dat aan de hand van het meerjarenprogramma duidelijkheid zal worden verschaft over de financiële stromen en de programmering. Er wordt een kaart gemaakt waarop de landelijke doelen voor de ecologische hoofdstructuur en de natuurdoeltypen zijn aangegeven. Met inachtneming van het subsidieplafond hebben de provincies zeggenschap bij de toekenning van subsidies. De centrale overheid is dus duidelijk kaderscheppend bezig. Overigens wordt het DL-wetsvoorstel op korte termijn naar de Kamer gestuurd. De rol van Staatsbosbeheer is bij wet geregeld en er is thans geen reden om van die wet af te wijken.

DLG wordt aangestuurd door de provincie en het Rijk. De provincie stuurt evenwel LASER niet aan. LASER is enkel en alleen een uitvoeringsinstantie die voor het Rijk en de provincie werkt. Sommige plannen moeten in samenwerking met DLG worden gemaakt en die dienst zorgt voor de vertaalslag. Vervolgens voert LASER ze uit en heeft de provincie daarover niet meer de zeggenschap.

De vergoeding voor functiewijziging wordt verstrekt voor een periode van 30 jaar. Voor inrichting, ontwikkeling en omvorming wordt voor een periode van zes jaar subsidie verleend en wel op basis van een ontwikkelingsplan dat past bij het natuurgebiedsplan dat door de provincie, in overleg met DLG, is opgesteld. Met de zesjaarstermijn wordt de flexibiliteit vergroot, zowel voor de overheid als voor de beheerder. Na een periode van zes jaar kan, met behoud van de functiewijziging, voor een ander pakket gekozen worden.

Op interrupties van mevrouw Swildens en de heren Rietkerk en Passtoors, antwoordde de staatssecretaris dat de systematiek niet de mogelijkheid kent van verlenging van een contract zonder tussentijdse beoordeling. Die mogelijkheid is bestudeerd. Zij vond het van belang dat de overheid kan blijven controleren of het beheer op een goede wijze gestalte krijgt. Bovendien moet rekening gehouden worden met de eis van de Algemene Rekenkamer, dat overheidsgeld op een verstandige manier wordt besteed. Dat maakt het hanteren van tussendoelen nodig. Dit impliceert dat

weliswaar voor de functiewijziging en de inrichting een 30-jarig contract geldt, maar dat voor het beheer periodes van vijf maal zes jaar gelden. De staatssecretaris wees er voorts op, dat reeds veel werk is verzet en dat daarom invoering van het nieuwe stelsel per 1 januari 2000 mogelijk moet worden geacht. Er zijn al veel doelpakketten geschreven met het oog op een eerdere regeling en de ambtenaren hoeven dus niet al het werk over te doen. Bovendien is een aantal ambtenaren in verband met de invoering van het Programma Beheer van andere werkzaamheden vrijgesteld. In samenwerking met het Landbouw Economisch Instituut vindt nog een doorrekening plaats en voor 1 april zal overleg met de betrokken organisaties over de nieuwe regelingen plaatsvinden. Daarna worden zij voor beoordeling naar de Europese Commissie gestuurd. Voorts is een gefaseerde invoering mogelijk. Een experimenteerartikel zal niet nodig zijn. Zodra blijkt dat een regeling niet voorziet in een bepaalde omstandigheid, zal zij onderwerp van discussie worden.

Op opmerkingen van enkele leden antwoordde de staatssecretaris dat de experimenten die nu worden gedaan wel aan Brussel zijn voorgelegd. Zal men nieuwe experimenten aan Brussel voorleggen, dan is afkeuring mogelijk. Bepaalde ontwikkelingen kan men inderdaad niet zien aankomen, maar juist daarom is de huidige regeling meer flexibel. Als zich echt een nieuwe situatie voordoet, vergt dat aanpassing van de regeling en dan zal met het oog op de cofinanciering die aanpassing weer aan Brussel moeten worden voorgelegd. Overigens zijn de ervaringen opgedaan bij experimenten wel degelijk benut.

Om de budgettaire neutraliteit te garanderen, zal de hoogte voor de vergoedingen voor de basis- en pluspakketten in de regeling worden aangegeven. Extra middelen voor nieuwe pluspakketten zullen ten koste gaan van de middelen voor de basispakketten. Er wordt verder onderscheid gemaakt tussen de programma-uitgaven en de apparaatskosten. Voor de eerste twee jaar van invoering van het nieuwe stelsel voorzag de vorige minister van LNV reeds een tijdelijke extra inspanning om het nieuwe beheersstelsel op een verantwoorde wijze te implementeren en om de introductie van het particulier natuurbeheer te kunnen begeleiden. De tijdelijke extra apparaatskosten zijn verdisconteerd in de totale kostenopzet.

De samenwerkingsverbanden en de collectieven voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn van groot belang. Dat betekent dat niet alleen de particulieren, maar ook de organisaties en samenwerkingsverbanden een beroep kunnen doen op de regeling. Misschien dat een samenwerkingsverband ook kostenbesparend werkt. Het maakt evenwel niet uit of het plan van een particulier of een organisatie wordt ingediend. Het zal steeds door DLG moeten worden beoordeeld. De collectieven kunnen wel gezamenlijk een contract afsluiten en dat doorvertalen naar hun leden. Niet duidelijk is of de collectieven ook voor de betaling zorg mogen dragen.

Op vragen van de heer Rietkerk, mevrouw Vos en mevrouw Swildens antwoordde de staatssecretaris dat:

- de regeling voor de rietmaaivergoeding inmiddels door haar is ondertekend,
- de thans gepresenteerde regeling een groeimodel is, in de toekomst aanpassingen mogelijk zijn en daarbij gedacht kan worden aan pluspakketten voor agrarisch natuurbeheer,
- in de schriftelijke beantwoording van de resterende vragen ook aandacht zal worden besteed aan de problematiek van de negatieve pacht,

- de Kamer de conceptregeling toegezonden zal krijgen,
- jaarlijks een voortgangsrapportage zal worden uitgebracht en na drie jaar een evaluatie zal worden uitgevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Ter Veer

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke