

Vergaderjaar 2001–2002

27 235

Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw

Nr. 20

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR-
BEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 oktober 2001

Op 25 oktober 2000 heb ik, mede namens de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de SER gevraagd mij te adviseren over de verdere vormgeving en implementatie van een drietal onderdelen uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur:

- natuur als vestigingsplaatsfactor voor wonen en werken;
- evenwichtig en gelijktijdig investeren in economie en ecologie;
- maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling en doelgerichte samenwerking.

Vanuit haar eigen verantwoordelijkheid heeft de SER ook de financiering van het natuurbeleid betrokken in het advies.

In algemene zin beschouw ik dit SER-advies als een stevige ondersteuning van mijn beleid. Ik heb ook veel waardering voor de meer specifieke onderdelen van het advies. Ze sluiten goed aan op het reeds ingezette implementatietraject voor de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur.

Met deze brief geef ik aan hoe ik met de verschillende onderdelen van het advies van de SER wil omgaan.

De waarde van natuur en landschap als vestigingsplaatsfactor

De SER geeft aan dat het rijksbeleid zich nadrukkelijker dan tot nu toe zou moeten richten op de versterking van natuur en landschap als vestigingsplaatsfactor. Ook in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur erkent het kabinet dat door de aanwezigheid van natuur en landschap om en nabij woon- en werkplekken het vestigingsklimaat aantrekkelijker wordt en dat het daarmee ook economische betekenis heeft. Realisatie van ca. 15 000 ha hoogwaardig groen in de stedelijke omgeving is dan ook staand beleid, onder meer door de realisatie van de Randstad-groenstructuur en de afspraken in het kader van het Investeringsbudget

Stedelijke Vernieuwing (ISV). Zo investeert LNV samen met VROM in de periode 2000–2004 100 miljoen gulden in groen in en om de stad (GIOS) als onderdeel van het Grotestedenbeleid en hebben beide ministeries op dit onderwerp een ICES-claim ingediend.

De constatering van de SER dat versterking van natuur en landschap tevens van belang is vanwege de toenemende behoefte aan recreatie en toerisme, deel ik. Centrale notie in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur is immers dat natuur naast een intrinsieke waarde ook een belevings- en gebruikswaarde heeft. Daarnaast geldt dat bedrijven in deze sector zich bij voorkeur vestigen in gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden.

De bos- en natuurgebieden van de EHS zijn van groot belang voor de openluchtrecreatie omdat natuurdoelstellingen hier zoveel mogelijk gecombineerd worden met recreatiedoelstellingen. Het doel is om in 2010 90% van het areaal voor recreanten opengesteld te hebben. Uit de jaarlijkse meting bij Staatsbosbeheer, de grootste terreinbeheerder van ons land, blijkt dat voor deze terreinen deze doelstelling al gehaald wordt. In 2002 zal een meting plaatsvinden voor het geheel aan natuurterreinen in Nederland.

Ook de kwaliteitsimpuls voor groen-blauwe dooradering van ca. 400 000 ha van het landelijk gebied die in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur is geformuleerd en het beleid uit de Nota Belvedere zullen een forse bijdrage leveren aan de vergroting van de toeristische en recreatieve waarde van het Nederlandse landschap. De Regeling Versterking Recreatie wordt ingezet om een uitbreiding van de wandel- en fietsroutes tot ca. 5000 km in 2010 te realiseren, waardoor de toegankelijkheid van het platteland voor recreanten toeneemt.

Het feit dat de SER in haar reactie aangeeft dat de huidige fase van economische ontwikkeling van Nederland en de wens te komen tot een duurzame ontwikkeling een accentverschuiving in het sociaal-economische beleid nodig maakt, biedt aanknopingspunten voor de doorwerking van het natuurbeleid in het ruimtelijk-economisch beleid.

Evenals de SER hanteert het kabinet in de Verkenning Economische Structuur als uitgangspunt een breed welvaartsbegrip, dat naast productiviteit ook kwaliteit en duurzaamheid omvat. Ook bij huidige investeringen in infrastructuur worden de kosten voor natuur in beeld gebracht in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In dit verband vindt verdere ontwikkeling plaats van de meest geschikte methodieken voor het evenwichtig wegen van natuur en landschap bij besluitvorming omtrent investeringen in de economische infrastructuur. Dit laat onverlet dat besluitvorming dient plaats te vinden met inachtneming van het juridisch kader dat wordt gevormd door de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Evenwichtig en gelijktijdig investeren in economie en ecologie

De De Boer-norm

De SER geeft aan, refererend aan de De Boer-norm, dat een deel van de uitgavenmeevallers door hogere economische groei gebruikt zouden kunnen worden voor extra beleidsopgaven op het gebied van milieu en natuur. Afhankelijk van de aard van de groei kunnen volgens de SER deze extra beleidsopgaven het compenseren of mitigeren van schade aan natuur en landschap betreffen, of extra maatschappelijke behoeften aan groen en ruimtelijke kwaliteit. De SER adviseert om de extra ruimte in de rijksmiddelen door economische groei nadrukkelijker en meer dan tot nu toe te gebruiken voor deze extra beleidsopgaven die uit die economische groei voortvloeien.

Na overleg met de ministers van Financiën en VROM zal ik u informeren

of de De Boer-norm kan worden toegepast voor natuur. Het zal duidelijk zijn dat de De Boer-norm alleen wordt toegepast bij meer dan gematigde groei.

Kostenverhaal bij investeringen en Rood met groen

Het natuurbeleid is niet slechts gericht op instandhouding, maar op een forse netto vooruitgang van het areaal natuur. Hiervoor is het nodig dat de andere overheden en de private actoren die belang bij natuur en landschap hebben, zoals de projectontwikkelaars, ook actief gaan investeren in natuur en landschap. In de huidige praktijk worden zowel bij private projectontwikkeling als bij publieke werken, de baten van natuur en landschap veelal niet meegenomen. Investerings in natuur en landschap zullen vaker rendabel blijken als in de besluitvorming van de projecten sprake is van een complete afweging van de maatschappelijke kosten en baten, waarbij de sociaal-economische waarde van natuur en landschap wordt meegenomen, zo nodig gecombineerd met kostenverhaal. Op dit punt ondersteunt het SER-advies dan ook het kabinetsbeleid uit de Nota Grondbeleid. Hierbij zal wel onderscheid moeten worden gemaakt tussen het kostenverhaal voor groen gekoppeld aan de woningbouwopgaven en die voor overige groene projecten in het landelijk gebied.

Het kabinet streeft ernaar om bij nieuwe programma's voor stedelijke uitleg tegelijkertijd groen te realiseren, zodat rood en groen in balans zijn. Dit betekent dat het groen en het rood in één plan dienen te worden gepland, ontwikkeld en gefinancierd vanwege het (economisch) belang van groen voor rood, onder andere als vestigingsplaatsfactor. Het verheugt me dat de SER in haar advies eveneens krachtig pleit voor integrale planvorming van rood mét groen. In deel 3 van het SGR2 zal de rood-met-groen-benadering nader worden geconcretiseerd en uitgewerkt, onder andere via voorbeeldprojecten rood met groen en in samenhang met het spoor van de ruimtelijke ordening. Verder is de rood-met-groen-benadering ook aan de orde bij bestuurlijke afspraken van het Rijk met andere overheden omtrent de realisatie van groen in en om de stad (de zogenaamde verstedelijkingsgesprekken die dit najaar gevoerd worden). Voorts wil het kabinet de mogelijkheden voor het verhaal van kosten van groen op rood vergroten, daar waar sprake is van groen met een directe relatie met het plan en voorzover redelijkerwijs toe te rekenen aan het plan. Dit kan ook voor bovenwijks groen gelden. In het verlengde van de Nota Grondbeleid zal rekening moeten worden gehouden met de mate waarin te verstedelijken locaties substantieel profijt ondervinden van de aan te leggen voorzieningen en de mate waarin er sprake is van toerekenbaarheid en proportionaliteit. Bij de uitvoering van de Nota Grondbeleid zal het kabinet een wetsvoorstel formuleren inzake grondexploitatie, op basis waarvan projectontwikkelaars een exploitatievergunning moeten aanvragen bij de gemeente. Deze kan in dat verband voorwaarden stellen over onder andere de te verhalen kosten (op basis van een wettelijk vast te stellen lijst met kostenposten).

In algemene zin kunnen ook buiten het «groen in de stad» de mogelijkheden voor functiecombinaties meer worden benut.

Bij het combineren van functies vanuit economisch oogpunt dient het principe te gelden dat functiecombinatie tenminste bijdraagt aan het behoud van de bestaande natuur- en landschapskwaliteit dan wel aan het bereiken van de gewenste hogere kwaliteit. Hiervoor is meer nodig dan alleen het slim combineren van functies en/of de mogelijkheid van kostenverhaal. Al in de eerste planfase van projecten moet rekening worden gehouden met alle aspecten, dus ook natuur en landschap. Ik zie het pleidooi van de SER voor een hoogwaardig ontwerp en een goede proces-

architectuur dan ook als een ondersteuning van de ontwerpgerichte landschapsbenadering uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Deze wordt nader uitgewerkt in het SGR2.

Maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling en doelgerichte samenwerking

De SER geeft in haar advies aan dat de rijksoverheid eindverantwoordelijk dient te zijn voor het natuurbeleid vanwege het collectieve karakter van natuur. Dit laat de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de andere betrokken partijen op gebieds- of projectniveau onverlet. Tevens wordt geconstateerd dat de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur onvoldoende koppeling legt tussen de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de bij de implementatie en uitvoering van het natuurbeleid betrokken partijen. Vooral de positie van de gemeenten wordt als onduidelijk gezien. De SER suggereert dat met name gemeenten expliciet in het sturingsmodel opgenomen zouden moeten worden, onder andere omdat deze een zeer belangrijke rol hebben bij het creëren van planologische duidelijkheid over de bestemmingen natuur en landschap. Zonder die planologische verankering in bestemmingsplannen is het moeilijk om de plannen voor natuur- en landschapsontwikkeling c.q. -behoud daadwerkelijk te implementeren.

Ik ben het met de SER eens dat de gemeenten, maar naar mijn mening ook de waterschappen, een belangrijke rol hebben bij de realisatie van het natuurbeleid en dat expliciete duidelijkheid gewenst is ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen die bij de uitvoering van het natuurbeleid zijn betrokken. In overleg met de provincies wil ik bezien hoe binnen de kaders van het sturingsmodel voor het landelijk gebied de positie van gemeenten en waterschappen herkenbaar kan worden vormgegeven. Dit om op regionale schaal met alle betrokken partijen tot concrete en afrekenbare afspraken te kunnen komen. Hierbij denk ik aan het geven van de gewenste planologische duidelijkheid in de bestemmingsplannen, het realiseren van grote groenprojecten en aan de landschapsontwikkelingsplannen. Op deze wijze trek ik de lijn door die ik ten aanzien van het groen in en om de stad reeds heb ingezet. Hiermee wordt naar mijn mening recht gedaan aan de eigen rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten, óók in de lijn van de ruimtelijke ordening.

De constatering van de SER dat ook de inschakeling van private partijen bij de voorbereiding en uitvoering van het natuurbeleid een belangrijk element is bij de realisatie van de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, sluit aan bij hetgeen hierover in de nota staat aangegeven. Met het betrekken van private partijen ontstaan eveneens mogelijkheden om de financiering van het natuur- en landschapsbeleid te verbreden, bijvoorbeeld via het eerder beschreven «rood met groen»-concept.

Financiering

Voor wat betreft de financiering van grootschalige projecten in het landelijk gebied die geen directe relatie hebben met rode functies, ben ik het met de SER eens dat hiervoor voldoende publieke financiering nodig zal blijven. Het Rijk is en blijft dan ook eindverantwoordelijk voor de realisatie van met name de EHS en de Randstadgroenstructuur, uiteraard met in achtneming van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de andere betrokken publieke en private partijen. Met de brieven over de financiering van de grondverwerving van 3 november 2000 en over de financiering van de inrichting van 14 september jl. is voor de beleidscategorieën uit het vigerende SGR inzicht gegeven in taakstellingen en budgetten.

De SER stelt in haar advies dat de financiële onderbouwing van mijn nota tekortschiet. Zoals ik tijdens het overleg over de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur in de Kamer al heb gezegd: ik kies bewust voor een hoge ambitie zodat er voor de lange termijn een breed gedragen natuurbeleid klaarligt dat richting geeft aan toekomstige discussies. De extra ambities uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur voor de robuuste verbindingen en de kwaliteitsimpuls landschap zijn reeds voor de helft gedekt door een extra impuls van 100 miljoen gulden jaarlijks, zodat hiermee een voortvarende start gemaakt kan worden. De financiële dekking van de vastgelegde beleidsambities ten aanzien van natuur en landschap is naar mijn mening voldoende geconcretiseerd in de LNV-begroting. Dit mede door de gehanteerde nieuwe begrotings-systematiek (VBTB). Voor versnelde realisatie van het natuurbeleid is nog voor dit jaar een extra impuls van 100 miljoen gulden beschikbaar.

De SER pleit voor het op volwaardige wijze meenemen van de benodigde uitgaven voor het natuurbeleid in de afwegingen rond de besteding van financiële middelen in het kader van ICES. Dit ligt ook in de lijn van de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de afgevaardigde Bolhuis (25 017 nr. 36) waarin wordt gevraagd dat de missie en duurzaamheidsstrategie van het kabinet in ICES3 nadrukkelijk gericht moet zijn op (kennisintensivering en) ecologische duurzaamheid. Reeds eerder is aangegeven dat de Verkenning Economische Structuur van het kabinet naast aandacht voor productiviteit ook aandacht voor kwaliteit en duurzaamheid heeft. Het besluit over de ICES-investeringsimpuls zal door het volgende kabinet worden genomen, waarbij een afweging zal worden gemaakt tussen de verschillende investeringsplannen.

Grondprijzen

In haar advies geeft de SER aan dat de stijging van de prijs van landbouwgrond moet worden aangepakt. Over de compensatie van de grondprijsstijgingen zijn reeds vorig jaar binnen het kabinet afspraken gemaakt, zoals ik heb verwoord in mijn brief aan de Kamer over de grondverwerving van 3 november 2000.

Een belangrijke factor in de aanpak van de stijging van de grondprijs is planologische duidelijkheid. Deze duidelijkheid zal vooral op basis van deel drie van de Vijfde Nota RO en het SGR2 door de decentrale overheden moeten worden gegeven via de vernieuwing van de streek- en bestemmingsplannen. In de verstedelijkingsgesprekken die dit najaar in het kader van ISV met de provincies en gemeenten worden gevoerd, en die naast rood ook groen betreffen, leg ik hier dan ook de nadruk op. Vanzelfsprekend wordt de grondverwerving door het Rijk zodanig uitgevoerd dat de kans op verstoring van de grondmarkt zo klein mogelijk is, waarbij de beschikbare instrumenten op basis van de Nota Grondbeleid strategisch zullen worden ingezet. Waar nodig kan ter afronding van natuurprojecten het onteigeningsinstrument vaker worden ingezet. De door de SER aanbevolen maatregelen ter bevordering van de grondmobiliteit zal ik betrekken bij hetgeen hierover is gemeld in het rapport «Fiscale vergroening: een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten» en de nog te verschijnen Nota Landbouw en Fiscus.

De SER stelt de bundeling van geldstromen in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) als voorbeeld voor het Sturingsmodel landelijk gebied. In 1999 hebben LNV, VROM, V&W en het IPO in het Sturingsmodel landelijk gebied de uitgangspunten vastgelegd voor de manier waarop het rijksbeleid voor het landelijk gebied wordt gerealiseerd. Op basis van dit Sturingsmodel is een systematiek ontwikkeld van bestuurs-overeenkomsten en uitvoeringscontracten, waarmee de afspraken én de

verantwoording daarover tussen Rijk en provincies zijn geconcretiseerd. In december vorig jaar is de bestuursovereenkomst ondertekend (zie mijn brief van 22 december 2000), waarbij is afgesproken dat het jaar 2001 een overgangsjaar is. Ik heb er vertrouwen in dat door deze nieuwe systematiek een krachtigere sturing van het Rijk mogelijk is. Tevens is een stap gezet in de bundeling van een aantal financieringsstromen door de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB).

Zowel het ISV als het Sturingsmodel landelijk gebied en de SGB bestaan nog relatief kort. De suggestie van de SER is dan ook waardevol bij het wederzijds leren van ervaringen in genoemde trajecten. Daarbij kan ook worden gezien wat de mogelijkheden zijn voor het stroomlijnen van de verschillende budgetten voor onder andere de doelen van de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, met gelijktijdige vereenvoudiging van de programmering.

Beheerslasten grootschalig groen

Realisatie van grootschalige groenprojecten leidt in veel gevallen tot verhoging van de beheerslasten bij de gemeenten op wiens grondgebied dit groen is gerealiseerd. Volgens de SER wordt de afweging of de maatschappelijke baten voor de betreffende gemeenten daarmee in overeenstemming zijn te weinig gemaakt.

De SER beveelt aan om te onderzoeken langs welke weg deze beheerslasten het beste kunnen worden afgedekt. Suggesties van de SER hierbij zijn:

1. Via scope-optimalisatie tussen gemeenten en eventuele belanghebbende private partijen afspraken maken over de verdeling van de beheerskosten.
2. Een mogelijkheid creëren om via het Gemeentefonds een adequate vergoeding te geven voor het beheer van grootschalig groen.
3. Het inzetten van het instrument van de waterschapslasten.

Bij de implementatie van de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur wordt eveneens gekeken naar mogelijkheden om de financieringsbasis van het beheer van natuur en landschap te verruimen. De suggesties van de SER zullen daarbij worden meegenomen. In dit kader kan ook worden gezien of, in het verlengde van hetgeen ik ten aanzien van investeringen heb gezegd, ook voor het beheer van natuur en landschap een bredere financieringsbasis kan worden verkregen via kostenverhaal.

Belonen voor beheer

Ik ben het met de SER eens dat partijen waarvoor natuur en landschap zakelijk gezien geen hoofdzaak is, moeten worden beloond voor inspanningen voor natuur en landschap die uitgaan boven hetgeen wordt verstaan onder «maatschappelijk verantwoord ondernemen». Ook bij de uitvoering van de nota Voedsel en Groen en de kabinetsreactie op het rapport Wijffels speelt dit een belangrijke rol. In de nota Voedsel en Groen heeft het kabinet al aangegeven dat daar waar de maatschappelijke wensen op het terrein van natuur, landschap, milieu en water verder gaan, het in de rede ligt dat hier een passende beheersvergoeding tegenover staat. In dat geval is er sprake van zogenaamde «groene diensten». Het kabinet wil de mogelijkheden voor het beheer van de groene ruimte via verlening van «groene diensten» door private partijen vergroten. Daarbij zal het kabinet, waar dat mogelijk is en tevens ook wenselijk uit oogpunt van efficiency, de marktwerking bevorderen. De uitgangspunten en toetsingscriteria voor een vergoeding voor de «groene diensten» zullen echter helder moeten worden omschreven. De basis hiervoor zal zijn gelegen in het streven naar duurzaamheid, in de door de samenleving aangegeven beleidsdoelen en

in toetsbare afspraken over de te bereiken resultaten. De verdere uitwerking hiervan vindt, in overleg met relevante betrokkenen, plaats in het SGR2.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer, en Visserij,
G. H. Faber