

VAN AANKOOP NAAR BEHEER II
Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid

VAN AANKOOP NAAR BEHEER II

Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid

Milieu- en Natuurplanbureau

met medewerking van:

Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)



Colofon

Coördinatie en eindredactie:

T.J. de Koeijer (Wageningen UR, WOT Natuur en Milieu)

Overige bijdrage:

H.W.B. Bredenoord, P.M. van Egmond, B. de Knecht, R. van Oostenbrugge, M.M. Verschuren en J. Wiertz (MNP), H. Leneman, R.A.M. Schrijver en R.W. Verburg (LEI), M.E. Sanders en K. Sollart (WOT Natuur en Milieu)

Redactie figuren:

M.J.L.C. Abels, F.S. de Blois, A. Bräuer, M.L.P. van Esbroek en S. van Tol (MNP)

Opmaak:

Uitgeverij RIVM

Foto's:

M.P. van Veen

Contact:

j.wiertz@mnp.nl

U kunt dit rapport downloaden van de website www.mnp.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het MNP-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal.'

MNP-publicatienummer 500402006

ISBN 978-90-6960-179-3

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

Telefoon: 030 274 2745

Fax: 030 274 4479

E-mail: info@mnp.nl

Website: www.mnp.nl

© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven, september 2007

VOORWOORD

Het voor u liggende rapport is het tweede deel van de evaluatie van de effecten van de omslag in het natuurbeleid. De omslag houdt in dat de overheid minder natuur verwerft dan aanvankelijk was beoogd. In de plaats daarvan moeten agrariërs en andere grondeigenaren meer natuur gaan beheren. Deze evaluatie is een samenvatting en actualisatie van deel I, aangevuld met nieuwe informatie over de bereidheid tot deelname aan particulier natuurbeheer en een scenarioanalyse over de inpasbaarheid van particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in de agrarische bedrijfsvoering. Dit rapport bevat ook de eindconclusies van de totale evaluatie van de omslag (deel I en II).

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft recent een aantal studies verricht naar de effectiviteit van en perspectieven voor het Nederlandse natuurbeleid. Het gaat om de studies 'Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer', 'Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrictlijnen in Nederland' en 'Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland'. Een rode draad door deze studies, evenals in deze studie, is dat het Nederlandse natuurbeleid effect sorteert, maar dat nog veel inspanningen nodig zijn om de gestelde doelen te realiseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de biodiversiteitsdoelen die internationaal zijn afgesproken, maar ook voor doelen ten aanzien van landschapskwaliteit en natuurrecreatie. De studies laten ook perspectieven zien voor realisatie van die doelen. Voorwaarde is wel dat op nationaal niveau een sterkere sturing wordt uitgeoefend op de planologie en op de realisatie van grote eenheden natuur en milieucondities. Ook de voor u liggende studie laat zien dat een sterkere sturing op de inzet van particulier en agrarisch natuurbeheer perspectieven biedt voor het realiseren van natuurdoelen.

Aan dit rapport hebben zowel het Milieu- en Natuurplanbureau als de WOT Natuur en Milieu, het LEI en Alterra van Wageningen UR bijgedragen. Daarnaast hebben vele anderen bijgedragen door commentaar en mogelijke suggesties voor de rapportage.

Ik wil iedereen die aan deze evaluatie een bijdrage heeft geleverd hartelijk danken.

De directeur van het Milieu- en Natuurplanbureau,



Prof. ir. N.D. van Egmond

INHOUD

VOORWOORD 5

SAMENVATTING 9

- 1 INLEIDING 13
 - 1.1 Aanleiding 13
 - 1.2 Doel en vraagstelling 14
 - 1.3 Opzet evaluatie 16

- 2 HET NATUURBELEID 17
 - 2.1 Doel van het natuurbeleid 17
 - 2.2 Instrumentarium voor het beheer 18
 - 2.3 Waarborging natuurkwaliteit 20
 - 2.4 Conclusie 22

- 3 BELEIDSKADER 'OMSLAG' IN DE PRAKTIJK 23
 - 3.1 Realisatie taakstelling particulier natuurbeheer blijft achter 23
 - 3.2 Realisatie particulier natuurbeheer door provincies 24
 - 3.3 Conclusies 28

- 4 VERWACHTE DEELNAMEBEREIDHEID 29
 - 4.1 Particulier natuurbeheer 29
 - 4.1.1 Belangstelling 29
 - 4.1.2 Bedrijfseconomische aantrekkelijkheid 34
 - 4.2 Agrarisch natuurbeheer 36
 - 4.2.1 Belangstelling 36
 - 4.2.2 Bedrijfseconomische aantrekkelijkheid 37
 - 4.3 Conclusies 42

- 5 WAT KOST HET NATUURBELEID VOOR LNV? 43
 - 5.1 Uitgaven van het ministerie van LNV 43
 - 5.2 Kosten voor financiering natuurbeleid 46
 - 5.3 Transactiekosten 47
 - 5.4 Conclusie 48

- 6 ECOLOGISCHE EFFECTIVITEIT 49
 - 6.1 Particulier natuurbeheer 50
 - 6.2 Agrarisch natuurbeheer: botanisch graslandbeheer 52
 - 6.3 Agrarisch natuurbeheer: weidevogelbeheer 53
 - 6.4 Conclusies 57

7	CONCLUSIES	59
7.1	Particulier natuurbeheer	59
7.2	Agrarisch natuurbeheer	60
7.3	Synthese en opties	61

LITERATUUR	65
------------	----

Bijlage 1 Taakstellingen EHS	69
------------------------------	----

Bijlage 2 Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer	71
--	----

Afkortingen	79
-------------	----

SAMENVATTING

Sinds 1990 voert de Nederlandse overheid een beleid dat zich richt op het realiseren van een samenhangende structuur van natuurgebieden: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In 2018 moet deze EHS uiteindelijk 730.000 ha groot zijn. Een belangrijk onderdeel van het EHS-beleid is om nieuwe natuur te ontwikkelen door 180.000 ha landbouwgrond een natuurfunctie te geven. Indertijd was het de bedoeling dat de overheid deze grond zou verwerven, maar daar is de afgelopen tien jaar verandering in gekomen. Daardoor moet ruim een kwart van de 180.000 ha door agrariërs of particulieren beheerd (gaan) worden. Deze beleidsverschuiving wordt ook wel ‘de omslag’ genoemd. Doel van de omslag is het vergroten van de deelname van agrariërs en particulieren aan het natuurbeheer. Hierbij zijn de randvoorwaarden dat, ten opzichte van verwerving, zowel de kosten gelijk blijven als dezelfde natuurkwaliteit wordt bereikt.

Uit de evaluatie van het omslagtraject door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) blijkt dat bij ongewijzigd beleid het doel van de omslag niet wordt bereikt.

Het belangrijkste knelpunt bij particulier natuurbeheer is de geringe bereidheid van agrariërs en andere particulieren om hieraan deel te nemen. Achterliggende oorzaken zijn vooral bedrijfseconomische aspecten en gebrek aan informatie. Een actieve individuele benadering van potentiële deelnemers is een optie om de deelname te vergroten. Dit betekent echter dat de kosten per hectare voor de uitvoering van het beleid sterk zullen toenemen.

Bij agrarisch natuurbeheer is vooral de realisatie van de gewenste natuurkwaliteit een probleem. Verhogen van de beheersubsidies en vergoeden van inrichtingskosten zal dit knelpunt kunnen verminderen. Voorwaarde is wel dat gezocht wordt naar kansrijke locaties. Dit zijn locaties waar zowel de ecologische potenties hoog zijn als waar de benodigde beheer- en inrichtingsmaatregelen zijn in te passen in de agrarische bedrijfsvoering.

De evaluatie van aankoop naar beheer II

De centrale vraag in deze ex ante evaluatie is: Hoe wordt het beleidskader ‘omslag van minder verwerving naar meer beheer’ vormgegeven in de praktijk en wat betekent dit voor de kansrijkheid van de omslag? Het MNP heeft daartoe de omslag in het natuurbeleid geëvalueerd op basis van drie criteria:

- 1) deelnamebereidheid van particulieren in het natuurbeheer;
- 2) de kosten voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- 3) de ecologische effecten van het beheer.

Daarbij zijn particulier natuurbeheer (waarbij landbouwgrond wordt omgezet in natuurgrond) en agrarisch natuurbeheer vergeleken met beheer door terreinbeherende organisaties.

Particulier Natuurbeheer

Interesse voor huidige regeling onvoldoende

Bij onveranderd beleid zal de doelstelling om in 2018 bijna 43.000 ha landbouwgrond om te vormen naar natuur onder particulier beheer, niet gehaald worden. Eind 2006 beheerden particulieren circa 4000 ha nieuwe natuur en grondeigenaren zeggen tot 2018 bereid te zijn om daarnaast nog 18.000 ha landbouwgrond om te vormen. Daarmee wordt de helft van de taakstelling gehaald.

Wellicht dat de deelnamebereidheid nog wat toeneemt omdat recent de belastingvoordelen voor particulier natuurbeheer vergroot zijn in de Natuurschoonwet, en door de vrijstelling voor de inkomstenbelasting over de vergoeding voor de waardedaling van de grond. Ook is een afschaffing van de heffing van waterschapslasten op bos- en natuurterreinen in voorbereiding.

Bedrijfseconomisch kan particulier natuurbeheer interessant zijn voor graslandbedrijven, blijkt uit verkennende modelstudies. Daarom zou meer voorlichting, specifiek gericht op de individuele bedrijfseconomische situatie van agrariërs, de deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheer nog gunstig kunnen beïnvloeden. Ook een versnelling en versimpeling van de afhandeling van de aanvraag zal de deelnamebereidheid positief kunnen beïnvloeden.

Kostenbesparing voor het ministerie van LNV nihil

Voor het ministerie van LNV levert meer particulier natuurbeheer geen of weinig kostenbesparing op. Vooral de kosten voor de uitvoering van het beleid zijn relatief hoog. Met het uitsmeren van de vergoeding voor de waardedaling van de grond over een periode van dertig jaar wordt een groot deel van de uitgaven naar een later tijdstip verschoven. Hierdoor wordt na 2018 een groter beslag op de begroting gelegd dan voor de omslag het geval zou zijn geweest.

Natuurkwaliteit vraagt overheidssturing

Particulier natuurbeheer kan in beginsel dezelfde ecologische resultaten bereiken als beheer door terreinbeherende organisaties. Uit de aangevraagde beheerpakketten blijkt dat de ambities van particulieren vergelijkbaar zijn met die van de terreinbeherende organisaties. Of daarmee in de praktijk een vergelijkbare ecologische kwaliteit wordt gerealiseerd, is – vanwege de nog korte looptijd en geringe deelname aan particulier natuurbeheer – nog niet duidelijk. De Dienst Landelijk Gebied controleert wel alle ingediende inrichtingsplannen op hun ecologische haalbaarheid. Sommige provincies stellen randvoorwaarden, bijvoorbeeld door terughoudend te zijn om particulier beheer in te zetten in gebieden die een samenhangend hydrologisch beheer vragen. Deze randvoorwaarden vergroten de kans op het bereiken van de gewenste natuurkwaliteit, waardoor de effecten van de omslag op de natuurkwaliteit niet negatief hoeven te zijn.

In de praktijk betekent de omslag naar particulier natuurbeheer extra inspanningen voor de overheid, omdat het – in vergelijking met terreinbeherende organisaties - gaat om een sterk gedifferentieerde groep particulieren met grote verschillen in ervaring met praktisch terreinbeheer, ecologische kennis en financiële mogelijkheden.

Agrarisch natuurbeheer

Aanpassing van de bedrijfsvoering vergt vertrouwen

De bedrijfseconomische inpasbaarheid van relatief zwaar agrarisch natuurbeheer lijkt volgens modelberekeningen voldoende voor het realiseren van de taakstelling. Het gaat hierbij echter vooral om botanisch beheer. Weidevogelbeheer met bijvoorbeeld een uitgestelde maaidatum tot eind juni, is volgens modelberekeningen moeilijker inpasbaar vanwege de relatief lage vergoedingen.

Dat relatief zware beheerpakketten niet worden afgesloten, komt doordat veel agrariërs geen structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering zullen doorvoeren die daarvoor nodig zijn. Hiervoor is vertrouwen van de deelnemers in de continuïteit van de subsidieregeling een voorwaarde. Dat vertrouwen is nu gering vanwege de frequente aanpassingen in de regeling.

Vershil in kosten biedt ruimte om natuurkwaliteit te verhogen

Bij agrarisch natuurbeheer vormt de geringe ecologische kwaliteit het grootste knelpunt voor de omslag van het natuurbeleid. Gezien de beleidsuitgangspunten is er meer deelname aan zwaardere beheerpakketten gewenst dan er nu in de praktijk is. Ook zijn opties voor de inrichting gewenst, zoals de verhoging van het waterpeil. Zulke beleidsaanpassingen betekenen wel hogere kosten voor het agrarisch natuurbeheer.

Agrarisch natuurbeheer is in vergelijking met het beheer door terreinbeherende organisaties goedkoop voor het ministerie van LNV vanwege het ontbreken van kosten voor verwerving of compensatie voor waardedaling van de grond. Dat betekent dat het ministerie van LNV onderhandelingsruimte heeft om de aanpassingen door te voeren die nodig zijn om de ecologische effecten van agrarisch natuurbeheer te verbeteren.

Vooraf voor botanisch beheer is het noodzakelijk om de continuïteit van het beheer langdurig te waarborgen. Dit is nu niet geregeld.

1 INLEIDING

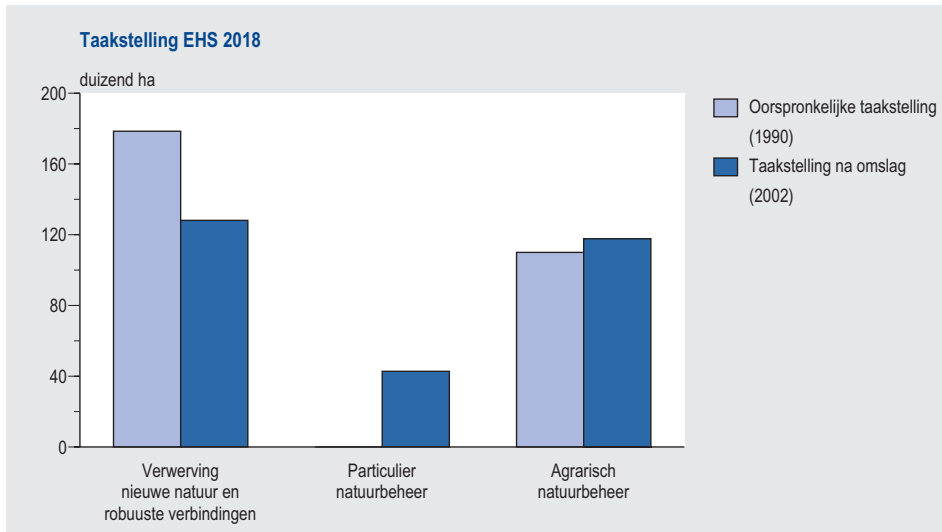
1.1 Aanleiding

Met de kabinetten Kok (1997) en Balkenende (2002) is een ‘omslag’ ingezet in het natuurbeleid. De omslag houdt in dat er bij het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet alleen gebieden voor nieuwe natuur worden verworven en beheerd door terreinbeherende organisaties, maar dat er juist meer particulieren en agrariers nieuwe natuurgebieden gaan beheren. Bij particulier natuurbeheer gaat het om grondeigenaren die grond met de functie landbouw omzetten in grond met de functie natuur en voor de waardedaling van de grond die daarmee samenhangt compensatie ontvangen. Deze vorm van natuurbeheer wordt ‘particulier natuurbeheer’ genoemd en is een subsidieregeling binnen het Programma Beheer. Een deel van de omslag wordt gerealiseerd via agrarisch natuurbeheer, waarbij de grond een landbouwfunctie blijft houden. Particulieren die bestaande natuur beheren en terreinbeherende organisaties zoals Staatbosbeheer, Natuurmonumenten en de Landschappen, vallen niet onder deze regeling omdat hier geen sprake is van functiewijziging van de grond. Particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer kunnen zowel door agrariërs als door landgoedeigenaren of andere particuliere grondeigenaren in de EHS worden uitgevoerd.

De rijksoverheid had twee belangrijke redenen voor de omslag. Ten eerste moest deze ervoor zorgen dat meer gebruik gemaakt zal worden van de eigen inzet en verantwoordelijkheid van eigenaren en gebruikers bij het beheer van natuur en landschap. Ten tweede zou met de blijvend voor beheer beschikbare middelen een hoger natuurrendement behaald kunnen worden (LNV, 1995). Een belangrijke voorwaarde is dat de natuurdoelen zelf niet ter discussie staan. Anders gezegd: de natuurbeheerder wijzigt, maar de natuurdoelen blijven gehandhaafd.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) gevraagd om de te verwachten effecten van de omslag in het natuurbeleid te evalueren. Deelrapport I is in 2005 verschenen en gaat vooral in op het agrarisch natuurbeheer in relatie tot het beheer van terreinbeherende organisaties (MNP 2005b). ‘Van aankoop naar beheer II’ is het tweede deel van de evaluatie. Behalve een actualisatie van deelrapport I, staat in dit rapport ook nieuwe informatie over bereidheid van particulieren tot deelname aan natuurbeheer en een scenarioanalyse over de inpasbaarheid van natuurbeheer in de agrarische bedrijfsvoering.

De omslag in het beleid betekent een andere realisatiewijze voor de EHS. De EHS zal in 2018 ongeveer 730.000 ha zijn. Een kwart was in 1990 landbouwgrond, die door de overheid zou worden verworven en omgevormd naar natuurgebied.



Figuur 1.1 De omslag betekent een verschuiving van taakstelling van verwerving naar vooral particulier natuurbeheer. (Bronnen: LNV, 2006a; LNV, 2006c)

Zoals Figuur 1.1 laat zien is het aantal hectares natuur dat verworven dient te worden, ruim 50.000 ha kleiner geworden ten opzichte van 1990. Dit is ruim een kwart van de taakstelling voor verwerving. Deze hectares worden nu ingevuld met particulier natuurbeheer, goed voor 42.771 ha (85%), en agrarisch natuurbeheer, goed voor 7.685 ha (15%).

1.2 Doel en vraagstelling

De onderzoeksvragen

De centrale vraag in deze evaluatie is: hoe kansrijk is het 'Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer' (LNV, 2005b). Bij de omslag gaat het om een andere realisatiewijze van de EHS. Het beheer via particulier natuurbeheer waarbij landbouwgrond wordt omgezet in natuurgrond en agrarisch natuurbeheer worden vergeleken met beheer door de terreinbeherende organisaties. Verder wordt gekeken naar hoe dit beleid past binnen de kaders van het Rijksbeleid en het provinciale beleid. Daarnaast is de onderzoeksvraag geanalyseerd aan de hand van drie evaluatievragen:

1. Is de bereidheid tot deelname bij grondeigenaren binnen de EHS aan het natuurbeheer voldoende om de taakstelling in 2018 te realiseren?
2. Biedt de omslag voordeel ten opzichte van verwerving als het gaat om de uitgaven en kosten voor het natuurbeleid?
3. In hoeverre kan met de omslag in het natuurbeleid dezelfde natuurkwaliteit als bij de terreinbeherende organisaties worden gerealiseerd?

Afbakening

In verband met de beschikbare tijd is er een keuze gemaakt in vragen die aan de orde komen. Een aantal relevante vragen en onderwerpen is niet besproken. Zo zijn mogelijke effecten van de omslag op recreatie, landschap en vitaliteit van het platteland niet uitgewerkt. Ook het in kaart brengen hoe de verschillende provincies het overeengekomen beleidskader omslag hebben uitgewerkt, tot welke resultaten dat per provincie heeft geleid en of de omslag effect heeft op het realisatietempo van de EHS, zijn enkel globaal geïnventariseerd maar niet nader geanalyseerd. De evaluatie bevat wel bouwstenen voor het ministerie van LNV voor de prestatie- en financiële afspraken met provincies in de akkoorden voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), maar bevat geen concreet voorstel voor taakstellingen per provincie.

In de omslag gaat het vooral om graslanddoelen die vallen binnen de categorie 'bijzondere natuurdoelen' (Van der Zee et al., 2004). Deze zijn het meest relevant voor de omslag, omdat hiervan relatief veel hectares nog niet in beheer zijn en dit type natuur tevens het meest aansluit bij een agrarische bedrijfsvoering en daardoor makkelijker inpasbaar zal zijn. De analyse van de inpasbaarheid van particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in een agrarische bedrijfsvoering (hoofdstuk 4) zal zich, evenals de analyse van de ecologische effecten (hoofdstuk 6) dan ook beperken tot graslandgerelateerde natuurdoelen.

De omslag in het natuurbeleid moet nog grotendeels zijn beslag krijgen. Gezien de lange ontwikkeltijd van natuur zal het nog een aantal jaren duren voordat de natuur-effecten van de omslag in de praktijk zichtbaar worden. Hierdoor zijn ze dus nog niet te evalueren. Bovendien zijn er ook (nog) geen gegevens beschikbaar over op welke gronden en/of voor welke natuurdoelen de omslag naar agrarisch natuurbeheer betrekking heeft.

Doordat voldoende monitoring ontbreekt, moest het Milieu- en Natuurplanbureau voor deze evaluatie terugvallen op gegevens die niet specifiek verzameld zijn om de omslag te evalueren. De meest recente inzichten van de ecologische effecten zijn gerapporteerd in de ecologische evaluatie van het natuurbeheer, die in mei van dit jaar is verschenen (MNP, 2007b). De gegevens hieruit zijn bewerkt voor deze rapportage.

Een kwart van de ruim 50.000 hectares die de omslag betreft, moet een bijdrage leveren aan de robuuste verbindingen. Het ministerie van LNV en de provincies hebben afgesproken dat de robuuste verbindingen per 1 januari 2008 begrensd zullen zijn. Omdat het nu nog niet duidelijk is waar de hectares voor de robuuste verbindingen zullen liggen en welke natuurdoelen ermee beoogd worden, zijn deze hectares niet meegenomen in de analyses.

Tot slot zijn niet alle financiële aspecten belicht. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar de fiscale aspecten of hoeveel financiële middelen terreinbeherende organisaties zelf inzetten bij verwerving van natuurgebieden in de EHS.

1.3 Opzet evaluatie

In hoofdstuk 2 is het natuurbeleid uiteengezet. Daarnaast wordt het 'Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer' toegelicht. Hierin zijn de afspraken tussen LNV en de provincies vastgelegd. Geheel in lijn met de decentralisatie en het ILG wordt de uitvoering van de omslag bij provincies neergelegd. In het hoofdstuk wordt ook ingegaan op de uitvoering van het particulier natuurbeleid door de provincies, omdat dat beleid relatief nieuw is vergeleken met het beleid voor het agrarisch natuurbeheer en het terreinbeheer.

Om te kijken hoe het beleidskader in de praktijk wordt vormgegeven, is de provincies gevraagd naar de criteria die zij hanteren bij de sturing van particulier natuurbeheer, de wijze waarop particulier natuurbeheer al dan niet wordt gestimuleerd en de knelpunten die ze ondervinden. De resultaten hiervan zijn gerelateerd aan de provinciale taakstellingen en staan in hoofdstuk 3.

De belangrijkste resultaten van de evaluatievragen zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 6 weergegeven. Hoofdstuk 4 beschrijft de verwachte bereidheid bij grondbezitters in de EHS om deel te nemen aan particulier en agrarisch natuurbeheer. Dit is gebaseerd op een telefonische enquête. Daarnaast is de bereidheid tot deelname ook bedrijfseconomisch bepaald met modelonderzoek. Dit modelonderzoek is in hoofdstuk 4 beschreven en laat zien in hoeverre particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering. Deze analyse is niet beperkt tot agrarisch natuurbeheer omdat agrariërs ook voor particulier natuurbeheer een belangrijke doelgroep zijn.

Voor het bepalen van de effecten van de uitgaven en de kosten is de analyse, gezien de vraagstelling, beperkt tot de uitgaven en kosten voor het ministerie van LNV. Ook de transactiekosten zijn hierbij in beeld gebracht met behulp van een enquête onder betrokken instanties. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 5.

De vraag of dezelfde natuurkwaliteit en de afgesproken natuurdoelen zullen worden gerealiseerd, kan niet op basis van veldgegevens worden beantwoord doordat het particulier natuurbeheer nog maar zo kort bestaat en er geen structurele monitoring voor is opgezet. Daarom is geanalyseerd in hoeverre de beheerpakketkeuze afwijkt van die van de terreinbeherende organisaties en welke randvoorwaarden worden gehanteerd om de kansrijkdom voor het realiseren van de natuurdoelen te vergroten. Daarnaast is geanalyseerd of ook met agrarisch natuurbeheer de gewenste natuurdoelen kunnen worden gerealiseerd, en is beschreven welke randvoorwaarden daaraan worden gesteld. De resultaten daarvan staan in hoofdstuk 6. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en opties in hoofdstuk 7.

2 HET NATUURBELEID

In dit hoofdstuk staat het natuurbeleid centraal. In paragraaf 2.1 wordt het algemene doel van het natuurbeleid uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de instrumenten waarmee dit beleid wordt uitgevoerd, met name de subsidieregelingen van het Programma Beheer. Paragraaf 2.3 gaat over de randvoorwaarden die nodig zijn voor die uitvoering, namelijk de continuïteit van het beheer en de planologische bescherming van de natuurgebieden.

2.1 Doel van het natuurbeleid

De algemene doelstellingen van het natuurbeleid van het LNV zijn: 'Zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur' en 'In 2020 zijn er duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 voorkomende soorten en populaties' (LNV, 2006c). De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een middel om deze doelen te bereiken.

Het ministerie van LNV en de provincies hebben afspraken gemaakt over de te realiseren natuurkwaliteit en -kwantiteit in de EHS. De provincies geven de natuurkwaliteit aan in de zogeheten provinciale natuurdoeltypenkaarten. Deze kaarten vormen de basis voor de landelijke natuurdoelenkaart die de ruimtelijke invulling vormt van het beleid. Natuurdoelen bestaan uit clusters van natuurdoeltypen. Een natuurdoeltype is een 'in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft'. Het natuurbeleid streeft naar het behoud van biodiversiteit op een zo natuurlijk mogelijke wijze (Bal et al., 2001).

In 2005 is het 'Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer' gepubliceerd (zie Bijlage 2). In dit beleidskader zijn de afspraken vastgelegd tussen het Rijk en de provincies over de realisatie van de omslag. Tevens staan in het kader de uitgangspunten voor het particulier natuurbeheer. De provincies hebben de ruimte om dit nader in te vullen. In het kader blijft agrarisch natuurbeheer buiten beschouwing.

De randvoorwaarden zoals geformuleerd bij de omslag in 1995 zijn op hoofdlijnen gehandhaafd; de gewenste natuurkwaliteit staat voorop en de uitwerking van de omslag verloopt budgetneutraal. De afspraken over de uitwerking zijn nieuw. Zo zullen de provincies het particulier natuurbeheer bevorderen tot de geplande jaarlijkse groei per jaar bereikt is (circa 3000 ha/jaar). Verder zullen de provincies een realisatiestrategie opstellen. Deze geeft voor ieder gebied duidelijkheid of de realisatie wordt nagestreefd via een actieve verwervingsstrategie, of via een actieve beheerstrategie.

Op 1 januari 2007 is met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), een belangrijke stap gezet in de decentralisatie van overheidstaken naar de provincies. De provincies voeren nu de regie over de uitvoering van het natuurbeleid en overleggen hierover met de beheerorganisaties, waaronder Staatsbosbeheer. Het Rijk houdt echter wel de verantwoordelijkheid voor de financiering van het beheer van de natuurgebieden van Staatsbosbeheer.

De provincies bereiden een nieuwe, vereenvoudigde opzet van het natuurbeheer voor. Deze zullen zij in 2009 invoeren. Tot die tijd handhaven ze de huidige werkwijze en regelingen. De provincies en het ministerie van LNV overleggen verder nog over de resterende taakstelling en daarmee samenhangend de afspraken over de taakstelling voor de periode van het ILG. Deze loopt van 2007 tot en met 2013. De provincies geven aan deze evaluatie over de omslag te willen gebruiken (Rijk en Provincies, 2006). De resultaten van dit rapport kunnen bovendien bijdragen aan de nog te publiceren visie 'natuurbeheer' van de minister van LNV.

2.2 Instrumentarium voor het beheer

In Nederland is ongeveer 600.000 hectare natuurgebied en ongeveer 80.000 hectare agrarisch gebied waarvan het beheer is afgestemd op natuur en landschap. Op ruim 70% van deze gronden verstrekt het ministerie van LNV een tegemoetkoming in de kosten voor natuurbeheer. Hiervoor is de regeling Programma Beheer van kracht en worden afspraken gemaakt met Staatsbosbeheer.

Voor de verschillende beheerders bestaan verschillende regelingen (zie kader 'Subsidieregelingen natuurbeheer'). Agrariërs met natuurbeheer op landbouwgrond vallen onder de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) van Programma Beheer. Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen vallen onder de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) van het Programma Beheer. Andere particulieren die een beheersubsidie krijgen voor gebieden met de hoofdfunctie natuur, vallen eveneens onder de SN. Binnen de SN-regeling is het ook mogelijk om subsidie te krijgen voor de inrichting van natuur en voor de waardedaling van de grond bij bestemmingswijziging van landbouw naar natuur (SN-functieverandering voor particulier natuurbeheer).

Met de decentralisatie in 2007 zijn de provincies belast met de uitvoering van Programma Beheer en heten de regelingen daarom vanaf die datum PSAN en PSN (Provinciale SAN en SN).

Subsidieregelingen natuurbeheer

Programma Beheer bestaat uit de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De SAN is bedoeld voor natuur en landschap in het agrarische gebied, zoals weidevogelgebieden en landschappelijk zeer waardevolle cultuurlandschappen. Deze gebieden zijn veelal in gebruik bij agrariërs. Bij de SN-subsidies gaat het om gebieden met de hoofdfunctie natuur. Het betreft hier subsidies voor functieverandering, inrichting en beheer. Staatsbosbeheer heeft afzonderlijke afspraken met het ministerie van LNV.

Het is uiteindelijk de bedoeling van het rijksbeleid dat met de regelingen de rijksnatuurdoelen worden gerealiseerd. De natuurkwaliteit van deze natuurdoelen is beschreven aan de hand van natuurdoeltypen en de ligging is vastgelegd op een natuurdoelenkaart. Formeel zijn de provinciale gebiedsplannen het toetsingskader voor de subsidieverlening van de subsidie functieverandering, de inrichtingssubsidie en de beheersubsidie SN en SAN. Voor de SAN is met uitzondering van enkele pakketten geen sprake van inrichtingssubsidie.

De nieuwe natuur die nodig is voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, zal over het algemeen ontwikkeld worden op voormalige landbouwgronden. Hiervoor moet de functie van de grond veranderen van landbouw in natuur. Dit kan na verwerving en eventueel inrichting door de Dienst Landelijk Gebied (DLG), waarna de gronden worden overgedragen aan de terreinbeherende organisaties; of dit kan met particulier natuurbeheer.

De subsidie functieverandering beoogt voor grondeigenaren de waardedaling van de grond bij bestemmingswijziging van landbouw naar natuur te compenseren. DLG taxeert deze waardevermindering per perceel. Wanneer de grondeigenaar het eens is met de taxatie, de functiewijziging past binnen het gebiedsplan en het gemeentelijke bestemmingsplan, en de benodigde (aanleg-) vergunningen in orde zijn, dan kan hij een kwalitatieve verplichting en een overeenkomst tot voorfinanciering ondertekenen. De stichting Nationaal Groenfonds betaalt vervolgens de waardedaling in één keer uit. Als er subsidie functieverandering wordt verleend, mag het terrein nooit meer worden gebruikt voor de uitoefening van de landbouw en het terrein mag niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor de ontwikkeling of instandhouding van het beheerpakket.

De gronden van de nieuwe natuur zijn door de gangbare landbouw meestal zwaar bemest, hebben een lage grondwaterstand en zijn geëgaliseerd. Hierdoor zijn ze niet direct geschikt voor natuurontwikkeling. Inrichtingsmaatregelen kunnen het reliëf, de grondwaterstand en de bodemchemie herstellen. Beheerders moeten een inrichtingsplan indienen om in aanmerking te komen voor inrichtingssubsidie van Programma Beheer. Dat plan bevat de te nemen maatregelen die zullen leiden tot het behalen van de gewenste natuurdoelen zoals die zijn aangeduid in het gebiedsplan. De meest voorkomende maatregelen zijn afgraven en pluggen ten behoeve van verschraling van de grond en herstel van historisch reliëf, maatregelen voor verhoging van de waterstand, bebossing of juist het verwijderen van bos en indirecte maatregelen ten behoeve van bereikbaarheid voor beheer en recreatie. Ook moeten in het plan kaarten van de huidige en de te realiseren terreinsituatie opgenomen zijn. DLG beoordeelt of de maatregelen die in de inrichtingsplannen worden voorgesteld, uitvoerbaar en nodig zijn om de fysieke condities van het beoogde pakket binnen de gestelde termijn te bereiken. De hoogte van de inrichtingssubsidie is afhankelijk van de uit te voeren maatregelen, maar bedraagt maximaal 95% van de werkelijk gemaakte subsidiabele kosten. Het maximale hectarebedrag is in 2005 voor natuur 7.119 euro.

Beheersubsidies zijn gekoppeld aan de beheerdoelen van de regelingen voor natuur en landschap. Die doelen zijn beschreven aan de hand van voorgeschreven beheermaatregelen en eisen aan het natuurresultaat (de gewenste natuurkwaliteit) in de 'pakketten' van Programma Beheer of de 'subdoeltypen' van Staatsbosbeheer. In een pakket staat bijvoorbeeld beschreven dat de beheerder moet maaien of laten begrazen en dat er vijftien plantensoorten per 25 m² aanwezig moeten zijn. Het subsidiebedrag is afhankelijk van de moeite die de terreinbeheerder moet doen voor dat beheer. In de SN wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen basispakketten en pluspakketten. De eerste stellen minder hoge eisen aan natuurkwaliteit en beheerinspanning dan de tweede. De vergoedingen voor pluspakketten zijn dan ook hoger.

2.3 Waarborging natuurkwaliteit

Voor de waarborging van de natuurkwaliteit binnen de EHS zijn regels opgesteld voor het beheer van de natuur en voor de planologische inpassing van de natuur binnen provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. Continuïteit in natuurbeheer is nodig om de bestaande natuur op een bepaald kwaliteitsniveau in stand te houden. De planologische inpassing is nodig om versnippering te voorkomen en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren en in stand te houden.

Continuïteit van natuurbeheer noodzaak

Voor het realiseren van het merendeel van de natuurdoelen is continuïteit van het beheer nodig om de beoogde planten- en diersoorten te krijgen en/of te houden. Voor bijvoorbeeld waardevolle plantengemeenschappen zijn ontwikkelingstermijnen van decennia geen uitzondering (Schaminee en Jansen, 1998).

Natuurbeheer bij terreinbeherende organisaties is in principe oneindig. De grond zal in gebruik blijven als natuurterrein, omdat natuurbeheer de kernactiviteit is van deze organisaties. Terreinbeherende organisaties maken afspraken over de natuurdoelen en het type beheer. Staatsbosbeheer maakt hierover voor tien jaar afspraken met het ministerie van LNV. Natuurmonumenten en provinciale Landschappen vragen beheerpakketten aan voor zes jaar. Na die tijd kunnen ze in beperkte mate kiezen voor andere natuurdoelen. Dit is in het verleden gebeurd als andere natuurdoelen de voorkeur kregen door veranderende inzichten en kennis of als natuurdoelen niet haalbaar bleken te zijn. Ook is het mogelijk de financiering voor het benodigde beheer buiten de rijkssubsidiereregelingen om te regelen. Inrichtingssubsidie ten behoeve van omvorming van bestaande natuur kan alleen worden aangevraagd als het gebiedsplan dit toestaat.

Ook bij particulier natuurbeheer is de looptijd van het beheerpakket zes jaar. Deze tijd is te kort om de meeste natuurdoelen te ontwikkelen. Bovendien is er nog steeds actief beheer nodig om de natuurwaarden te behouden als de natuurdoelen al zijn gerealiseerd. Na de periode van zes jaar kan de natuurbeheerder het actieve beheer stoppen waardoor continuïteit van beheer niet gewaarborgd is.

Over de voortzetting van het beheer bij particulier natuurbeheer na de eerste subsidieperiode is door de korte looptijd nog niets bekend. Particuliere natuurbeheerders hebben wel de kwalitatieve verplichting om te zorgen dat het natuurdoelpakket, waarvoor zij subsidie krijgen of kregen zich kan blijven ontwikkelen. Op basis van de kwalitatieve verplichting dienen zij al datgene na te laten dat de ontwikkeling dan wel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling belemmert, bemoeilijkt of verhindert. Bovendien mag het terrein nooit meer worden gebruikt voor de uitoefening van de landbouw.

Bij het agrarisch natuurbeheer blijkt dat niet alle deelnemers na de looptijd van zes jaar kiezen voor continuering van het subsidiepakket. In de evaluatie van de



Botanische waarden ontwikkelen zich op termijn van decennia en zijn gebaat bij continuering van het natuurgerichte beheer. (Foto: Mark van Veen)

subsidiereregelingen (MNP, 2007b) is een ruimtelijke analyse gemaakt van de continuïteit van Programma Beheer. Op bijna 40% van het oppervlak, dat is ruim 160.000 hectare met subsidie, moesten in 2006 voor continuering van de subsidie, vervolgaanvragen worden gedaan na afloop van de eerste beheerperiode van zes jaar. Op 15% van de oppervlakte met SN waarbij de eerste aanvraag afliep, is geen vervolgaanvraag gedaan, voor het SAN-deel was dit zelfs 34%. Deze cijfers betreffen overigens alle aanvragers van Programma Beheer subsidie, dus niet specifiek de groep die functieverandering in het kader van de Omslag hadden. Het is in principe mogelijk dat het gedrag van deze laatste groep verschilt ten opzichte van alle aanvragers.

De Dienst Regelingen, die de regeling uitvoert, heeft in mei 2006 twintig SAN-beheerders gebeld met de vraag waarom zij hun individuele weidevogelbeheer onder de SAN niet continueerden. Uit het antwoord hierop bleek dat de meest voorkomende reden is dat beheerders de grond niet meer in beheer hebben, onder andere door verkoop, ruilverkaveling of een ontbonden pachtovereenkomst. Andere redenen waren de te lage vergoeding, de te hoge leeftijd van de agrariër, het te laat indienen of het vergeten in te dienen van de nieuwe subsidieaanvraag of omdat het weidevogelbeheer niet meer past binnen het bedrijfsplan.

Planologische bescherming ontbreekt vaak

De planologische bescherming via de Nota Ruimte en de amendementen daarop betekent dat op natuurgrond het 'nee tenzij'-regime van kracht is. Dit betekent dat

nieuwe plannen, projecten of handelingen niet zijn toegestaan als deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang (MNP, 2005a). Natuur is echter niet overal planologisch beschermd. Het 'nee tenzij'-regime van de Nota Ruimte is namelijk niet van toepassing op het agrarisch natuurbeheer. De gebieden binnen de EHS waar een beheerregeling met agrariërs is overeengekomen, worden wel tot de EHS gerekend maar hebben dus een ander beschermingsregime. Indien een gebied wel als EHS is begrensd maar een agrarische bestemming heeft, hoeft alleen rekening te worden gehouden met de actuele natuurwaarden en niet met de potentiële. Dit betekent dat voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik in de regel mogelijk is.

De gemeentelijke bestemmingsplannen zijn als enige bindend voor burgers en overheden. De door het Rijk verworven gronden en terreinen met particulier natuurbeheer krijgen daarin de bestemming natuur. De terreinen met agrarisch natuurbeheer houden de bestemming landbouw. Aangezien een groot deel van de bestemmingsplannen ouder is dan tien jaar zal de voorziene en gerealiseerde nieuwe natuur (nog) niet zijn opgenomen in de bestemmingsplannen (Algemene Rekenkamer, 2006). De planologische bescherming van het gemeentelijke bestemmingsplan ontbreekt in de praktijk dus in veel gevallen als het gaat om nieuwe natuur.

2.4 Conclusie

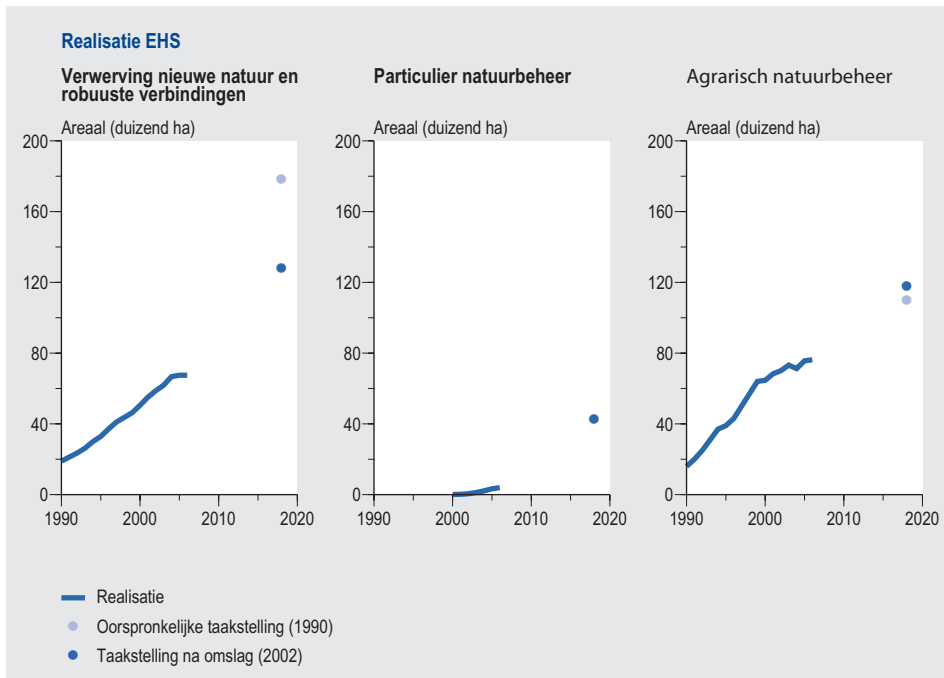
De omslag in het natuurbeleid brengt voor wat betreft het inzetten van de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer risico's met zich mee voor de continuïteit van het natuurbeheer. Het gaat daarbij niet alleen om de continuïteit van beheerafspraken, maar ook om de planologische bescherming van de beheerde terreinen. Voor EHS-gronden met agrarisch natuurbeheer geldt namelijk niet het 'nee tenzij'-regime.

3 BELEIDSKADER 'OMSLAG' IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het 'Beleidskader omslag van minder verwerking naar meer beheer' (LNV, 2005b) wordt vormgegeven in de praktijk en wat dit betekent voor de kansrijkheid van de omslag. Voor de realisatie van de EHS gelden na de omslag nieuwe taakstellingen voor elk van de drie onderscheiden beheertypen: verwerking en beheer via terreinbeherende organisaties, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. De realisatie daarvan wordt beschreven in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 dieper ingegaan op de wijze waarop provincies invulling hebben gegeven aan het omslagbeleid. Particulier natuurbeheer staat hierbij centraal omdat deze vorm van beheer ruim driekwart van de veranderde taakstelling beslaat. Een beleidskader voor de omslag van verwerking naar agrarisch natuurbeheer is niet nader beschreven, en komt dan ook niet aan de orde. Tot slot komen in paragraaf 3.3 de conclusies aan bod.

3.1 Realisatie taakstelling particulier natuurbeheer blijft achter

Zoals Figuur 3.1 laat zien, moet er nog ongeveer 60.000 ha grond worden verworven voor de realisatie van de EHS in 2018. Voor het particulier natuurbeheer moet nog



Figuur 3.1 Realisatie van particulier natuurbeheer komt niet op gang. De realisatie van verwerking en agrarisch natuurbeheer vult af. (Bronnen: LNV, 2006; MNP, 2007)

bijna alles worden gerealiseerd en voor het agrarisch natuurbeheer nog circa 40.000 ha.

Figuur 3.1 laat tevens zien dat de taakstelling voor particulier natuurbeheer bij het doortrekken van de huidige trend bij lange na niet wordt gehaald in 2018. Na een kwart van de realisatieperiode is slechts 10% (3.982 ha) van het areaal gerealiseerd. De realisatie van verwerving en agrarisch natuurbeheer liep tot voor kort nog op schema, maar vlakt de laatste paar jaar af. In 2006 is de verwerving binnen de EHS zelfs 0 ha. Er zijn alleen ruilgronden verworven. Dit zijn gronden die buiten de EHS verworven zijn en uitgeruild kunnen worden met gronden binnen de EHS. Er zijn signalen dat de verwerving vertraagd wordt door de omslag (DLG, 2007b). De afvlakking van agrarisch natuurbeheer komt waarschijnlijk doordat het populaire nestbeschermingspakket voor weidevogels niet meer is opengesteld. De realisatie van de verwerving bedroeg op 31 december 2006 67.492 ha (exclusief 28.330 ha ruilgronden) en de realisatie van agrarisch natuurbeheer bedroeg 76.220 ha. Dit laatste betreft niet alleen de taakstelling voor de EHS maar ook de 20.000 ha die buiten de EHS zal worden gerealiseerd.

3.2 Realisatie particulier natuurbeheer door provincies

Voor de uitvoering van het omslagbeleid is het 'Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer' opgesteld (zie Bijlage 2) (LNV, 2005b). De provincies hebben als taak dit beleidskader uit te voeren. Het rijksbeleid voor particulier natuurbeheer biedt de provincie ruimte om de uitvoering van deze relatief nieuwe regeling in te vullen. De provincies kunnen dat doen via gebiedsplannen, waarin zij aangeven waar welk type natuur is gewenst en via welke organisatievorm van het beheer dit gerealiseerd moet worden. Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn ook de uitvoerende taken ten aanzien van het Programma Beheer overgedragen aan de provincies (Rijk en Provincies, 2006). Zij hebben daarmee een sleutelpositie in zowel de doelstellingen als de uitvoering van de regeling gekregen.

Door middel van een telefonische enquête onder provinciale beleidsmedewerkers en een analyse van de relevante beleidsnota's is in kaart gebracht hoe de provincies uitvoering geven aan de omslag (Leneman en Verburg, 2007). In deze enquête is tevens nagegaan in hoeverre en op welke wijze de afspraken uit het beleidskader in de praktijk zijn vorm gegeven. Daarnaast is gevraagd welke factoren mogelijk de realisatie van het particulier natuurbeheer beïnvloeden. Het gaat daarbij om de realisatiestrategie, de knelpunten en het stellen van randvoorwaarden aan natuurdoelen of locaties die met particulier beheer kunnen worden gerealiseerd. De vragen hebben vooral een inventariserend karakter. De enquête biedt daarom een indicatie van de knelpunten en aanknopingspunten voor vervolgonderzoek, en geen sluitende verklaring voor de mate van realisatie.

Grote verschillen in uitvoering particulier natuurbeheer

De provincies hebben met elkaar afgesproken zich in te zetten voor de taakstelling particulier natuurbeheer. Het provinciale beleid ten aanzien van de omslag is veelal in een aparte nota en/of op kaart weergegeven. De provincies Flevoland en Zeeland hebben het beleid niet in een nota verwerkt, maar hebben het wel op kaart gezet. De provincies Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg hebben geen realisatiestrategiekaart, maar hebben gesteld dat particulier natuurbeheer overal mogelijk is binnen de EHS.

De wijze waarop de nationale taakstelling door provincies wordt geïmplementeerd, verschilt sterk. Ook de gerealiseerde taakstelling varieert van 1% in Zuid-Holland tot 22% in Noord-Holland (zie Tabel 3.1). Het lijkt erop dat de realisatiestrategie en/of de knelpunten een verklaring kunnen zijn voor de verschillen in realisatie van de provinciale taakstellingen. Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld het particulier natuurbeheer beperkt opengesteld waarbij alleen de continuering van bestaande pakketten is gesubsidieerd. De provincie stelt daarbij dat de financiële dekking van de regeling, welke samenhangt met het budget in het kader van ILG, onvoldoende gewaarborgd is door het Rijk, waardoor de provincie onverantwoorde financiële risico's loopt. Een gekwantificeerde analyse van verklaringen voor de mate van realisatie is met de beschikbare gegevens niet mogelijk. Wel is een kwalitatieve vergelijking mogelijk (zie Tabel 3.1).

Particulier natuurbeheer Noord-Holland op schema

In het beleidskader is voor het particulier natuurbeheer een (voorlopige) taakstelling per provincie opgenomen. Er zijn grote verschillen in realisatie van de hectare-doelstelling tussen de provincies. In Noord-Holland is een kwart van de taakstelling gerealiseerd. Dit ligt geheel op schema omdat nu ook een kwart van de looptijd is verstreken. In Groningen, Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant is de realisatie 5% of lager. De omslag heeft ook als doel meer eigenaren en gebruikers bij het natuur- en landschapsbeheer te betrekken. Overijssel en Gelderland hebben de meeste deelnemers met functiewijziging tot nu toe. Samen hebben zij de helft van de huidige 500 deelnemers aan particulier natuurbeheer (zie Tabel 3.1).

Niet alle provincies bieden verworven gronden eerst aan particulieren aan

Percelen die in opdracht van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) zijn verworven, kunnen nu de eerste zes maanden worden aangeboden aan particulieren. Bij gebrek aan belangstelling bij particulieren zouden deze gronden na zes maanden doorgeleverd moeten worden aan een terreinbeherende organisatie. Door middel van een realisatiestrategiekaart kan worden aangegeven waar de verworven gronden als eerste aan particulieren worden aangeboden of waar aan terreinbeherende organisaties de voorkeur wordt gegeven.

Een aantal provincies maakt gebruik van de mogelijkheid om via het aanbieden van grond aan particulieren de taakstelling te realiseren, waarbij sommige provincies wel randvoorwaarden stellen ten aanzien van de te realiseren ecologische doelen. Andere provincies kiezen hier niet voor. Particulier natuurbeheer komt hier alleen tot stand

Tabel 3.1. Relevante aspecten met betrekking tot particulier natuurbeheer binnen de provincies. (Bron: Leneman en Verburg, 2007)

Provincie	Gr	Fr	Dr	Ov	Ge	Fl	Ut	NH	ZH	Zl	NB	Li
Realisatie omslag												
Gerealiseerde taak (%)	2	9	7	11	14	9	13	23	1	4	5	7
Aantal particulieren	7	22	20	106	133	3	47	52	4	7	32	53
Gemiddeld areaal (ha)	3	15	13	6	6	15	8	11	5	4	7	4
Realisatiestrategie												
Geen gronden aanbieden						■			■	■	■	
Geen nota						■				■		
Geen realisatiekaart			■					■	■			■
Geen voorlichting						■			■		■	
Randvoorwaarden aan natuurdoelen niet door particulieren te realiseren												
Geen waterbeheer			■				■		■	■	■	
Geen grootschalige natuur			■	■					■	■	■	■
Randvoorwaarden aan ruimtelijke samenhang in de EHS												
Streven eenheid beheer	■			■						■		■
Streven eenheid eigen-domein				■							■	
Knelpunten bij provincie												
Taakstelling te hoog		■				■				■		
Budget te laag	■		■		■			■	■		■	
Geringe grondmobiliteit				■								■
Geringe deelname						■			■	■		
Knelpunten van particulieren bekend bij provincies												
Ingewikkeld proces	■	■	■				■			■		■
Vergoeding te laag	■		■				■				■	■
Onzekerheid beleid	■		■					■				

wanneer een grondeigenaar zelf grond inbrengt. Maar de meeste provincies voeren wel een actief beleid om particulier natuurbeheer te stimuleren; elk op geheel eigen wijze. Zo hebben de provincies Utrecht en Friesland een aanspreekpunt ingesteld dat particulieren begeleidt en adviseert. Andere provincies delegeren deze taak aan de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of een extern bureau. De provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Flevoland hebben geen actief beleid op dit gebied.



Grootschalige natuur in grote gebieden van minimaal 500 hectare beheerd met grote grazers is lastig te realiseren via particulier natuurbeheer. (Foto: Mark van Veen)

Niet alle provincies stellen randvoorwaarden aan particulier natuurbeheer

Het beleidskader nodigt provincies uit, desgewenst, aan te geven waar welke doelen via welke beheervorm gerealiseerd kunnen worden. Niet alle provincies hebben daar gebruik van gemaakt. Er zijn vier provincies, namelijk Friesland, Flevoland, Gelderland en Noord-Holland, die geen randvoorwaarden aan particulier natuurbeheer stellen (zie Tabel 3.1).

Er zijn drie verschillende randvoorwaarden die de overige acht provincies hanteren. Een van de randvoorwaarden is het benodigde waterpeilbeheer; het opzetten van het benodigde waterpeil kan het best op gebiedsniveau worden gerealiseerd en leent zich volgens vijf provincies daarom niet voor particulier natuurbeheer. Daarnaast verwachten zes provincies dat particulieren niet in staat zijn tot het beheer van grootschalige natuur waardoor de provincies voor dit natuurtipe de voorkeur geven aan terreinbeherende organisaties. Ten derde streven vijf provincies naar eenheid in beheer. Ze geven aan dat in gebieden waar terreinbeherende organisaties actief zijn, deze ook bij voorkeur voor beheer van de resterende gronden in aanmerking komen.

Knelpunten liggen vooral buiten de subsidieregelingen

De provincies, provincie Utrecht uitgezonderd, ervaren belangrijke knelpunten bij het realiseren van de taakstelling: een mogelijk ontoereikend budget vanuit ILG, een geringe grondmobiliteit en problemen met de bereidheid tot deelname bij particulieren. De provincies geven aan dat zij van particulieren signalen opvangen over knelpunten

zoals lange procedures en de onzekerheid over de realisatie van de benodigde vergunningen. De verdeling van verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheden maakt de procedure van de functiewijziging niet korter, onduidelijker en niet eenvoudiger. Daarnaast vinden particulieren volgens provincies veelal de vergoeding voor het beheer en de vergoeding voor de functieverandering niet toereikend. De provincie Limburg biedt daarom een extra tegemoetkoming van 15% naast de compensatie van 80% voor de waardedaling van de grond. Deze stimulans geldt echter alleen voor landgoedeigenaren en niet voor agrariërs die aan particulier beheer gaan doen (in verband met Europese regelgeving). Uit de gerealiseerde taakstelling van Limburg blijkt echter nog geen groot positief effect van deze extra stimulans.

3.3 Conclusies

De areaaltaakstelling voor particulier natuurbeheer blijft ver achter op schema. De taakstelling wordt bij het doortrekken van de huidige trend bij lange na niet gehaald in 2018. Het aantal hectares nieuwe natuur dat wordt verworven, of beheerd via de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer vlakt af. De vertraging bij de grondverwerving komt mogelijk door een afwachtende houding van betrokken overheden rond de omslag. De afvlakking bij agrarisch natuurbeheer hangt mogelijk samen met de beëindiging van het nestbeschermingspakket bij de collectieve weidevogelpakketten.

De provincies verschillen in mate van realisatie van de areaaldoelstelling, het is echter onbekend wat de oorzaak is van deze verschillen. Bij het vormgeven van de omslag hanteert elke provincie een eigen realisatiestrategie en ervaart andere knelpunten. Er is nader onderzoek nodig om de mate van realisatie van de taakstelling te kunnen verklaren uit de gesignaleerde knelpunten en de verschillen in realisatiestrategie. Om de kans op ecologische effectiviteit te vergroten, stellen enkele provincies randvoorwaarden aan particulier beheer. Aan particulier natuurbeheer nemen nu circa vijfhonderd particulieren en agrariërs deel.

4 VERWACHTE DEELNAMEBEREIDHEID

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre particulieren en agrariërs bereid zijn om aan natuurbeheer deel te nemen en of dit voldoende is om in 2018 de taakstellingen van de 'omslag' genoemd in hoofdstuk 3 te halen. Er zijn hiervoor drie enquêtes uitgevoerd - onder grondeigenaren, huidige deelnemers aan particulier natuurbeheer en aanvragers die uiteindelijk afzagen van particulier natuurbeheer.

In paragraaf 4.1 wordt beschreven hoe de bereidheid tot deelname is van eigenaren van grond in de EHS aan particulier natuurbeheer. Ook is gevraagd naar de belangstelling voor verkoop van de grond en is gekeken naar wat de gevolgen daarvan zijn voor de realisatie van de EHS. Daarnaast is gekeken of de realisatie van het particulier natuurbeheer mogelijk ten koste gaat van agrarisch natuurbeheer en/of het beheer dat agrariërs uitvoeren op terreinen van terreinbeherende organisaties. Overigens moet aangegeven worden dat de informatie over deelnamebereidheid met flinke onzekerheden omgeven is. Bijvoorbeeld: een derde deel van de grondeigenaren die aangeeft bereid te zijn om grond te verkopen, zegt ook bereid te zijn aan de functiewijziging te willen deelnemen. Ten slotte is modelmatig geanalyseerd in hoeverre particulier natuurbeheer bedrijfseconomisch aantrekkelijk is in een agrarische bedrijfsvoering.

In paragraaf 4.2 wordt volgens een vergelijkbare structuur ingegaan op het agrarisch natuurbeheer. Daarbij wordt aandacht gegeven aan zowel de deelnamebereidheid als de bedrijfseconomische aantrekkelijkheid. Dit hoofdstuk eindigt met een aantal conclusies in paragraaf 4.3.

4.1 Particulier natuurbeheer

4.1.1 Belangstelling

Onvoldoende belangstelling voor particulier natuurbeheer

Het Beleidskader omslag geeft een taakstelling van 42.800 ha particulier natuurbeheer aan voor 2018. Het totale areaal waarvoor belangstelling bestaat om de komende 10 jaar deel te nemen aan particulier natuurbeheer, bedraagt 18.000 ha (Geelen en Lene-man, 2007). Dat blijkt uit een in mei en juni 2007 gehouden telefonische enquête onder een representatieve steekproef onder eigenaren van landbouwgrond in de EHS.

Van de grondeigenaren in de EHS wil gemiddeld 15% in de toekomst deelnemen aan particulier natuurbeheer. Het percentage bij landgoedeigenaren (26%) en overige grondeigenaren (28%) is twee keer zo hoog als bij agrariërs (13%), maar in absolute aantallen gesproken is de belangstelling bij agrariërs het grootst.

Bij een telefonische enquête in 2004 gaven grondeigenaren aan belangstelling te hebben voor ruim 13.500 ha particulier natuurbeheer (Nationaal Groenfonds, 2004). Deze



Op landgoed Vollenhoven is een aantal graslanden onder particulier natuurbeheer gebracht. De graslanden zijn ingericht door reliëf aan te brengen en de grondwaterstand te verhogen. (Foto: Mark van Veen)

steekproef verschilde evenwel van de huidige steekproef doordat het Nationaal Groenfonds indertijd niet de beschikking had over de adressen van alle grondeigenaren in de EHS, maar de adressen van agrariërs via boekhoudkantoren had verkregen.

Ongeveer 40% van de grondeigenaren die in het verleden al eens grond hebben omgevormd in blijvende natuur, gaat dit volgens de enquête hoogstwaarschijnlijk binnen nu en 10 jaar weer doen. Dit is duidelijk hoger dan de gemiddelde belangstelling van 15%. Nieuwe hectares na 2007 hoeven dus niet altijd van nieuwe grondeigenaren te komen. Het is niet duidelijk of de genoemde 40% grondeigenaren sterk gemotiveerd zijn verder uit te breiden, maar in ieder geval is de opgedane ervaring met deelname kennelijk geen beletsel. Ook Van Wijk en Engels (2006) wijzen op het belang van ervaring voor de toekomstige bereidheid tot deelname.

Op grond van de enquêtes uit 2004 en 2007 kan om methodologische redenen niet geconcludeerd worden, dat de belangstelling toe zou nemen. Wel kan er worden geconcludeerd dat die belangstelling onvoldoende lijkt om de taakstelling particulier natuurbeheer in 2018 te halen; er is immers een groot verschil tussen de in 2007 in enquêtes uitgesproken voornemens om 18.000 ha om te vormen terwijl er 42.800 ha nodig is in 2018.

In de schatting van de bereidheid tot deelname is overigens alleen geënuquêteerd onder eigenaren van grond in de EHS. In principe kan iedereen deze grond aankopen voor

particulier natuurbeheer. In hoeverre anderen dan de huidige eigenaren van grond in de EHS, belangstelling hebben om aan particulier natuurbeheer deel te nemen, is onbekend, maar het zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verdere realisatie van de taakstelling particulier natuurbeheer.

Bedrijfsstrategie vooral bepalend voor deelname

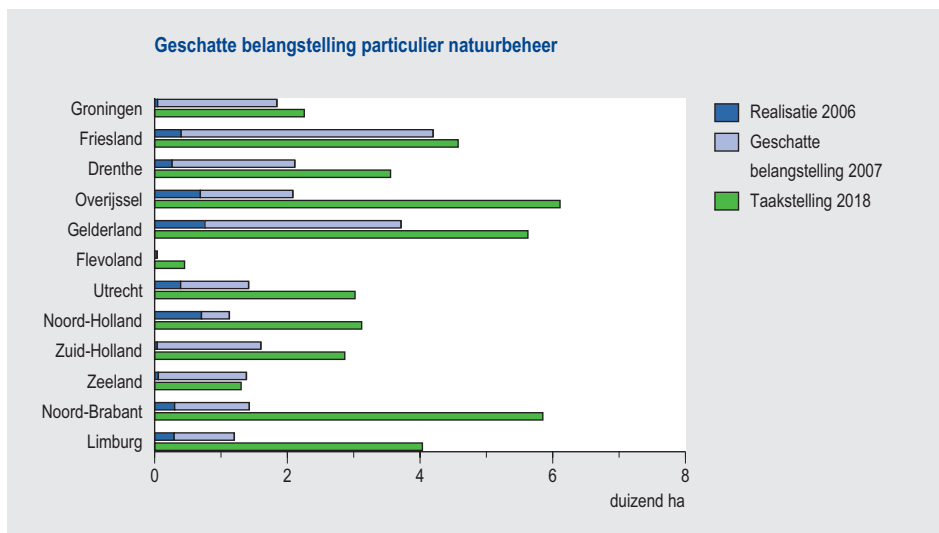
De belangrijkste redenen voor grondeigenaren om landbouwgrond om te vormen tot natuur zijn:

- liefde en interesse voor de natuur;
- hoge subsidies;
- particulier natuurbeheer past binnen de strategie van het bedrijf.

Deze redenen komen overeen met die uit het onderzoek in 2004 (Nationaal Groenfonds, 2004).

De bereidheid tot deelname verschilt per provincie. In de provincies Zeeland, Friesland en Groningen lijkt de bereidheid tot deelname op dit moment zodanig dat de taakstellingen in 2018 binnen bereik komen (zie Figuur 4.1). De provincies Overijssel, Limburg en Noord-Brabant laten het grootste verschil zien tussen taakstelling en bereidheid tot deelname. Van elke drie grondeigenaren gaan er twee -zeker of waarschijnlijk- niet over tot functieverandering van hun landbouwgrond tot natuur. Dit percentage komt ongeveer overeen met het onderzoek uit 2004 (Nationaal Groenfonds, 2004). De belangrijkste redenen om niet aan functiewijziging te doen zijn:

- particulier natuurbeheer past niet in de bedrijfsstrategie;
- een andere bestemming levert meer geld op;
- vanwege het principe: 'zonde van de landbouwgrond'.



Figuur 4.1 Op basis van de geschatte belangstelling kan een aantal provincies haar taakstelling realiseren, in andere provincies zal het moeilijker zijn. (Bron: Geelen en Leneman, 2007; Dienst Regelingen, 2007; LNV, 2006a)

Deze redenen worden ook door Van Wijk en Engels (2006) genoemd, waarbij zij ook wijzen op de onzekerheid over de continuïteit van de subsidies. Hun project was gericht op het informeren van grondeigenaren in de EHS over de mogelijkheden met betrekking tot particulier natuurbeheer (zie ook Veurink et al., 2007). De enquête van Van Wijk en Engels is gehouden in 2005. Kennelijk speelt de onzekerheid met betrekking tot de continuïteit in 2007 minder bij de grondeigenaren.

Realisatie particulier natuurbeheer ten koste van ander natuurbeheer?

Uit de enquête van 2007 komt ook naar voren dat een eventuele functiewijziging van landbouwgrond naar natuur slechts weinig effect zal hebben op de deelname aan agrarisch natuurbeheer. Dit geldt ook voor natuurbeheer via pacht van terreinbeheerende organisaties.

Meer dan de helft van de grondeigenaren geeft aan dat ze nu subsidies ontvangt via deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Nog eens 7% ontvangt subsidie voor natuurvriendelijke landbouw via een andere organisatie. De inpasbaarheid van natuurbeheer binnen een graslandbedrijf hangt onder meer af van de mogelijkheid om het gras van relatief slechte voederkwaliteit dat afkomstig is van natuurterreinen aan de eigen koeien te voeren, evenals van de mogelijkheid om voldoende jongvee en droogstaande koeien in de natuurterreinen te laten lopen. Dit beperkt mogelijk het totale oppervlak natuurbeheer dat ingepast kan worden op een bedrijf.

Voor het beheer van veel graslanden van terreinbeheerende organisaties is de inzet van nabijgelegen boeren via pachtconstructies belangrijk. Een verminderde belangstelling voor deze pachtconstructies zou een mogelijk knelpunt kunnen vormen voor de terreinbeheerende organisaties. Zo verpacht Natuurmonumenten vijftien procent van het grasland. Staatsbosbeheer verpacht zeventig procent van het doeltypische bloemrijk grasland, droog schraalland en nat schraalland, en 80% van het weidevogelgrasland. Samen beslaan deze verpachte arealen een kleine 30.000 ha.

Er zou ook een spanning kunnen ontstaan tussen het realiseren van de taakstelling voor particulier natuurbeheer als de taakstelling voor verwerving. In beide gevallen speelt belangstelling van agrariërs namelijk een grote rol. In totaal moet vóór 2018 nog 60.000 ha binnen de EHS worden verworven. De geënquêteerde grondeigenaren geven aan in die periode vrijwel zeker, of waarschijnlijk wel, over te zullen gaan tot de verkoop van ruim 20.000 ha van hun landbouwgrond voor natuur. Er is 28.000 ha ruilgrond bestemd en beschikbaar voor de EHS. Als het lukt die grond met grondeigenaren binnen de EHS te ruilen, is er nog 12.000 ha te realiseren.

Helft deelnemers ervaart knelpunten

Uit een tweede enquête uit 2007, gehouden onder huidige deelnemers aan particulier natuurbeheer, blijkt dat meer dan de helft daarvan knelpunten ervaart. De lange aanvraagtijd, een gebrek aan kennis over procedures en onduidelijke en/of gebrekkige informatie van de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) zijn het vaakst

genoemd (Geelen en Leneman, 2007). Opvallend is dat de overige geënquêteerden juist geen knelpunten naar voren brachten. Het is niet onderzocht of dit verband houdt met het eventueel uitbesteden van hun aanvraag. Tijdens het onderzoek is gesignaleerd dat een groot deel van de aanvragen voor particulier natuurbeheer uitbesteed is aan bijvoorbeeld adviesbureaus.

Zowel de omvang als de aard van de knelpunten komen overeen met de analyse van Van Wijk en Engels (2006). De informatievoorziening is ook al eerder als knelpunt naar voren gebracht (Leneman et al., 2004a). Ervaringsdeskundigen (beheerders en ‘tussenpersonen’) brengen het gebrek van vertrouwen in de overheid als een belangrijk punt naar voren en ook het feit dat de regeling continuïteit ontbeert (Leneman et al., 2006). Zo zijn er de afgelopen jaren heel wat wijzigingen doorgevoerd. Voorbeeld hiervan zijn: de wijziging van de uitbetaling van 30 jaarlijkse termijnen naar uitbetaling ineens, de wijziging van de waardebepaling van de grond en de wijziging met betrekking tot vrijstelling van de inkomstenbelasting over de waardedaling van de grond.

Belangstelling stuit op regelgeving

Een derde enquête in 2007 is gehouden onder grondeigenaren in de EHS, van wie de aanvraag tot functiewijziging niet heeft geresulteerd in een functiewijziging. Een belangrijke oorzaak van het niet doorgaan van de functiewijziging was het simpel niet voldoen aan de eisen van de regeling voor functiewijziging. Zo moet een aanvraag passen in het gebiedsplan van de provincie, maar blijkbaar controleren geïnteresseerde grondeigenaren niet altijd of zij wel in aanmerking komen voor functiewijziging.

Een moeilijker te voorziene oorzaak voor voortijdige beëindiging van het aanvraagtraject was dat, hoewel de aanvraag voldeed aan het gebiedsplan, de bestemmingswijziging van landbouw naar natuur bij de gemeente niet mogelijk bleek. De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer zijn bij de verschillende overheden niet afgestemd. Als derde oorzaak werd genoemd dat de definitieve taxatie van de grond lager uitviel dan verwacht. 18% van de aanvragers, die uiteindelijk geen functiewijziging hebben gekregen, gaf aan dat de tegenvallende definitieve taxatiewaarde een rol heeft gespeeld bij het niet door laten gaan van de aanvraag.

De definitieve taxatiewaarde wordt berekend aan de hand van de verkeerswaarde van de grond. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) geeft initiatiefnemers eerst een pretaxatie met een marge van 5000 euro. Daarna bepaalt een onafhankelijke taxateur de werkelijke waarde, als basis voor de compensatie van de waardedaling van de grond. Voor 2005 werden regionale gemiddelden gebruikt. Deze procedure sloot niet goed aan bij de ontwikkelingen op de grondmarkt (Staatscourant, 2004). Met name de functiewijziging van agrarisch minder waardevolle gronden was voor particulieren interessant, vanwege het prijsverschil tussen werkelijke waarde en de compensatie van de waardedaling. Dat verschil is vanaf 2005 veel kleiner. Functiewijziging van agrarisch minder waardevolle grond is daardoor mogelijk financieel minder interessant en particulieren vinden de onzekerheid in de pretaxatie te groot (Leneman et al., 2006).

Tot slot speelden diverse andere overwegingen een rol bij het afbreken van het aanvraagtraject, zoals meer persoonlijke redenen, ontevredenheid over de houding van de overheid, en de verwachte administratieve rompslomp (Geelen en Leneman, 2007).

Gerichte communicatie en informatie gewenst

Aan alle respondenten in de drie genoemde enquêtes in 2007 (grondeigenaren, huidige deelnemers, en aanvragers zonder uiteindelijke functiewijziging) is gevraagd algemene opmerkingen over de regeling te geven. Hier is ruim gebruik van gemaakt. Deze opmerkingen betreffen hoofdzakelijk drie aspecten. Ten eerste vindt men de subsidies te laag. Ten tweede is men van mening dat goede landbouwgrond nodig is voor de landbouw en niet voor de natuur. Ten derde pleiten de respondenten voor een betere communicatie en informatie (persoonlijke begeleiding) over de regeling.

4.1.2 Bedrijfseconomische aantrekkelijkheid

Particulier natuurbeheer bedrijfseconomisch aantrekkelijk voor agrariërs

Uit modelonderzoek (Schrijver en Rudrum, 2007) blijkt dat het huidige particulier natuurbeheer bedrijfseconomisch binnen een agrarisch bedrijf aantrekkelijk kan zijn. Op basis hiervan lijkt dat de taakstelling gerealiseerd zou kunnen worden; de uitkomsten van enquêtes weerspiegelen deze analyse echter niet en er zijn nog enkele kanttekeningen.

Voor bedrijven is het economisch aantrekkelijk om de maximale hoeveelheid particulier natuurbeheer te realiseren. Het maximum wordt bepaald door het aandeel van het bedrijfsareaal dat in de EHS ligt. De berekeningen zijn uitgevoerd voor een vijftal representatieve bedrijven die relatief veel voorkomen in de EHS (zie Tabel 4.1).

Samen representeren de vijf bedrijven 30% van de bedrijven met grond in de EHS en 40% van het areaal in de EHS. Bij de maximale hoeveelheid particulier natuurbeheer (gegeven het areaal dat in de EHS ligt) nemen de inkomens in de landbouw circa 20% toe. Dit cijfer is gebaseerd op de beheervergoeding voor half natuurlijk grasland en een oneindige jaarlijkse vergoeding voor de compensatie van de waardedaling. In de berekeningen is uitgegaan van een SN-basispakket. Voor een SN-pluspakket gelden vermoedelijk min of meer dezelfde uitkomsten; terwijl de eisen aan het beheer gelijk zijn, is de vergoeding iets hoger maar zullen de grasopbrengsten waarschijnlijk minder zijn.

Het is vooralsnog te vroeg om te concluderen dat op louter bedrijfseconomische berekeningen de taakstelling voor particulier beheer op agrarische bedrijven binnen de EHS haalbaar zou zijn. De modelberekeningen gelden slechts voor bedrijven die representatief zijn voor 40% van het areaal van de EHS. Een algemeen voorbehoud bij deze berekeningen is het gegeven dat het model recent is uitgebreid voor particulier natuurbeheer en dat nog geen review heeft plaatsgevonden door onafhankelijke deskundigen.

Tabel 4.1 Kenmerken van de representatieve bedrijven. (Bron: Schrijver en Rudrum, 2007)

Bedrijfstype	Aantal bedrijven	Bedrijfs-grootte (ha)	Areaal in EHS (%)
Melkvee met bouwland klein	2526	40	24
Melkvee met bouwland groot	959	80	23
Melkvee klein	2017	28	33
Melkvee groot	1323	53	26
Zoogkoeien	1676	40	38

Indien bedrijven op hun gehele areaal particulier natuurbeheer zouden mogen uitvoeren, en het areaal dus niet beperkt blijft tot het deel dat in de EHS ligt, is een combinatie van particulier natuurbeheer en botanisch agrarisch beheer voor de bedrijven bedrijfseconomisch aantrekkelijker. De optimale hoeveelheid particulier en agrarisch natuurbeheer varieert van ongeveer de helft op het kleine melkveebedrijf met bouwland tot bijna het gehele areaal op het zoogkoeienbedrijf.

Effect liberalisering landbouwbeleid gering

Naar verwachting wordt de landbouwmarkt na 2013 verdergaand geliberaliseerd. Vermeedelijk leidt dit tot een verlaging van de opbrengstprijzen en tot een vergroting en intensivering van de landbouwbedrijven om de relatief hoge kosten voor grond en arbeid per eenheid product te minimaliseren.

Aangezien de EHS en de taakstelling van de omslag in 2018 gerealiseerd moeten zijn, kunnen de verwachte effecten van de liberalisering van invloed zijn op de keuzes tussen particulier natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en gangbaar landbouwkundig beheer en gebruik. De keuze van de grondeigenaren zal sterk samenhangen met de manier waarop de vergoedingen voor natuurbeheer worden bepaald. De beheervergoeding voor particulier natuurbeheer (SN) is gebaseerd op 80% vergoeding van de normkosten voor het beheer (naast compensatie voor functiewijziging). De beheervergoeding voor agrarisch natuurbeheer is gebaseerd op de opbrengstderving plus een bonus van maximaal 20% (voor 'transactiekosten'). De beheervergoeding voor particulier natuurbeheer is dus niet gevoelig voor (dalende) landbouwprijzen in tegenstelling tot de vergoeding voor agrarisch natuurbeheer.

Voor de analyse van de effecten van een liberalisering van het landbouwbeleid zijn de prijzen voor melk en krachtvoer en de ontwikkeling van de bedrijfsgrootte ontleend aan De Bont et al. (2007). Uitgegaan is van een daling van de melkprijs met 12% en een daling van de krachtvoerprijs met 17%. De toegenomen bedrijfsoppervlakte varieert van 30% voor zoogkoeienhouders tot meer dan een verdubbeling voor het grote melkveebedrijf met bouwland. In dit scenario wordt de taakstelling voor particulier natuurbeheer niet gerealiseerd. Dit komt doordat is aangenomen dat de bedrijfsoppervlakte gelegen in de EHS niet toenam terwijl tegelijkertijd het aantal bedrijven meer dan halveerde.

Fiscale aspecten

Volgens Leneman et al. (2004) kunnen fiscale aspecten mogelijk de deelnamebereidheid aan functiewijziging beïnvloeden. In de telefonische enquête onder grondeigenaren is gevraagd in hoeverre fiscale aspecten een rol spelen of als knelpunt worden beschouwd. Ze zijn wel genoemd, maar vormen geen prominent onderdeel van de knelpunten.

De afgelopen jaren zijn enkele fiscale veranderingen doorgevoerd, waarvan een positief effect op de bereidheid tot deelname verwacht mag worden. Grondeigenaren die landbouwgrond hebben omgezet in natuur, hoeven geen inkomstenbelasting te betalen over de vergoeding voor de waardedaling van de grond. Deze vrijstelling, die eind 2005 bekend is gemaakt, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de rentabiliteit van het natuurbeheer (Bakker et al. 2005) en daarmee aan de bereidheid tot deelname (Leneman et al., 2004). De onderdelen beheer, recreatie, en inrichting van de SN-regeling zijn tot nu toe niet vrijgesteld van inkomstenbelasting.

De Natuurschoonwet 1928 (NSW) biedt fiscale voordelen voor eigenaren van landgoederen. Op 1 juni 2007 is het rangschikkingsbesluit van de NSW

gewijzigd (Staatsblad, 2007a; Staatsblad, 2007b). Belangrijk in relatie tot de SN-regeling voor functieverandering is de verruiming van de mogelijkheid tot rangschikking van natuurterreinen, namelijk die terreinen die aan de landbouw zijn onttrokken en zullen worden omgevormd tot natuur. Ook zijn de beplantingseisen meer in overeenstemming met de regels van het Programma Beheer gebracht. De verruiming van het begrip natuur kan de deelnamebereidheid voor particulier natuurbeheer vergroten (Aertsen, 2007).

De wijziging van de NSW kende een lange voorbereidingsstijd en dit heeft bij eigenaren van voorheen al goedgekeurde NSW-landgoederen tot onzekerheid geleid, bijvoorbeeld over de mogelijkheid om twee onroerende zaken gezamenlijk te doen rangschikken. Ook het risico dat landgoederen niet meer onder de NSW zouden vallen en daarmee de fiscale voordelen zouden komen te vervallen, speelde onzekerheid in de kaart, met negatieve gevolgen voor de bereidheid tot deelname aan de SN-functieverandering (Leneman et al., 2004).

Een belangrijke fiscale last is de heffing van waterschapslasten op bos en natuurterreinen (Bakker et al., 2005). Deze komt vanaf volgend jaar te vervallen.

Ook speelt een rol dat in de modelanalyse de vergoeding voor agrarisch natuurbeheer gelijk was gehouden. Het agrarisch natuurbeheer is door de verlaging van de krachtvoerprijs relatief aantrekkelijker geworden waardoor minder wordt gekozen voor particulier natuurbeheer.

Er zijn ook berekeningen uitgevoerd met een extra aanname, namelijk dat op het hele bedrijf particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer zou kunnen worden uitgevoerd. In dat geval is het particulier natuurbeheer zo aantrekkelijk, dat de taakstelling op grond van de bedrijfseconomische inpasbaarheid ruimschoots zou kunnen worden gehaald.

4.2 Agrarisch natuurbeheer

4.2.1 Belangstelling

Belangstelling vlakt af

De bereidheid tot deelname aan agrarisch natuurbeheer zag er tot nu toe positief uit. De agrariërs gaven in een enquête in 2004 aan deel te nemen vanwege de hoogte van de vergoeding en interesse in de natuur (Leneman en Graveland, 2004). Over het



*De grutto is voor zijn broedsucces mede afhankelijk van percelen waar laat gemaaid wordt.
(Foto: Mark van Veen)*

algemeen waren zij tevreden over de regeling. Tachtig procent van de deelnemers gaf aan het agrarisch natuurbeheer te willen continueren en zelfs te willen uitbreiden na afloop van de lopende subsidieperiode.

Sinds dit jaar kan het pakket dat bestaat uit enkel nestbescherming niet meer aangevraagd worden. Dit komt doordat de EU niet toestaat dat de overheid subsidie verleent voor bescherming die wettelijk verplicht is. Ruim zestig procent van het bruto areaal agrarisch natuurbeheer bestaat uit deze lichte pakketten. Een aantal huidige deelnemers aan deze lichte pakketten heeft al aangegeven deze niet te zullen vervangen door de wel beschikbare weidevogelpakketten, die alle uitgaan van een uitgestelde maai-datum (Dirks, 2007). De ondervraagde personen geven aan dat deze laatste pakketten veel moeilijker inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering dan het pakket nestbescherming.

4.2.2 Bedrijfseconomische aantrekkelijkheid

Botanisch beheer aantrekkelijker dan weidevogelbeheer

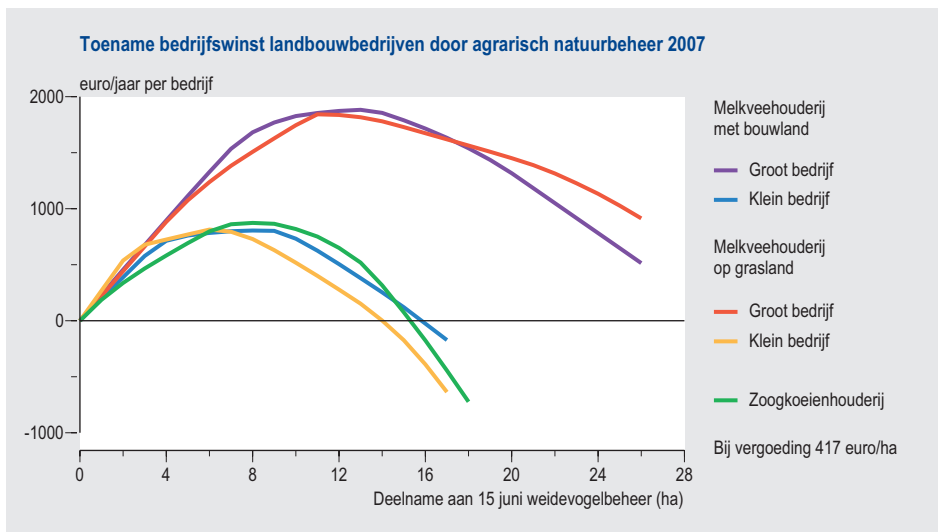
De modelberekeningen van Schrijver en Rudrum (2007) geven aan dat bij de huidige vergoedingen er voldoende bedrijfseconomische mogelijkheden zijn om de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer te realiseren. Volgens de modelberekening is het optimaal om zoveel mogelijk agrarisch natuurbeheer uit te voeren, gegeven hun gedeeltelijke ligging (zie Tabel 4.1) in de EHS. In de praktijk zal echter hooguit 25-50% van de berekende optimale hoeveelheid natuurbeheer aantrekkelijk zijn. Naarmate

een groter deel van het bedrijf meedoet, neemt de complexiteit van de bedrijfsvoering namelijk sterk toe.

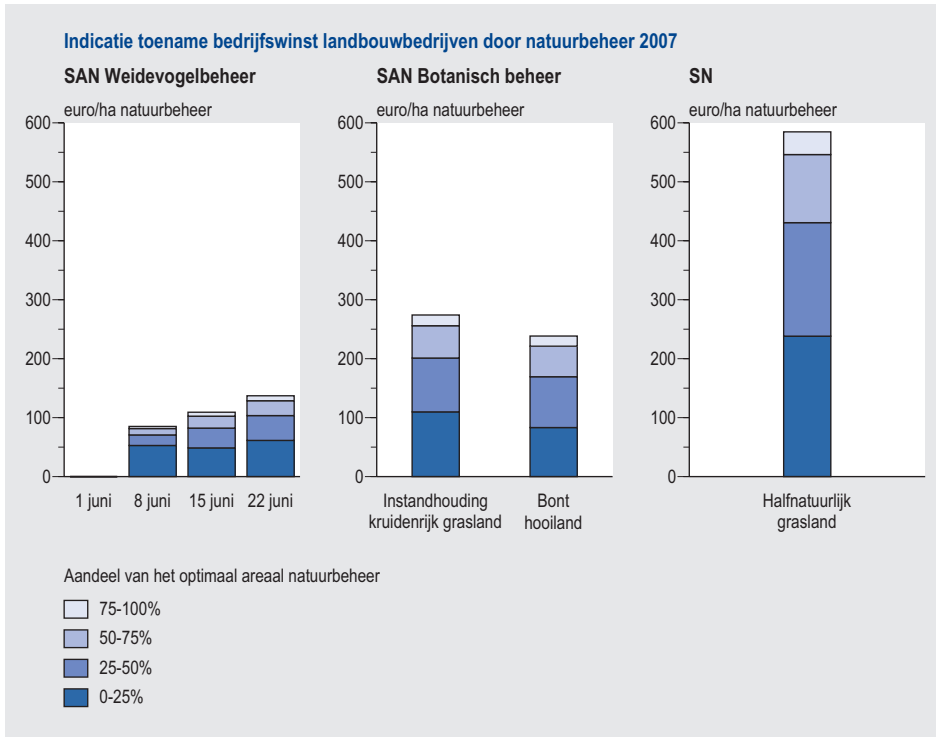
Botanisch beheer is aantrekkelijker dan weidevogelbeheer. De invoering van bedrijfs-toeslagen in plaats van hectaresteen voor akkerbouwgewassen draagt hier in sterke mate aan bij. Het is nu voor een agrariër aantrekkelijk om minder maïs te verbouwen en op het zo verkregen grotere areaal grasland deels botanisch beheer uit te voeren.

Weidevogelbeheer is economisch nauwelijks aantrekkelijk. Figuur 4.2 laat zien dat voor drie van de vijf representatieve bedrijfstypen weidevogelbeheer met een rustperiode tot 15 juni bij de optimale hoeveelheid areaal maximaal 900 euro per jaar voor het gehele bedrijf oplevert. Voor de twee grote melkveebedrijven bedraagt de maximale winst circa 1.900 euro per jaar per bedrijf. In het licht van de meer complexe bedrijfsvoering en de bijbehorende administratieve taken is dit een geringe stimulans om weidevogelbeheer uit te voeren. De figuur laat tevens zien dat de eerste hectares relatief meer bijdragen aan de bedrijfswinst dan de latere hectares weidevogelbeheer. Op een gegeven moment neemt de winst zelfs af en is een extra hectare weidevogelbeheer verliesgevend. Dit komt doordat inpassing in de bedrijfsvoering lastiger wordt. Er moet bijvoorbeeld voor buiten het bedrijf worden aangekocht

Volgens mededelingen uit de praktijk (Natuurlijk Platteland Nederland) kan op gebiedsniveau 10% tot 12% beheer met een uitgestelde maaidatum worden gerealiseerd. Dit percentage kan goed worden ingepast in de bedrijfsvoering. Hierbij kan het aandeel agrarisch natuurbeheer dat inpasbaar is per individueel bedrijf binnen het gebied onderling verschillen.



Figuur 4.2 De bijdrage aan de winst van agrarisch natuurbeheer in het bedrijfsresultaat neemt volgens modelberekeningen af bij het toenemen van het areaal en is op een gegeven moment zelfs verliesgevend. (Bron: Schrijver en Rudrum, 2007)

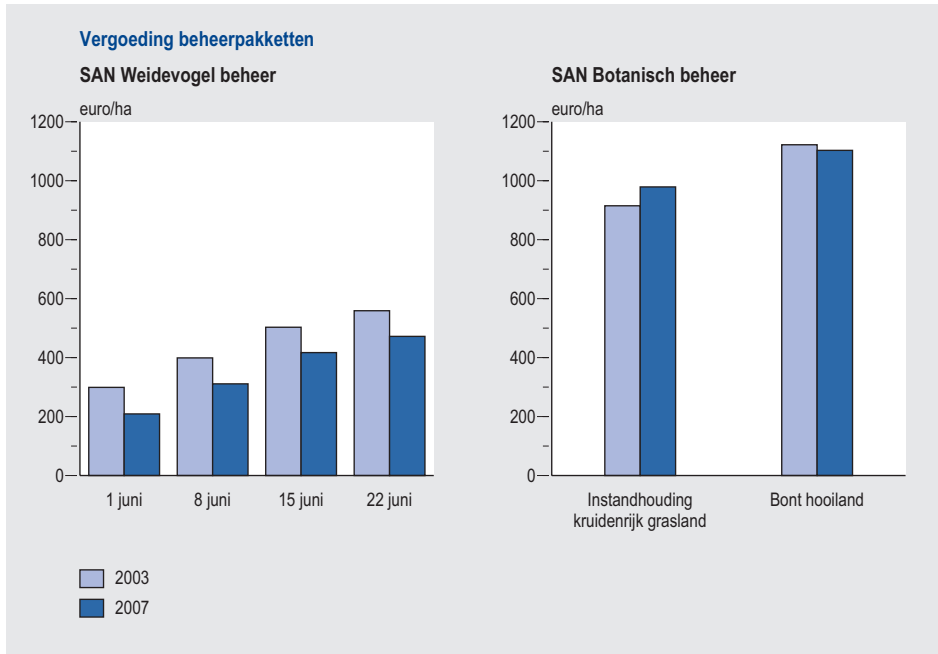


Figuur 4.3 Er zijn soms grote verschillen in bijdrage aan de winst per beheerpakket volgens modelberekeningen. Wel dragen de eerste hectares altijd meer bij aan de inkomstenstoe name dan de laatste hectares van de berekende optimaal inpasbare hoeveelheid agrarisch natuurbeheer. (Bron: Schrijver en Rudrum, 2007)

Er is een verschil in de winstgevendheid tussen de beheerpakketten die kunnen worden uitgevoerd op een agrarisch bedrijf. Figuur 4.3 laat het resultaat per bedrijf zien, gemiddeld over de vijf representatieve bedrijven. De figuur toont de maximale winst per bedrijf bij het optimale areaal agrarisch natuurbeheer. Halfnatuurlijk grasland (SN) levert volgens het model de meeste winst op, gevolgd door respectievelijk botanisch graslandbeheer en weidevogelbeheer met rustperiode (beide SAN-pakketten). Daarnaast geeft de figuur ook aan dat de eerste 25-50% van het optimale areaal agrarisch natuurbeheer meer bijdraagt aan de winst dan de 50-100% van het optimale areaal; dit is in lijn met wat uit figuur 4.2 is af te leiden.

Groot verschil tussen praktijk en modelberekeningen

Er is een groot verschil tussen de inpasbaarheid die boeren zelf zien en de inpasbaarheid op grond van bedrijfseconomische modelberekeningen. Het overgrote deel van de in de praktijk beschikte pakketten betreft weidevogelbeheer. Bijna twee derde van het bruto areaal agrarisch natuurbeheer betreft weidevogelbeheer gebaseerd op enkel nestbescherming. Dit pakket is in de berekeningen niet meegenomen omdat dit in principe als altijd inpasbaar wordt beschouwd. Het heeft bijna geen gevolgen voor de bedrijfsvoering, behalve dat er voldoende arbeid beschikbaar moet zijn voor het zoe-



Figuur 4.4. De hoogte van de beheervergoeding voor weidevogelbeheer is tussen 2003 en 2007 aanzienlijk gedaald. (Bron: Schrijver en Rudrum, 2007)

ken van nesten (deels vrijwilligers) en het er omheen maaien. De botanische pakketten en weidevogelpakketten met een uitgestelde maaidatum zijn wel in de berekeningen opgenomen. Deze worden ongeveer even veel afgesloten, terwijl het model laat zien dat het botanisch beheer bedrijfseconomisch gezien gunstiger is.

Het verschil tussen praktijk en modelberekening kan, wat weidevogelbeheer betreft, het gevolg zijn van de gedaalde vergoeding voor het beheer (zie Figuur 4.4). Voor botanisch beheer kan dit komen doordat het beheer grotere aanpassingen in de bedrijfsvoering vergt. Het gaat dan vooral om een andere wijze van voedselvoorziening (meer aankoop) en aanpassingen in het beweidingssysteem. In de praktijk voeren boeren nauwelijks structurele aanpassingen door (Dirks, 2007; Groeneveld en Dirks, 2006). Om dit wel te verwezenlijken is continuïteit in de subsidieregeling van groot belang, omdat deze aanpassingen voor langere tijd worden gedaan. Met de jaarlijkse veranderingen in de subsidieregelingen ontbreekt het hier momenteel aan.

Liberalisering landbouwbeleid levert geen obstakels voor inpasbaarheid

In principe gelden ten aanzien van liberalisering dezelfde overwegingen bij agrarisch natuurbeheer als bij particulier natuurbeheer (zie paragraaf 4.1.2). Liberalisering zal waarschijnlijk niet leiden tot een landbouweconomisch meer of minder voordelige positie van agrarisch of particulier natuurbeheer.

Als er in een scenario voor gekozen wordt om de beheervergoedingen voor agrarisch natuurbeheer gelijk te houden aan de huidige, dan lijkt volgens modelberekeningen het botanisch agrarisch natuurbeheer bedrijfseconomisch relatief aantrekkelijker te worden dan het particulier natuurbeheer. De bedrijven nemen dan maximaal agrarisch en particulier natuurbeheer op, gegeven het areaal dat in de EHS is gelegen (zie Tabel 4.1). De uitvoering van het agrarische natuurbeheer is in dat scenario aantrekkelijker geworden doordat de melkprijs en de krachtvoerprijzen zijn gedaald, terwijl de vergoeding voor het beheer in de berekeningen gelijk zijn gehouden.

Vernatting op deel van het bedrijf goed inpasbaar, op gehele bedrijf echter niet

Om de effectiviteit van zowel botanische pakketten voor natte graslanddoelen als weidevogelpakketten te vergroten, is verkend welke kosten een aanpassing van het waterpeil (van grondwatertrap IV naar grondwatertrap II) met zich meebrengt voor de agrariërs (Schrijver en Rudrum, 2007). Voor het grote melkveebedrijf geven de modelberekeningen aan dat een verhoging van het waterpeil op een klein deel van het bedrijf slechts een gering inkomenseffect heeft. De verhoging betreft het deel van het bedrijf dat in de EHS ligt (globaal 25% van de bedrijfsoppervlakte). Het groeiseizoen voor het gras wordt wel korter en er is ook meer vertrappingsschade, maar tijdens droogte treedt er minder opbrengstverlies op waardoor de effecten elkaar compenseren. Als er in de zomer geen verdrogingsverliezen optreden, is het negatieve inkomenseffect maximaal 50 euro per ha per jaar. Voorwaarde is wel dat het bedrijf zodanig flexibel is qua grondgebruik dat het vertrappingsverliezen door vernatting kan vermijden.

In de berekeningen zijn alleen de hectares die in de EHS liggen, vernat (globaal 25% van de bedrijfsoppervlakte). Bij het opzetten van het waterpeil over het gehele bedrijf zijn de inkomenseffecten veel groter. Er vinden dan wel vertrappingsverliezen plaats doordat de beweiding niet elders op het bedrijf kan plaatsvinden. Ook de voederwinning kan slechts plaatsvinden gedurende het kortere groeiseizoen en niet elders op het bedrijf worden gecompenseerd. Het inkomenseffect bij vernatting van het volledige areaal is veel groter en komt op circa 230 euro per ha jaar. Dit komt neer op ruim 12.000 euro per bedrijf. Bij kleinere bedrijven treedt ook al een negatief effect op als een kleiner deel van het bedrijf wordt vernat.

Opgemerkt moet worden bij deze verkennende berekeningen dat ecologisch gezien een verdere vernatting dan naar grondwatertrap II bij een aantal pakketten gewenst is, en dat het realiseren of herstellen van de optimale ecologische grondwatersituatie het meest effectief is op gebiedsniveau, dat wil zeggen voor meerdere bedrijven en natuurterreinen tezamen.

Effectief weidevogelbeheer pakt duurder uit

Weidevogelkundigen adviseren voor een effectief beheer van weidevogels op minimaal 40% van het areaal in een gebied de maaidatum uit te stellen, waarvan een deel het best kan bestaan uit zwaar en een deel uit zeer zwaar beheer (zie paragraaf 6.3). Uitgaande van een verhouding, binnen die 40%, van 50% weidevogelland met een uitgestelde maaidatum tot 8 juni en 50% met een uitgestelde maaidatum tot 15 juni,

zou volgens verkennende modelberekeningen een kostendekkende vergoeding rond de 500 euro per ha bedragen. Dat is ruim 130 euro per ha hoger dan nu het geval is voor deze pakketten.

Op basis van signalen dat 40% van het areaal met een uitgestelde maaidatum niet genoeg is voor een effectief weidevogelbeheer, is ook gerekend met 70%. Uitgaande van dezelfde verhouding van 50% met een uitgestelde maaidatum tot 8 juni en 50% met een uitgestelde maaidatum tot 15 juni, indiceert de modelberekening dat een kostendekkende vergoeding rond de 750 euro per ha zou moeten bedragen.

4.3 Conclusies

De taakstelling in de omslag voor particulier natuurbeheer zal bij onveranderd beleid in 2018 waarschijnlijk niet worden gehaald. Er dient 42.800 ha gerealiseerd te zijn. Eind 2006 was nog maar 4.000 ha gerealiseerd. Grondeigenaren geven in enquêtes aan dat zij tot 2018 bereid zijn om nog 18.000 ha landbouwgrond in de EHS om te vormen voor particulier natuurbeheer. Daarmee wordt in totaal slechts de helft van de taakstelling particulier natuurbeheer gehaald.

De deelnamebereidheid zou nog kunnen groeien omdat belastingvoordelen voor particulier natuurbeheer vergroot zijn in de Natuurschoonwet, en door de vrijstelling voor de inkomstenbelasting over de vergoeding voor de waardedaling van de grond. Ook is een afschaffing van de heffing van waterschapslasten op bos en natuurterreinen in voorbereiding. Verder zou nog meer aandacht voor informatie, specifiek gericht op de individuele situatie van de potentiële (grondbezittende) particuliere natuurbeheerders, en een versnelling van de afhandeling van de aanvraag de deelnamebereidheid gunstig kunnen beïnvloeden. Die informatievoorziening en voorlichting zou zich ook meer kunnen richten op andere particulieren, die op dit moment geen grond hebben, maar wel belangstelling hebben voor natuurbeheer.

De interesse voor agrarisch natuurbeheer is voldoende om bij ongewijzigd beleid de taakstelling te halen in 2018. De interesse voor agrarisch natuurbeheer is echter vooral groot bij makkelijk inpasbaar beheer, zoals licht weidevogelbeheer in de vorm van nestbescherming. Bij het omslagtraject gaat het om het realiseren van doelen met een hogere ecologische ambitie. Vooral zwaarder weidevogelbeheer, met een rustperiode tot eind juni, is volgens modelberekeningen moeilijker inpasbaar. Het zwaardere beheer vraagt structurele aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering. Vertrouwen van de deelnemers in de continuïteit van de subsidieregeling is dan ook een voorwaarde. Vanwege de frequente aanpassingen in de regelgeving is dat vertrouwen nu gering.

5 WAT KOST HET NATUURBELEID VOOR LNV?

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de omslag inderdaad voordeel biedt als het gaat om de kosten van het natuurbeleid. In paragraaf 5.1 worden de effecten voor de uitgaven van het ministerie van LNV beschreven. De uitgaven leggen beslag op de begroting van het ministerie die uiteraard sluitend dient te zijn en op grond daarvan kan het ministerie prioriteiten stellen. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de kosten van de financiering van het natuurbeleid voor het ministerie van LNV om te bepalen in hoeverre de omslag economisch voordelig is voor het ministerie. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de effecten op de transactiekosten. Ten slotte worden in paragraaf 5.4 de conclusies gepresenteerd. Het hoofdstuk is gebaseerd op deel I van de evaluatie van de omslag in het natuurbeleid (MNP, 2005b).

Voor het Rijk zijn ook de fiscale effecten van belang als het gaat om inzicht in de economische effecten. Deze zijn echter niet in de analyse meegenomen. Ook de financiële middelen die terreinbeherende organisaties zelf inzetten bij verwerving van natuurgebieden in de EHS zijn binnen de vraagstelling voor dit onderzoek niet meegewogen.

5.1 Uitgaven van het ministerie van LNV

De uitgaven die het ministerie van LNV moet doen voor een hectare nieuwe natuur verschillen per organisatievorm van het beheer. Afhankelijk van de organisatievorm zijn er:

- jaarlijks terugkerende uitgaven voor de uitvoeringskosten van het beheer, in het geval van agrarisch beheer aangevuld met een vergoeding voor gedeerde opbrengst en een stimulans;
- eenmalige bijdragen aan de inrichting van gronden die een natuurbestemming krijgen;
- eenmalige uitgaven voor grondaankoop;
- uitgaven gedurende 30 jaar ter compensatie van de waardedaling van de grond dan wel aflossing van de aankoop van grond voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen.

In Tabel 5.1 is voor elke post aangegeven of deze eenmalig is dan wel jaarlijks of gedurende 30 jaar terugkomt. Hierbij is het MNP uitgegaan van gemiddelde uitgaven voor het natuurbeheer. Er is dus geen onderscheid gemaakt voor de verschillende beheerpakketten uit het Programma Beheer. De berekeningen van de effecten voor zowel de uitgaven als de kosten zijn gebaseerd op de getallen uit Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Grondslag voor de berekening van het effect van de omslag voor de uitgaven van LNV (euro/ha)¹. (Bron: Boers en Luijt, 2005)

	SBB	Overige terrein- beheerders	Particulieren	Agrariërs
Beheer (jaarlijks)	140	100	100	800
Inrichting (eenmalig)	6.800	6.800	6.800	-
Grondaankoop (eenmalig)	34.000	17.000	-	-
Aflossing/ Compensatie (30 jaar lang)	-	920	1.600	-

¹Gemiddelde uitgaven over alle pakketten uit Programma Beheer. NB: de post recreatie is wel inbegrepen in de kosten voor beheer bij Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen ('Overige terreinbeheerders') en particulier natuurbeheer, maar niet in de kosten voor beheer bij Staatsbosbeheer. Gebaseerd op de LNV-begroting van 2004.

De jaarlijks terugkerende uitgaven voor het beheer zijn gebaseerd op de begroting van het ministerie van LNV uit 2004 (Boers en Luijt, 2005). De uitgaven voor de inrichting zijn ontleend aan Jongeneel et al. (2005) en bedragen 6800 euro per ha. De uitgaven voor de verwerving van een hectare grond hangen af van de geografische ligging van de grond. Als uitgangspunt voor de marktwaarde van de landbouwgrond bij grondaankoop is gekozen voor de regionale verdeling van de functieverandering zoals die tot nu toe in elke regio is gerealiseerd. Hoewel de aanvragen in de jaren 2000-2002 in alle regio's voorkomen, ligt het accent duidelijk op de regio's met de laagste grondprijzen. De gemiddelde grondprijs van het totale aangevraagde areaal functieverandering bedraagt 34.000 euro per ha (Boers en Luijt, 2005).

In 2004 heeft het kabinet besloten dat de benodigde verwervingsbudgetten voor terreinbeheer beschikbaar worden gesteld via langlopende rekeningen van het Rijk. Dit geldt voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, maar niet voor Staatsbosbeheer. Verworven gronden die zijn overgedragen aan Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, zijn daarbij voor de helft gesubsidieerd door het ministerie van LNV en voor de andere helft door de provincies. De provincies ontvangen hiervoor gelden van het ministerie van LNV via het provinciefonds.

De gewijzigde financieringsconstructie betreft slechts het onderdeel directe subsidie van het ministerie van LNV. De aankoop wordt betaald vanuit een door de terreinbeherende organisaties opgenomen lening bij het Groenfonds uit middelen die het Rijk aan het Groenfonds heeft verstrekt. In plaats van betaling van de grondaankoop in het jaar van aankoop voorziet het ministerie van LNV nu 30 jaar lang in een aflossing van deze lening die gebaseerd is op de helft van de grondprijs zijnde 34.000 euro per ha

en een rentevoet van 4% wat neerkomt op 920 euro per ha per jaar. De andere helft, 17.000 euro per ha, wordt wel meteen betaald (Boers en Luijt, 2005).

Omslag: uitgaven verschuiven naar toekomst

De berekening van de totale financiële effecten voor het ministerie van LNV is beperkt tot de omslag zoals die in 2002 was vormgegeven. De 19.200 ha particulier natuurbeheer die al in 1997 was verschoven van de taakstelling verwerving naar particulier natuurbeheer, is hier niet in meegenomen. Dit betekent dat de financiële uitgaven slechts berekend zijn voor een beperkt deel van de omslag en dat de uitgaven in werkelijkheid groter zijn. In de berekening is uitgegaan van 30.740 ha die is verschoven van landbouwgrond naar particulier en agrarisch natuurbeheer. Hiervan wordt driekwart via particulier natuurbeheer met functieverandering en één kwart via de regeling agrarisch natuurbeheer gerealiseerd.

In de periode waarbinnen de EHS wordt gerealiseerd, treedt een besparing vanwege de omslag op van circa 650 miljoen euro voor het ministerie van LNV. In de periode 2019-2047 komen er extra uitgaven van circa 400 miljoen (zie tekstkader 'Berekening uitgaveneffect'). In feite wordt door de omslag een deel van de uitgaven naar een latere periode verschoven. Een deel van de uitgaven voor aankoop valt immers weg ten gunste van particulier natuurbeheer. Bovendien vindt de afkoop van de waardedaling bij particulier natuurbeheer in een periode van 30 jaar plaats. Een deel van de uitgaven wordt dus door de omslag in het natuurbeleid verschoven naar latere tijdstippen.

Vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid krijgt het ministerie van LNV een deel van de uitgaven voor aankoop en beheer vergoed. De effecten van de omslag voor deze ontvangsten zijn in de beschreven analyse van de uitgaven niet meegenomen.

Berekening uitgaveneffect voor het eerste jaar en het verloop in de jaren daarna.

De uitgaven in het eerste jaar voor een hectare terreinbeheer zijn het gemiddelde van de uitgaven in het eerste jaar voor Staatsbosbeheer plus de uitgaven in eerste jaar voor de overige terreinbeheerders. Deze worden verkregen door optelling van de posten in Tabel 5.1. Voor Staatsbosbeheer is dit 40.940 euro per ha en voor de overige terreinbeherende organisaties is dit 24.820 euro per ha. Gemiddeld per ha terreinbeheer bedragen de uitgaven in het eerste jaar 32.880 euro.

De uitgaven voor particulier natuurbeheer bedragen in het eerste jaar 8500 euro per ha en voor agrarisch beheer 800 euro per ha. Uitgaande van een verhouding 75% particulier en 25% agrarisch beheer bedragen de uitgaven per hectare in het

eerste jaar 6575 euro. Per hectare wordt door de omslag in het natuurbeleid dus 26.305 euro bespaard. Dat is 32.880 euro per ha terreinbeheer verminderd met de kosten voor een mix van particulier en agrarisch beheer á 6575 euro per ha.

In het tweede jaar vallen van de betreffende hectare de uitgaven voor aankoop en inrichting weg. De verschuiving betekent vanaf dat moment tot jaar 30 juist een toename in de uitgaven. Deze toename bedraagt in jaar twee 855 euro per ha en neemt af tot 390 euro per ha in jaar 30, uitgedrukt in prijzen van 2004. Vanaf jaar 30 vallen de uitgaven voor de aflossing en compensatie weg waardoor het uitgaveneffect neerkomt op een toename van 155 euro per ha.

5.2 Kosten voor financiering natuurbeleid

Agrarisch natuurbeheer goedkoper dan terreinbeheer

Afgezien van het effect op de geldstromen of uitgaven zoals beschreven in paragraaf 5.1 is ook gekeken naar de kosten. Voor een zinnige vergelijking van de kosten zijn niet de kosten voor het gemiddelde agrarisch natuurbeheer tegenover het gemiddelde terreinbeheer door terreinbeherende organisaties gezet, aangezien het agrarisch natuurbeheer over het algemeen niet dezelfde natuurkwaliteit oplevert als het terreinbeheer door terreinbeherende organisaties. Daarom is voor het bepalen van de effecten voor de kosten alleen uitgegaan van vergelijkbare beheerpakketten.

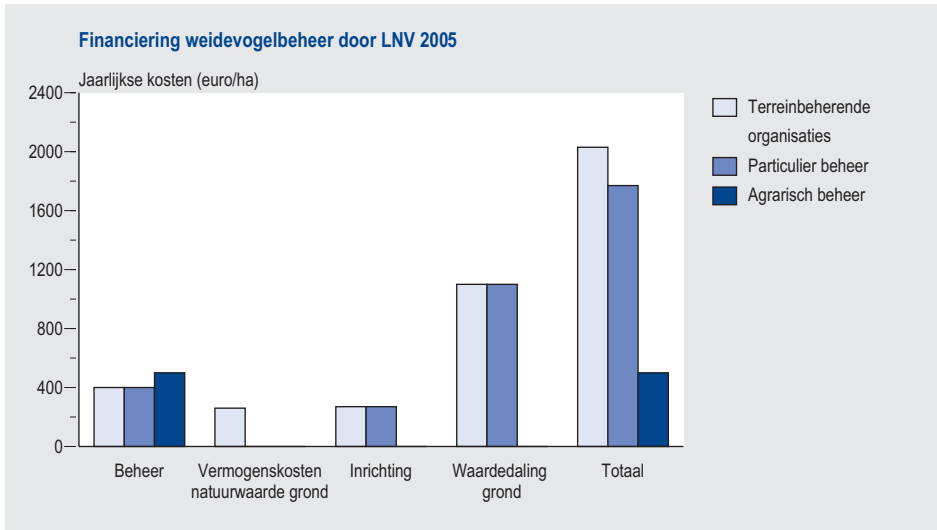
Om de kosten van het natuurbeheer door terreinbeherende organisaties en via particulier natuurbeheer en de regeling agrarisch natuurbeheer met elkaar te kunnen vergelijken, zijn zowel de jaarlijkse beheerkosten als de eenmalige kosten voor de financiering van aankoop, de compensatie voor de grondwaardedaling en de inrichting op een vergelijkbare basis gebracht. Hiertoe zijn alle kosten, zowel de jaarlijkse als de eenmalige kosten (zie Tabel 5.1) uitgedrukt in kosten per jaar. De kosten zijn daarmee per jaar constant en zijn uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2004.

Bij vergelijking van de kosten van weidevogelpakketten met als doel 100 broedparen per honderd hectare, bedragen de kosten voor agrarisch natuurbeheer een kwart van die van terreinbeherende organisaties (zie Figuur 5.1). De kosten voor particulier natuurbeheer bedragen circa 90% van die voor terreinbeherende organisaties.

De verschillen in kosten per jaar per hectare ontstaan doordat bij particulier natuurbeheer de overheid niet de kosten over de natuurwaarde van de grond hoeft te dragen, terwijl dit bij verwerving voor terreinbeherende organisaties wel het geval is. Bij agrarisch natuurbeheer draagt de overheid helemaal geen kosten over de grond. Wel zijn de beheervergoedingen die het ministerie van LNV de agrariërs betaalt veel hoger dan die van terreinbeherende organisaties. Dit komt doordat de overheid naast de kosten voor het gevoerde beheer tevens de opbrengstderving ten gevolge van het natuurbeheer compenseert.

Agrarisch natuurbeheer is dus relatief goedkoop. In de berekening van de kosten is echter niet voorzien in de inrichtingskosten voor agrarisch natuurbeheer, omdat die niet worden vergoed. Voor het verkrijgen van vergelijkbare omstandigheden zou dit wellicht wel moeten. Met als gevolg dat na inrichting de opbrengstderving groter kan zijn en daarmee de kosten voor agrarisch natuurbeheer toenemen, waardoor het kostenvoordeel afneemt.

Bij een vergelijking van de kosten voor botanisch beheer is 'instandhouding kruidenrijk grasland' (agrarisch natuurbeheer), vergeleken met 'half natuurlijk grasland' (particulier natuur- en terreinbeheer). De kosten voor agrarisch natuurbeheer bedragen dan 60% van de kosten voor beheer door terreinbeherende organisaties, terwijl de kosten van particulier natuurbeheer op 85% komen (MNP, 2005b). Bij botanisch beheer



Figuur 5.1. Jaarlijkse kosten voor de financiering van het natuurbeleid voor het ministerie van LNV per ha per categorie beheer¹ van 'zeer soortenrijk weidevogel grasland' en '22 juni weidevogelbeheer' vergoeding 2005. (Bron: MNP, 2005b)

¹ Gebaseerd op een oneindige reeks van jaren waarvoor de kosten worden vergeleken.

is de continuïteit van het beheer echter een vereiste om het effectief te laten zijn. De continuïteit is bij agrarisch natuurbeheer niet gewaarborgd waardoor het Rijk hierbij het risico van desinvestering loopt. Bij verrekening van deze desinvestering worden de kosten voor het agrarisch natuurbeheer hoger.

5.3 Transactiekosten

Transactiekosten voor agrarisch natuurbeheer het laagst

De transactiekosten van het natuurbeheer zijn de kosten die samenhangen met alle activiteiten die nodig zijn om een goed of een dienst over te dragen tussen de beheerder en de rijksoverheid voor het realiseren van natuur. In de analyse van de transactiekosten voor het ministerie van LNV zijn voor de transacties de volgende activiteiten onderscheiden (Polman et al., 2005):

- de aankoop van grond voor natuur of de vergoeding van de waardedaling van de grond;
- de inrichting van grond als natuurgebied;
- beheerregelingen tussen het ministerie van LNV enerzijds en terreinbeherende organisaties, particuliere natuurbeheerders en agrarische natuurbeheerders anderzijds.

De analyse van de transactiekosten door Polman et al. (2005) laat zien dat de transactiekosten minder dan 10% van de totale uitgaven voor de realisatie van de EHS bedra-

gen over de periode 1990-2020. De omslag in het beleid leidt tot een stijging van de transactiekosten met 5%, omdat de uitgaven voor particulier natuurbeheer ongeveer twee maal zo hoog zijn als die voor terreinbeheer. De transactiekosten voor agrarisch natuurbeheer zijn relatief laag. Dit komt vooral doordat voor het agrarisch natuurbeheer geen kosten gemaakt hoeven te worden voor verwerving en inrichting. De berekende transactiekosten, gebaseerd op de gemiddelde uitgaven per hectare in de periode 1990-2020, zullen uiteindelijk naar elkaar toe groeien. Na de realisatie van de EHS zullen namelijk geen transactiekosten meer nodig zijn voor de aankoop van grond of voor functiewijziging en voor inrichting. Er resteren alleen nog transactiekosten die samenhangen met het beheer, zoals voorlichting, monitoring en controle.

In de analyse van de transactiekosten was de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies niet meegenomen. Door een andere invulling van het beleid door de provincies kunnen de transactiekosten van met name het particulier natuurbeheer zijn gewijzigd. Provincies hebben sinds begin 2007 de uitvoering van het beleidskader voor het particulier natuurbeheer in handen. Sommige provincies hebben menskracht ingezet voor deze uitvoering. De transactiekosten zullen dus hoger zijn geworden. Hierdoor zou de in paragraaf 5.1 aangegeven geringe kostenbesparing voor particulier natuurbeheer teniet kunnen worden gedaan.

5.4 Conclusie

De omslag in het natuurbeleid biedt voordeel voor de huidige uitgaven van het ministerie van LNV. Wel moet in de periode 2019-2047 meer ruimte in de begroting voor het natuurbeleid worden gecreëerd, omdat een groot deel van de in de periode 2004-2018 bespaarde uitgaven naar deze periode in de toekomst wordt verschoven.

Doordat bij particulier natuurbeheer de natuurwaarde van de grond niet door het ministerie van LNV hoeft te worden gefinancierd, levert particulier natuurbeheer een geringe directe kostenbesparing op. Voor het vormgeven van het nieuwe beleid lijken de transactiekosten voor het particulier natuurbeheer bij de provincies echter hoog, waardoor het particulier natuurbeheer economisch bezien niet voordeliger is. Agrarisch natuurbeheer is wel goedkoper, maar hier loopt de overheid het risico van desinvestering als met name botanisch agrarisch natuurbeheer na een aantal jaren niet wordt gecontinueerd.

6 ECOLOGISCHE EFFECTIVITEIT

Eén van de vragen van het ministerie van LNV is of de omslag in het natuurbeleid effect heeft op het realiseren van de ecologische doelen. Uitgangspunt voor de omslag is dat de natuurdoelen niet ter discussie staan en dat de natuurkwaliteit dus niet mag wijzigen met een andere beheerstrategie. De analyses in dit hoofdstuk hebben betrekking op de aan grasland gerelateerde natuurdoel(typ)en (zie hoofdstuk 1). Hiervan moet relatief gezien nog veel gerealiseerd worden. In paragraaf 6.1 is de situatie geschetst voor particulier natuurbeheer. Daarna worden de ecologische effecten beschreven van de omslag van verwerving naar agrarisch natuurbeheer. Eerst komt het botanische beheer aan de orde (paragraaf 6.2) en vervolgens het weidevogelbeheer (paragraaf 6.3). De conclusies staan in paragraaf 6.4.

Geschikte ecologische data ontbreken

Helaas ontbreken geschikte data om een goede ecologische evaluatie uit te voeren; er kan alleen een indicatie gegeven worden van de verwachte ecologische gevolgen van de omslag. Om de evaluatie uit te kunnen voeren zijn er ecologische gegevens nodig van terreinbeheerders, particulieren en agrariërs. Daarnaast zijn er data nodig van de historische situatie en van de uitgangssituatie. Helaas voldoen de beschikbare data niet aan de relevante eisen (compleetheid, statistisch verantwoord enzovoorts), waardoor het vaststellen van de effectiviteit van het beheer niet mogelijk is (Algemene Rekenkamer, 2006; De Knegt et al., 2006). Bij het beheer door de terreinbeherende organisaties en het particulier natuurbeheer zijn de genomen inrichtingsmaatregelen niet digitaal vastgelegd en is er niets geregeld in de subsidieregelingen voor de monitoring van de effecten van deze maatregelen. Daarnaast zijn er van het particulier natuurbeheer nog geen ecologische effecten in het veld te verwachten door de relatief korte looptijd.

Met betrekking tot weidevogels zijn er wel gegevens beschikbaar vanuit het agrarisch natuurbeheer en terreinbeherende organisaties. Maar ook hier kan alleen een indicatie gegeven worden. Dit komt doordat de 7700 ha, waar het bij de omslag naar agrarisch natuurbeheer om gaat, niet nader begrensd zijn. De gehele oppervlakte van agrarisch natuurbeheer is in beschouwing genomen. Dit is de best mogelijke benadering om de mogelijke ecologische effecten in beeld te brengen. De gepresenteerde resultaten van het botanisch beheer hebben wel betrekking op het gedeelte waar de omslag mogelijk zal plaatsvinden. Het betreft hier beheerpakketten in begrensde nieuwe natuur met als natuurdoel nat schraalgrasland.

De veldgegevens die in de evaluatie zijn gebruikt, zijn het resultaat van het natuurbeheer in de afgelopen jaren. De resultaten zijn dan ook niet één op één door te vertalen naar de toekomst, omdat inmiddels allerlei veranderingen hebben plaatsgevonden; zo zijn bepaalde pakketten afgeschaft.

6.1 Particulier natuurbeheer

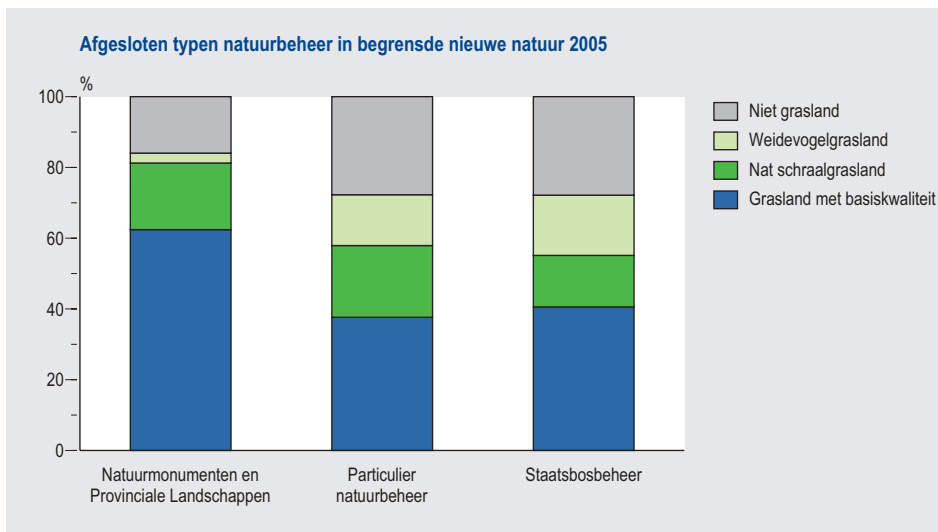
Sturing op kwaliteit maakt kans groter op ecologische effectiviteit

De indicatie of er ecologische verschillen zijn te verwachten tussen beheer door de terreinbeherende organisaties en via particulier natuurbeheer volgt uit de vergelijking van beheerpakketten tussen beide groepen. Van de dertig mogelijke pakketten zijn de drie meest aangevraagde pakketten dezelfde. Dit zijn alle graslandnatuurdoelen. De verdeling in het type pakket dat afgesloten wordt door particulieren en Staatsbosbeheer is nagenoeg gelijk. In vergelijking met Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen sluiten particulieren minder basispakketten halfnatuurlijk grasland af en meer weidevogelbeheer. Op basis van de pakketkeuze hoeft de omslag dus geen ecologische effecten te hebben. Of dat in de praktijk ook zo zal zijn, kan nu dus niet beoordeeld worden.

De overheid neemt wel maatregelen om de kans op het bereiken van de gewenste natuurkwaliteit te vergroten. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) beoordeelt en controleert bijvoorbeeld alle inrichtingsplannen op ecologische haalbaarheid.

Grote provinciale verschillen bij ecologische randvoorwaarden particulieren

Het rijksbeleid voor particulier natuurbeheer biedt de provincies ruimte om de uitvoering van deze relatief nieuwe regeling nader in te vullen, afgestemd op de lokale situatie. De provincies kunnen dat doen via de gebiedsplannen, waarin zij aangeven waar welk type natuur is gewenst en via welke organisatievorm van het beheer dit gerealiseerd moet worden. Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn ook de uitvoerende taken ten aanzien van het Programma Beheer overgedragen aan de pro-



Figuur 6.1 Vergelijking van de keuze van beheerpakketten duidt erop dat de ambities van particulieren niet lager zijn dan die van terreinbeherende organisaties. (Bronnen: DR, DLG, provincies, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen)



Echte koekoeksbloem profiteert van vernatting van graslanden (foto: Mark van Veen)

vincies (Rijk en Provincies, 2007). Zij hebben daarmee een sleutelpositie in de uitvoering van de regeling gekregen en bepalen daarmee deels de ecologische effectiviteit.

Het beleidskader nodigt provincies uit, desgewenst, aan te geven waar welke doelen via welke beheervorm gerealiseerd kunnen worden. Niet alle provincies hebben daar gebruik van gemaakt. Er zijn vier provincies, namelijk: Friesland, Flevoland, Gelderland en Noord-Holland, die geen randvoorwaarden aan particulier natuurbeheer stellen.

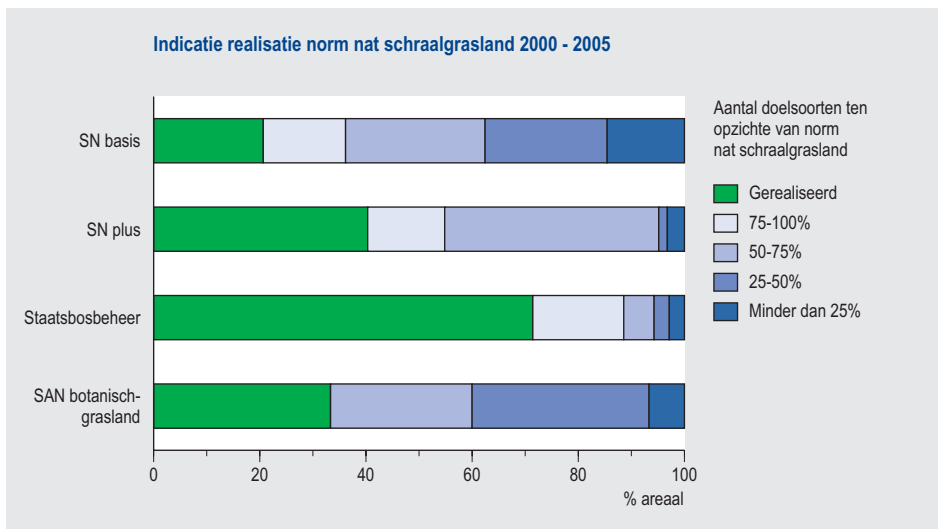
Er zijn drie verschillende randvoorwaarden die de overige acht provincies hanteren. Een van de randvoorwaarden is het benodigde waterpeilbeheer; het opzetten van het benodigde waterpeil kan het best op gebiedsniveau worden gerealiseerd en leent zich volgens vijf provincies daarom niet voor particulier natuurbeheer. Daarnaast verwachten zes provincies dat particulieren niet in staat zijn tot het beheer van grootschalige natuur waardoor de provincies voor dit natuurstype de voorkeur geven aan terreinbeherende organisaties. Ten derde streven vijf provincies naar eenheid in beheer. Ze geven aan dat in gebieden waar terreinbeherende organisaties actief zijn, deze ook bij voorkeur voor beheer van de resterende gronden in aanmerking komen.

6.2 Agrarisch natuurbeheer: botanisch graslandbeheer

Randvoorwaarden en continuïteit belangrijk voor realiseren doelen

De randvoorwaarden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het natuurdoeltype nat schraalgrasland, zijn niet allemaal opgenomen in de pakketten van de Subsidie-regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Indien deze randvoorwaarden niet worden opgenomen in de eisen, zal dit een negatief effect hebben op de ecologische effectiviteit. Continuïteit van beheer is belangrijk. Voor herstel vanuit de gangbare landbouw is het noodzakelijk dat beheer minimaal vijftig tot honderd jaar onafgebroken wordt gecontinueerd (Schaminée en Jansen, 1998). Vaak zijn, ook na het oplossen van verdroging en het terugdringen van de voedselrijkdom in de bodem, effectgerichte beheermaatregelen en inrichtingsmaatregelen nodig om het natuurdoeltype te kunnen bereiken (Bal et al., 2001). Deze maatregelen behoren niet tot de mogelijkheden van de SAN.

Op plekken waar het natuurdoeltype nat schraalgrasland is neergelegd op de natuurdoelenkaart kan worden verwacht dat de potenties voor dit type aanwezig zijn. Figuur 6.2 laat zien dat er op die plekken ook SAN-pakketten zijn toegekend waar het natuurdoeltype aanwezig is (op basis van het gesommeerde aantal voorkomende doelsoorten planten, vogels plus vlinders in hokken van 250 bij 250 m). Het gaat hierbij echter om een zeer beperkte oppervlakte, waar de doelsoorten al aanwezig waren voordat een SAN-overeenkomst werd afgesloten. Dergelijke kansrijke locaties verdienen nadere aandacht vanuit het omslagbeleid.



Figuur 6.2 Op locaties waar het natuurdoeltype nat schraalgrasland is neergelegd kunnen ook met SAN-pakketten goede resultaten worden geboekt. Het gaat hier echter om een zeer beperkte oppervlakte. (Bronnen: SOVON, FLORON en de Vlinderstichting; bewerking door MNP)

6.3 Agrarisch natuurbeheer: weidevogelbeheer

Nederland heeft in internationaal opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid voor de weidevogels en besteedt hier al meer dan dertig jaar aandacht aan. Met het weidevogelbeheer wordt getracht om de weidevogels in elke levensfase te beschermen. De nesten worden beschermd, bepaalde agrarische activiteiten worden tijdelijk niet uitgevoerd en er wordt voor gezorgd dat er voldoende voedsel en dekkingmogelijkheden zijn voor de eieren, de kuikens en de volwassen vogels.

Desondanks gaat het niet goed met de weidevogels. Dit komt vooral doordat de milieucondities en de ruimtelijke condities in weidevogelgebieden niet optimaal zijn. Op ruim 40% van het beheerde gebied wordt de effectiviteit door een of meerdere factoren negatief beïnvloed (Melman et al., 2006). Hierbij moet gedacht worden aan ontwatering, verdichting van het landschap door opgaande begroeiing, verkeerslawaaï en predatie. Deze knelpunten zijn echter niet direct beïnvloedbaar door de beheerder en worden daarom niet meegenomen in het kader van de omslag.

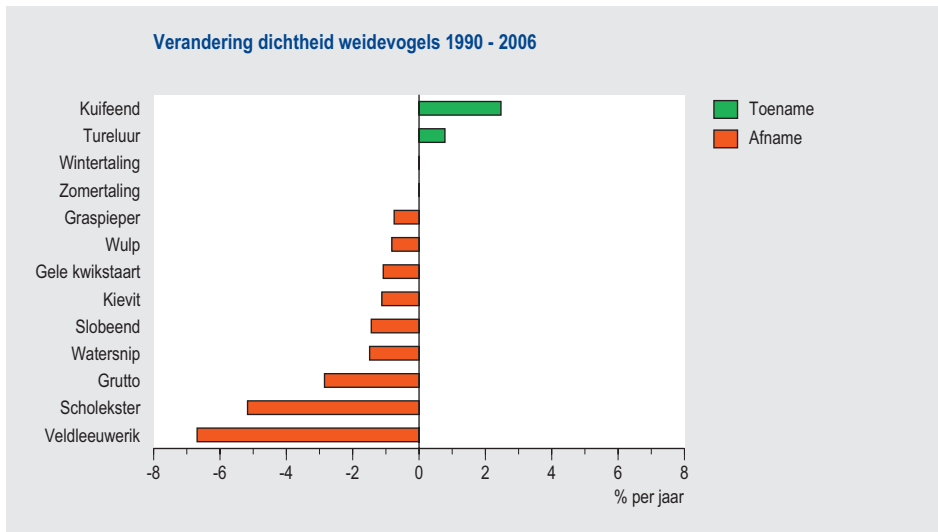
Trend: weidevogels gaan achteruit

Op 80% van het areaal van de collectieve weidevogelpakketten van de SAN wordt aan de instapeisen van het Programma Beheer voldaan (MNP, 2007b). Toch is de trend dat er een landelijke daling is in de aantallen van de meeste soorten weidevogels. Een deel van de weidevogels gaat nu nog harder achteruit dan voorheen (Teunissen en Soldaat, 2005; Teunissen, 2007). Voor soorten als de veldleeuwerik en de scholekster is de situatie zorgwekkend (Figuur 6.3). De jaarlijkse afname van de veldleeuwerik van 6,7% betekent dat sinds 1990 er nog maar een derde deel van de populatie is overgebleven.

Landelijk gezien is de te lage reproductie van weidevogels de belangrijkste oorzaak van de achteruitgang (Teunissen et al., 2005). Vooral de intensivering van het grondgebruik in gebieden met reguliere landbouw wordt hiervoor verantwoordelijk gehouden. Kenmerken van zulke gebieden zijn de lage grondwaterstanden, terwijl er



De veldleeuwerik gaat zorgwekkend achteruit: vergeleken met 1990 is nog maar een derde van de populatie over. (Foto: Mark van Veen)



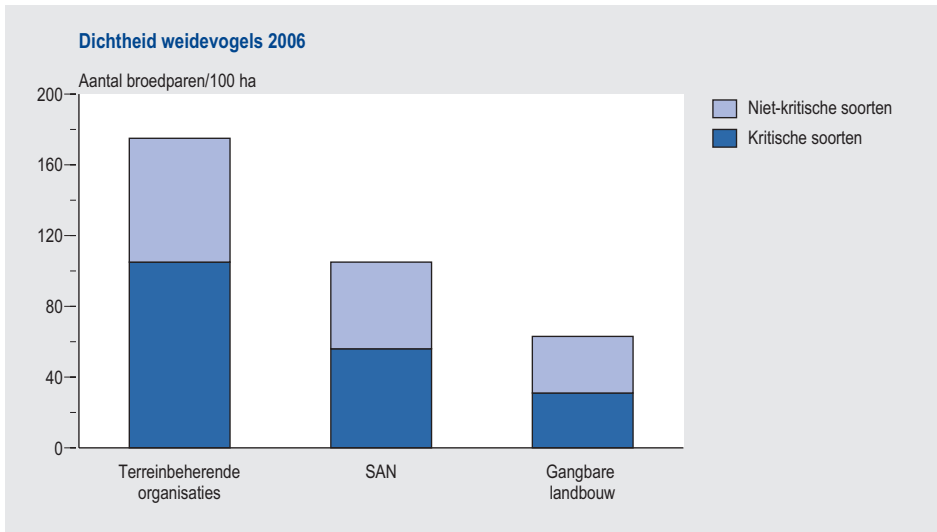
Figuur 6.3 Veel weidevogels hebben een negatieve trend, voor sommige soorten is de situatie zorgwekkend. Weergegeven is de gemiddelde jaarlijkse verandering (%) van weidevogels in het agrarisch gebied voor de periode 1990-2006. (Bronnen: NEM, SOVON, CBS)

daarnaast grote oppervlakten grasland ineens en in korte tijd worden gemaaid. In de natuurgebieden wordt de negatieve trend waarschijnlijk veroorzaakt door te extensief en verschalend beheer (Melman et al., 2006). Hierdoor verzuurt de bodem en neemt het bodemleven af, terwijl het bodemleven juist een belangrijke voedselbron voor de weidevogels vormt. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat steeds minder vogels tot broeden komen, gezien de grotere aantallen broedvogels op verzamelplaatsen tijdens het broedseizoen. Dit kan duiden op vestigingsproblemen.

Weidevogeldichtheden: verschillen per beheerder

In 2006 is in Laag Holland in de provincie Noord-Holland, een vlakdekkende inventarisatie uitgevoerd van weidevogels. Hieruit blijkt dat de dichtheden van weidevogels verschillen per beheervorm. In de natuurgebieden zijn de hoogste dichtheden aan weidevogels aangetroffen, vervolgens in de SAN-gebieden en daarna in de gebieden met gangbare landbouw (zie Figuur 6.4).

Binnen de collectieve contracten zijn er ook locaties waar weidevogels dichtheden bereiken van hoger dan honderd paar of zelfs meer. Er is dus een (beperkt) aantal gebieden met een SAN-regeling waar vergelijkbare dichtheden aanwezig zijn als in de natuurgebieden. Uit de trends van het weidevogelmeetnet blijkt dat in natuurgebieden de diversiteit aan soorten constant blijft. In SAN-gebieden kwamen rond 1995 nog evenveel soorten voor als in de natuurgebieden maar nu daalt de trend. De ontwikkeling van de dichtheden geeft een ander beeld. Na een aanvankelijke stijging in de natuurgebieden is hier de trend vanaf ongeveer 2000 bijna even negatief als in SAN-gebied of in de gangbare landbouw (MNP 2007b).

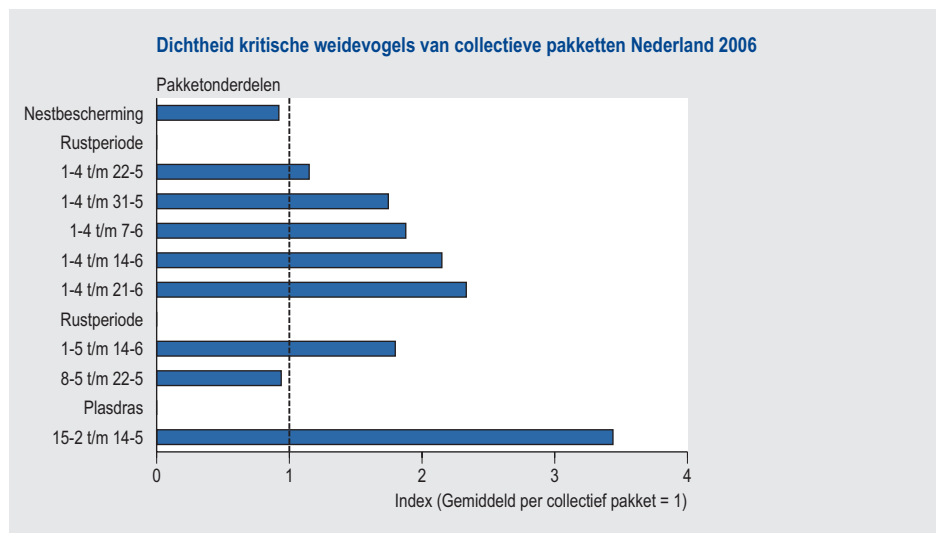


Figuur 6.4 In Laag-Holland zijn de dichtheden in 2006 in natuurgebieden en gebieden vallend onder de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) hoger dan van de gangbare landbouw. De onderzochte soorten zijn ook meetsoorten die genoemd worden in het Programma Beheer. (Bron: Landschap Noord-Holland in samenwerking met Deskundigenteam Weidevogels Noord-Holland)

Beheer: effectiever als randvoorwaarden goed zijn

Ondanks de negatieve trends zijn de effecten van weidevogelbeheer wel zichtbaar (Schekkerman et al., 2005; Van Hinsberg et al., 2007; Teunissen en Wymenga, 2007). Percelen met een langere rustperiode hebben gemiddeld een hogere weidevogeldichtheid dan percelen met alleen nestbescherming (zie Figuur 6.5). Beheermaatregelen zijn pas effectief als ze op voldoende grote schaal worden ingezet en als er bovendien eerst aan een aantal (a)biotische randvoorwaarden is voldaan.

Weidevogeldeskundigen beschouwen het oppervlak uitgestelde maaidatum in een mozaïek van natuurgebieden en gebieden met agrarisch natuurbeheer en gangbare landbouw als een belangrijke randvoorwaarde voor ecologische effectiviteit. De gewenste variatie in beheer wordt namelijk verkregen door het gebruik van verschillende typen beheerders en de inzet van verschillende maatregelen. Op 40% van een areaal met weidevogelbeheer is een uitgestelde maaidatum en bijbehorende beheerbepalingen noodzakelijk voor een positief effect in de trend van weidevogeldichtheden (Schotman en Melman, 2006). Er zijn zelfs signalen dat zo'n vorm van beheer op 60% (Teunissen et al. in prep.) of 60%-75% nodig is (Landschap Noord-Holland en Provinciaal Kenniscentrum Weidevogels, 2007). Momenteel is het aandeel met een uitgestelde maaidatum binnen de collectieve pakketten van de SAN minder dan 10%, terwijl dit bij de terreinbeheerders afhankelijk van het pakket 28% of 34% is. In de collectieve SAN-pakketten is er niets geregeld over de minimale hoeveelheid uitgestelde maaidatum.



Figuur 6.5 Percelen met een langere rustperiode hebben gemiddeld een hogere weidevogeldichtheid dan percelen met alleen nestbescherming. Weergegeven is de relatieve dichtheid van kritische weidevogels per pakketonderdeel van de collectieve pakketten in 2006 van Nederland. (Bronnen: NPN-West, SOVON, A&W)

Weidevogelverbond

Het weidevogelverbond en de bijbehorende kenniskring zijn een initiatief van het ministerie van LNV om de dalende trend bij weidevogels in 2010 om te buigen in een stijgende trend. Bepaald is dat er in totaal in Nederland voor de kritische weidevogels (grutto-groep) 250.000 hectare en voor zeer

kritische weidevogels (kemphaan-groep) 30.000 hectare gras en bouwland moet worden gerealiseerd. Voor de overige weidevogelsoorten (kievit-groep) dienen er ook beschermende maatregelen te worden getroffen.

Forse inzet nodig voor behoud weidevogels

Buiten de omslag geldt dat op het gehele front een forse inzet nodig is om weidevogels in Nederland te behouden. Via het weidevogelverbond (zie kader 'Weidevogelverbond') wordt er momenteel gewerkt om de negatieve trend te keren. Het gaat dan zowel om vergroting van het totale areaal met weidevogelbeheer, als om vergroting van het areaal met een rustperiode. Slechts een deel van de gebieden waar weidevogels voorkomen, wordt met subsidie beheerd (MNP, 2007b). Met een gebiedsgerichte aanpak dient een optimale afstemming tussen alle betrokkenen gerealiseerd te worden, waarbij ook de afstemming tussen agrarisch beheer en beheer door terreinbeheerende organisaties van groot belang is. Ook de abiotische condities voor weidevogels dienen op orde gemaakt te worden. Het is de taak van de provincies om te zorgen dat dat gebeurt. Daarnaast dient de SAN op een aantal punten te worden aangepast. De pakketmogelijkheden zijn voldoende voor het creëren van een optimaal mozaïek. Een minimale oppervlakte gecombineerd met een rustperiode is echter niet geregeld. Voor



Een uitgestelde maaidatum is een belangrijke voorwaarde bij het behoud van weidevogels. (Foto: Mark van Veen)

het behoud van weidevogels is essentieel dat zowel op het niveau van het perceel als op het niveau van het landschap een mozaïek van beheer ontstaat.

6.4 Conclusies

Door het ontbreken van ecologische data die specifiek zijn verzameld om de omslag te evalueren, kunnen de effecten van de omslag in het natuurbeleid niet goed worden vastgesteld. Daarnaast zijn er van het particulier natuurbeheer nog geen ecologische effecten in het veld te verwachten door de relatief korte looptijd. Daarom wordt er alleen een indicatie van de ecologische effecten gegeven.

Het blijkt dat particulieren en terreinbeheerders ongeveer dezelfde pakketten uit het Programma Beheer aanvragen, maar het is niet duidelijk of een vergelijkbare ecologische kwaliteit wordt gerealiseerd in de EHS. Door de controle van aanvragen op ecologische haalbaarheid door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) vermindert het risico dat de omslag negatieve ecologische effecten heeft. Indien provincies ook randvoorwaarden aan particulier beheer stellen, draagt dit eveneens bij aan de risicovermindering

Bij agrarisch natuurbeheer is het aannemelijk dat bij gelijkblijvend beleid de omslag een negatief effect zal hebben op de ecologische kwaliteit. Zowel de zwaarte van het beheer als de (a)biotische condities van de huidige regeling zijn op dit moment onvol-

doende. Indien de benodigde randvoorwaarden ten aanzien van inrichting, milieu, ruimte en beheer worden opgenomen in de eisen van het agrarisch natuurbeheer, kan het negatieve effect voorkomen worden.

Bij het botanisch beheer is het belangrijk dit te concentreren op de (a)biotisch kansrijke plekken en is een garantie nodig dat het beheer langjarig gecontinueerd wordt. Voor het agrarisch en particulier beheer van weidevogels is het essentieel dat minimaal hetzelfde aandeel beheer met uitgestelde maaidatum wordt gerealiseerd als bij de terreinbeherende organisaties. In de praktijk ligt het aandeel beheer met uitgestelde maaidatum bij agrarisch natuurbeheer op circa 10%, terwijl het bij terreinbeherende organisaties rond de 30% ligt.

7 CONCLUSIES

Doel van de omslag, van minder verwerving voor terreinbeherende organisaties naar meer particulier en agrarisch natuurbeheer, is het vergroten van de deelname van agrariërs en particulieren aan het natuurbeheer. Hierbij zijn de randvoorwaarden dat, ten opzichte van verwerving, zowel de kosten voor LNV gelijk blijven als dezelfde natuurkwaliteit wordt bereikt. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft deze doelen geëvalueerd. Allereerst komen in dit hoofdstuk de conclusies voor particulier natuurbeheer aan bod (paragraaf 7.1) en vervolgens voor agrarisch natuurbeheer (paragraaf 7.2). Het hoofdstuk sluit af met een synthese, inclusief enkele opties (paragraaf 7.3).

7.1 Particulier natuurbeheer

Interesse voor huidige regeling onvoldoende

De interesse om deel te nemen aan particulier natuurbeheer lijkt nu onvoldoende. Uit een representatieve steekproef onder grondeigenaren binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) blijkt dat er voor 18.000 ha interesse is in particulier natuurbeheer bovenop de 4.000 ha die nu al onder particulier beheer valt. Op basis van deze cijfers moet dus worden verwacht dat bij ongewijzigd beleid niet meer dan de helft van de beoogde 42.800 ha wordt gerealiseerd. Dit terwijl uit modelberekeningen blijkt dat vanuit bedrijfseconomisch oogpunt particulier natuurbeheer voor agrariërs interessant is. Factoren die vooral de deelnamebereidheid bepalen, zijn:

- inpasbaarheid van particulier natuurbeheer in de bedrijfsstrategie;
- normatieve overwegingen; deelname vanwege liefde en interesse voor de natuur of juist niet omdat men het zonde vindt van de landbouwgrond;
- hoogte van de subsidies, vergeleken met de opbrengst van andere bestemmingen;
- bekendheid met de procedures;
- vertrouwen in continuïteit van beleid en subsidies.

De interesse voor particulier beheer verschilt per provincie. Sommige provincies zullen de taakstelling wel halen, andere niet. Sommige provincies stimuleren particulier natuurbeheer, andere vinden dat er te weinig geld is voor de uitvoering ervan. De meeste provincies ervaren dat belangrijke knelpunten buiten de subsidieregelingen liggen, zoals een mogelijk ontoereikend budget van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), een geringe grondmobiliteit en problemen met de deelnamebereidheid van particulieren.

Kostenbesparing voor ministerie van LNV nihil

Dankzij de omslag kan het ministerie van LNV over de periode 2004-2018 besparen op de uitgaven voor de realisatie van de EHS. Omdat een groot deel van de uitgaven uit deze periode zal worden doorgeschoven, is echter voor de periode 2018-2047 juist een verhoging van de uitgaven te verwachten. Wanneer er niet alleen naar uitgaven maar ook naar kosten wordt gekeken, dan zijn de consequenties van de omslag moeilijker

te bepalen. Het ministerie hoeft bij particulier natuurbeheer de natuurwaarde van de grond niet te financieren, wat een geringe besparing oplevert. De provincies zullen echter te maken krijgen met hogere kosten voor de vormgeving van het nieuwe beleid, voorlichting en dergelijke. Daarnaast spelen ook fiscale aspecten een rol waardoor de kostenbesparing bij particulier natuurbeheer voor de overheid teniet kan worden gedaan.

Ecologische kwaliteit vraagt overheidssturing

Voor het particulier natuurbeheer zijn nog geen ecologische resultaten te bepalen, gezien de relatief korte looptijd. In potentie kunnen met particulier natuurbeheer dezelfde natuurdoelen worden gerealiseerd als met beheer door terreinbeherende organisaties. Wel geeft een aantal provincies aan dat zij knelpunten verwachten bij natuurdoelen die een gebiedsgerichte afstemming van het waterpeil of een groot-schalige aanpak nodig hebben. Een sterkere sturing door de overheid op ecologische kwaliteit zal de kans op het bereiken van gewenste ecologische effectiviteit van het particulier beheer verhogen. Dat vergt een flinke inspanning, omdat het gaat om een sterk gedifferentieerde groep particulieren met grote verschillen in ervaring met praktisch terreinbeheer, ecologische kennis en financiële mogelijkheden.

De Dienst Landelijk Gebied beoordeelt nu de inrichtingsplannen op ecologische haalbaarheid. Binnen de provincies is het beleid voor ecologische randvoorwaarden nu nog zeer wisselend. Sommige provincies sturen via de gebiedsplannen, door bijvoorbeeld in gebieden waar een waterpeilverhoging gewenst is geen particulier natuurbeheer toe te staan. Deze randvoorwaarden vergroten de kans op het bereiken van de gewenste natuurkwaliteit, waardoor de effecten van de omslag op de natuurkwaliteit niet negatief hoeven te zijn.

7.2 Agrarisch natuurbeheer

Aanpassing van de bedrijfsvoering vergt vertrouwen

De belangstelling voor relatief veeleisend beheer, zoals weidevogelbeheer met een rustperiode tot eind juni, is beperkt. Juist dit type beheer is nodig in het kader van de omslag. Zulk zwaarder weidevogelbeheer blijkt uit modelberekeningen bedrijfseconomisch maar weinig aantrekkelijk te zijn. Botanisch beheer is bedrijfseconomisch aantrekkelijker. In beide gevallen vergt het wel een ingrijpende en structurele aanpassing van de bedrijfsvoering, waarbij vertrouwen van de deelnemers in de continuïteit van de subsidieregeling een voorwaarde is. Vanwege de frequente aanpassingen in de subsidieregelingen is dat vertrouwen nu gering.

Agrarisch natuurbeheer goedkoop, maar continuïteit niet gewaarborgd

Agrarisch natuurbeheer kost het ministerie van LNV minder dan beheer door terreinbeherende organisaties omdat er geen verwervings- en inrichtingskosten zijn. Sommige vergelijkbare weidevogelpakketten kosten met agrarisch natuurbeheer daarom 25% van het beheer door terreinbeherende organisaties, bij botanisch beheer is dat 60%.

Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat bij agrarisch natuurbeheer de voor botanisch beheer noodzakelijke continuïteit niet is gewaarborgd. Bovendien zijn de voor het bereiken van de gewenste natuurkwaliteit benodigde inrichtingsmaatregelen verrekend in de kosten voor beheer door terreinbeheerders, maar niet in die voor agrarisch natuurbeheer.

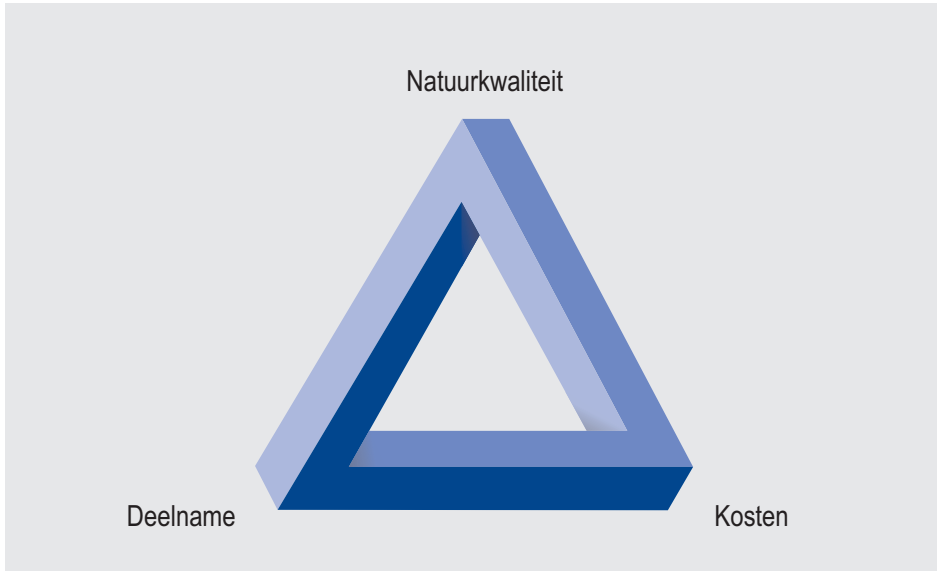
Natuurkwaliteit bij huidig beleid onvoldoende

Agrarisch natuurbeheer leidt niet tot de gewenste natuurkwaliteit, bij gelijkblijvend beleid. Zowel de zwaarte van het beheer als de milieucondities zijn op dit moment onvoldoende. Zo zijn er geen randvoorwaarden opgenomen ten aanzien van het benodigde grondwaterpeil, de minimale oppervlakte met rustperiode voor weidevogels en de continuïteit. Ook worden mogelijk noodzakelijke inrichtingsmaatregelen als plaggen of afgraven niet gesubsidieerd.

7.3 Synthese en opties

In de omslag kiest het kabinet voor het stimuleren van de deelname aan particulier en agrarisch natuurbeheer. Hierbij zijn de randvoorwaarden dat de kosten en de natuurkwaliteit gelijk moeten blijven in vergelijking met verwerving en beheer door terreinbeherende organisaties. Het belangrijkste knelpunt bij particulier natuurbeheer is de geringere bereidheid van agrariërs en andere particulieren om deel te nemen aan de subsidieregeling. Bij agrarisch natuurbeheer is dat de geringere ecologische kwaliteit die het beheer oplevert. Doordat met het huidige beleid de omslag niet zal leiden tot een tijdige realisatie van de EHS, is aanvullend beleid nodig. Ongeacht welk aanvullend beleid wordt ingevoerd, er zal op minimaal één van de randvoorwaarden van de omslag moeten worden toegegeven. De bijdrage van particulier en agrarisch natuurbeheer lijkt vergroot te kunnen worden als de overheid extra geld steekt in gerichtere voorlichting en (voor agrarisch natuurbeheer) verzwaren van het beheer en het treffen van inrichtingsmaatregelen. Dan wordt vooral het particulier natuurbeheer echter duurder. Een andere optie om de deelname aan particulier en agrarisch natuurbeheer te vergroten, is de kwaliteitseisen te verlagen en realisatie ook buiten de begrenzing van de EHS toe te staan. Dan zal echter de natuurkwaliteit niet worden behaald die met verwerving van de EHS-gronden en overdracht aan terreinbeherende organisaties wel mogelijk is.

Er zijn verschillende manieren om de knelpunten op te lossen, die de omslag in het natuurbeleid oplevert. Hieronder zijn keuzemogelijkheden uitgewerkt om de deelname aan particulier natuurbeheer te vergroten, de natuurkwaliteit bij agrarisch natuurbeheer te verbeteren, of opnieuw te kiezen voor verwerving van natuurgebieden door het ministerie van LNV.



Figuur 7.1 Samenhang tussen kosten, deelname en natuurkwaliteit. Vergroten van de deelname door agrariërs en andere particulieren, waarbij – vergeleken met verwerving – de kosten gelijk blijven en dezelfde natuurkwaliteit wordt gerealiseerd, is niet mogelijk.

Informatiestroom particulier natuurbeheer richten op individueel bedrijfsniveau

Het belangrijkste knelpunt bij particulier natuurbeheer is de geringe bereidheid tot deelname. Bureaucratische rompslomp en gebrek aan informatie worden door geënquêteerde grondeigenaren als de belangrijkste knelpunten ervaren. Functieverandering is een onomkeerbare verandering op een deel van het bedrijf die consequenties met zich mee kan brengen die eerste instantie niet bekend of onvoorzien waren. Bedrijfseconomisch gezien hoeft functiewijziging echter geen knelpunt te zijn. Positief is ook dat personen die al deelnemen aan de regeling relatief meer belangstelling voor nieuwe aanvragen hebben.

Onbekendheid met de bedrijfseconomische consequenties, de bureaucratische rompslomp en het gebrek aan informatie duiden erop dat een actieve persoonlijke benadering met aandacht voor de individuele (bedrijfseconomische) effecten en hulp bij het doorlopen van het aanvraagtraject de deelnamebereidheid gunstig kan beïnvloeden. Een actieve persoonlijke benadering kan de geïnteresseerde deelnemer over de streep trekken en stimuleren te werken aan een hogere natuurkwaliteit. Dit betekent echter dat de kosten voor de uitvoering van het beleid sterk zullen toenemen.

De huidige evaluatie heeft zich gericht op de grondeigenaren binnen de EHS. De doelgroep voor particulier beheer is mogelijk groter. Het aanboren van een bredere doelgroep zoals geïnteresseerde stedelingen zou de deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheerder mogelijk kunnen vergroten.

Aanvullende financiering nodig voor inrichting en beheer agrarisch natuurbeheer

Bij agrarisch natuurbeheer is vooral de realisatie van de gewenste natuurkwaliteit een probleem. Met een aantal agrarische natuurbeheerpakketten kan dezelfde ecologische kwaliteit worden gerealiseerd, mits de omstandigheden in orde zijn en de continuïteit is gewaarborgd. Op dit moment worden voornamelijk beheerpakketten afgesloten die leiden tot een lagere natuurkwaliteit. Er is geen beleidskader waarin een adequate sturing is geregeld op locatie en beheerpakketten. Het ontbreekt ook aan mogelijkheden voor inrichting waar dat nodig is, en de eventueel benodigde continuïteit is niet gewaarborgd.

Continuïteit van beheer is een essentiële factor bij botanisch beheer. Wanneer de agrariër de grond weer gebruikt voor de reguliere landbouw is de investering voor niets geweest. Een contract in de vorm van een erfdiensbaarheid waarborgt de continuïteit doordat het beheer ook bij overgang van het perceel naar een nieuwe eigenaar is geregeld. Aangezien het een vorm van waardedaling betreft, is het essentieel dat er langdurige afspraken worden gemaakt met zekerheden voor beide partijen. De agrariër zal dan wel een hogere beheervergoeding moeten krijgen.

Voor de realisatie van de opname van zwaardere beheerpakketten zal vooral bij het weidevogelbeheer moeten worden ingezet op hogere vergoedingen. De verschillen in kosten tussen agrarisch natuurbeheer en het beheer door terreinbeherende organisaties geven aan dat er onderhandelingsruimte is om een tegemoetkoming te betalen in de kosten voor het zwaardere beheer, de inrichting en de continuïteit. Dit betekent een



In de praktijk wordt vaak gekozen voor een combinatie tussen begrazing met melkvee en licht agrarisch natuurbeheer. (Foto: Mark van Veen)

actief zoeken naar de mogelijkheden die de Europese wetgeving biedt om agrarisch natuurbeheer marktconform te vergoeden. Bij deze optie geldt echter ook dat voldoen aan de natuurkwaliteitseisen resulteert in hogere kosten voor agrarisch natuurbeheer, indien de bereidheid tot deelname op gelijk niveau moet blijven.

Terugvaloptie: verwerving

Indien zowel de deelname aan particulier natuurbeheer als de ecologische kwaliteit voor agrarisch natuurbeheer niet verbeteren, is de meest logische optie om terug te keren naar het oude model van voor de omslag en de hectares nieuwe natuur als overheid zelf te verwerven. Deze optie betekent een gelijkblijvend budget ten opzichte van voor de omslag en een gelijkblijvende ecologische kwaliteit, maar een lagere participatie van grondeigenaren en gebruikers in het natuurbeheer.

LITERATUUR

- Aertsen, E.J.M. (2007) *Verruiming begrip natuur in de NSW*. In: De Landeigenaar, jaargang 53, themanummer 'Natuurschoonwet en nieuwe landgoederen', Federatie Particulier Grondbezit, Veenendaal.
- Algemene Rekenkamer (2006) *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825 nr 1. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bakker, A.J.J., D.A. Albregtse, R.B. Doorneveert, P. Kavelaars, G.S. Venema en M.N. van Wijk (2005) *Fiscale faciliteiten en knelpunten natuurontwikkeling door particulieren*. Rapport 5.05.06, LEI, Den Haag.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal en F.J. van Zadelhoff (2001) *Handboek Natuurdoeltypen*. Tweede, geheel herziene editie, Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Wageningen
- Blomqvist, M.M. (2005) *Restoration of plant species diversity of ditch banks. Ecological constraints and oppertunities*. Proefschrift, Universiteit Leiden, Leiden.
- Boers, A. en M.J. Koning (2005) *Belastinguitgaven door fiscale faciliteiten voor natuurbeleid*. Rapport 6.05.16, LEI, Den Haag.
- Boers, A. en J. Luijt (2005) *Uitgaven- en kosten-effect van een koerswijziging in het natuurbeleid van LNV*. Rapport 6.05.20, LEI, Den Haag.
- Bont, de C.J.A.M., C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman en R.A.M. Schrijver (2007) *Schaalvergroting en verbreding in de Nederlands Landbouw in relatie tot natuur en landschap*. WOT-rapport 36, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Brabants Landschap, Brabants Particulier Grondbezit en Dienst Landelijk Gebied (2007) *Kansen voor particulier natuurbeheer in Brabant*. Onderzoeksrapport in opdracht van provincie Noord-Brabant, Brabants Particulier Grondbezit en Brabants Landschap, Almerik.
- Dienst Landelijk Gebied (2007a) *Gegevens RBON 2006*. Dienst Landelijk Gebied, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Utrecht.
- Dienst Landelijk Gebied (2007b) *Jaarverslag Dienst Landelijk Gebied 2006, Volop bagage, nieuwe routes*. Dienst Landelijk Gebied, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Utrecht.
- Dienst Regelingen (2007) *Rapportage VBTB Provincie 2006*. Dienst Regelingen, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Dirks, D.A.E. (2007) *Nestbescherming als onderdeel van het collectieve weidevogelbeheer. Perceptie van deelnemers over deelname aan weidevogelbeheer in agrarisch gebied 'De Hollandse Venen'*. Studentrapport Leerstoelgroep Milieubeleid, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Geelen, J. en H. Leneman (2007) *Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren; uitkomsten van een marktonderzoek*. WOT-werkdocument 69, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Groeneveld, R.A. en D.A.E. Dirks (2006) *Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven. Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*. WOT-rapport 17, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Hinsberg, A. van, B. de Knegt, S. van Tol en M.L.P. van Esbroek (2007) *Achtergronddocument Ecologische Evaluatie Regelingen Voor Natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer. Technische toelichting bij gebruikte ecologische gegevens*. Rapport in voorbereiding. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Jongeneel, R., L. Slangen, E. Bos, M. Koning, T. Ponsioen en J. Vader (2005) *De effecten van natuurprojecten op de economie. Financiële en economische analyse van kosten en baten*. Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Kleijn, D. en W.J. Sutherland (2003) *How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?* Journal of Applied Ecology, vol. 40, Issue 6, Page 947-969, British Ecological Society, Blackwell Publishing Ltd.
- Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz en M.E. Sanders (2006) *Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer*. Achtergrondrapport 1. WOT-rapport 22, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.

- Landschap Noord-Holland en Provinciaal Kenniscentrum Weidevogels (2007) *Weidevogels in Noord-Holland; het jaar 2006 in beeld*. Landschap Noord-Holland, Castricum.
- Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema (2004) *Functieverandering van landbouw naar natuur. Naar een grotere deelnamebereidheid van Particulieren*. Rapport 7.04.07, LEI, Den Haag.
- Leneman, H. en C. Graveland (2004) *Deelname en continuïteit van het agrarisch natuurbeheer*. Rapport 7.04.06, LEI, Den Haag.
- Leneman, H. en R. Verburg (2007) *Deelnamebereidheid en uitvoering beleid particulier natuurbeheer*. WOT-rapport in voorbereiding. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- LNV (1995) *Dynamiek en Vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (1997) *Programma Beheer, het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2004) *Agenda voor een Vitaal Platteland. Visie en Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2005a) *Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*. Tweede Kamerstuk 30 550 XIV nr. 1, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2005b) *Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer*. Brief van minister Veerman aan de Tweede Kamer d.d. 14 juni 2005. Kenmerk DN 2005/1850, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006a) *Nulmeting restanttaakstellingen MJP2-doelen in het ILG d.d. 7 april 2006*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006b) *Jaarverslag 2005*. Begrotingshoofdstuk XIV van de rijksbegroting, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2006c) *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma 2007-2013*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2007) *Jaarverslag 2006*. Begrotingshoofdstuk XIV van de rijksbegroting. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, S. Hunnink en G.R. de Snoo (2006) *Evaluatie weidevogelbeheer met een grutto-mozaïekmodel*. In: De Levende Natuur, 107 (3), De Levende Natuur, Wageningen.
- MNP (2005a) *Natuurbalans 2005*. Publicatienummer 408763002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2005b) *Van aankoop naar beheer. Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid I*. Publicatienummer 408767001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2006) *Natuurbalans 2006*. Publicatienummer 500402001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007a) *Natuurbalans 2007*. Publicatienummer 500402005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007b) *Ecologische Evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*. Publicatienummer 500410002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Nationaal Groenfonds (2004) *Belangstelling voor Particuliere Natuuraanleg - Uitkomsten van een marktonderzoek*. Nationaal Groenfonds, Hoevelaken.
- Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, M.A.H.J. van Bavel en K.H.M. van Bommel (2005) *Transactiekosten voor de overheid bij natuurbeheer; een analyse van alternatieve institutionele arrangementen binnen de EHS*. Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid/LEI, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Wageningen.
- Rijk en Provincies (2006) *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Definitieve versie 18 december 2006*. Beschikbaar via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18421#> [Geraadpleegd op 16 juli 2007].
- SBB (2002) *Catalogus Subdoeltypen*. Staatsbosbeheer, Driebergen.
- Schaminée, J.H.J. en A.J.M. Jansen (red. 1998) *Wegen naar natuurdoeltypen. Ontwikkelingsreeksen ten behoeve van herstelbeheer en natuurontwikkeling (sporen A en B)*. Rapportnummer 26, IKC-Natuurbeheer, Wageningen.

- Schekkerman, H., W. Teunissen en E. Oosterveld (2005) *Broedsucces van Grutto's bij agrarisch mozaïekbeheer in 'Nederland Gruttoland'*. Alterra, SOVON Vogelonderzoek Nederland, Altenburg & Wymenga Ecologisch Onderzoek, Alterra Rapportnummer 1291, Alterra, Wageningen.
- Schotman, A.G.M. en Th.C.P. Melman (2006) *Haalbaarheidsstudie nieuw weidevogelgebied*. Alterra Rapportnummer 1336, Alterra, Wageningen.
- Schrijver, R.A.M. en D.P. Rudrum (2007) *Potenties bij weidebedrijven voor deelname aan particulier en agrarisch natuurbeheer*. WOT-rapport in voorbereiding. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Staatsblad (2007a) *Besluit van 10 april 2007, houdende wijziging van het Rangschikkingbesluit Natuurschoonwet 1928*, 162, p1-18. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Staatsblad (2007b) *Besluit van 21 mei 2007, houdende het tijdstip van inwerkingtreding van een aantal bepalingen met betrekking tot de wijziging van de Natuurschoonwet 1928 en van het Rangschikkingbesluit Natuurschoonwet 1928*, 188, p1-2. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Teunissen, W., H. Schekkerman en F. Willems (2005) *Predatie bij weidevogels. Op zoek naar de mogelijke effecten van predatie op de weidevogelstand*. SOVON-onderzoeksrapport 2005/11, SOVON-vogelonderzoek, Beek-Ubbergen, Alterra Rapportnummer 1292, Alterra, Wageningen.
- Teunissen, W. en L. Soldaat (2005) *Indexen en trends van een aantal weidevogelsoorten uit het weidevogelmeetnet. Periode 1990-2004*. SOVON-informatierapport 2005/13. SOVON-Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.
- Teunissen, W. (2007) *Afname van weidevogels versnelt sinds eeuwwisseling*. In: SOVON-Nieuws 20^e jaargang nummer 1, SOVON-Vogelonderzoek, Beek-Ubbergen.
- Teunissen, W., F. Willems en F. Majoor (2007) *Broedsucces van de grutto in drie gebieden met verbeterd mozaïekbeheer*. SOVON-onderzoeksrapport 2007/06, Beek-Ubbergen.
- Teunissen, W. en E. Wymenga (2007) *Weidevogels in de collectieve SAN-gebieden in West-Nederland in 2006*. SOVON-onderzoeksrapport 2007/01, A&W-rapport 929, SOVON-Vogelonderzoek, Beek-Ubbergen.
- Veurink, H., E. Aertsen, G. Peterink, M. Van Wijk en W. Neutel (2007) *Particulier Natuurbeheer; kansrijke onderneming*. Eindrapportage in het kader van het project 'Particulier natuurbeheer; kansrijke onderneming', SBNL, Veenendaal.
- VROM (2006). *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: Tekst na parlementaire instemming*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Wijk, M.N. van en M.E. Engels (2006) *Resultaten tussenmeting communicatieactiviteiten 'Particulier Natuurbeheer: kansrijke onderneming'*. Alterra Rapport 1357, Wageningen.
- Zee, F. van der, D. Bal, L. Fliervoet en W. Schippers (2004) *Omslag van minder verwerving naar meer beheer. Theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer*. Rapportnummer 2004/330, Expertisecentrum, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ede.

Bijlage 1 Taakstellingen EHS

In dit rapport komen regelmatig de taakstellingen van het rijksnatuurbeleid, en specifiek de taakstellingen rond de omslag, aan de orde. In deze bijlage worden de taakstellingen op een rij gezet. Het betreft hier de doelstellingen en taakstellingen op het land. Daarnaast heeft het rijk doelstellingen voor waternatuur. Deze zijn in dit overzicht niet meegenomen. De cijfers zijn afkomstig uit de Agenda voor een Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007 – 2013 (LNV, 2006c).

In het natuurbeleid staat de vorming van 728.500 ha ecologische hoofdstructuur (EHS) centraal. De EHS is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. De oppervlakte (in 1990 reeds) bestaande EHS wordt op 453.500 ha geschat.

Dit betekent dat er 275.000 ha moet worden toegevoegd aan dat areaal natuurgebieden. Deze bestaan uit:

- 151.500 ha nieuwe natuur (aankoop 2015 en inrichting 2018).
- 27.000 ha robuuste verbindingen (aankoop 2018 en inrichting na 2018)
- 6.500 ha natte natuur (2010)
- 90.000 ha agrarisch natuurbeheer (2018)

De taakstelling van 275.000 ha nieuwe natuur is inclusief 35.000 ha ganzenfourageergebied via ganzengedoofovereenkomsten (2018).

Er is ook een taakstelling voor natuur buiten de EHS. Deze bestaat uit:

- 20.000 ha agrarisch natuurbeheer (2018)
- 30.000 ha ganzenfourageergebied
- 10.000 ha natuurbraak

De ha-en agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS worden bij de realisatie door LNV niet onderscheiden. In rapportages van het Milieu- en Natuurplanbureau worden ze daarom veelal ook samengenomen. (zie Figuur 1.1 en Figuur 3.1)

De taakstellingen en de wijze van realisatie zijn niet één op één. Zo verloopt de realisatie van nieuwe natuur zowel via verwerving/inrichting/doorlevering aan de terreinbeherende organisaties, als door agrarisch en particulier natuurbeheer. Onderstaand schema laat dat zien.

Tabel: Vastgestelde taakstellingen natuurbeleid voor 2018. In blauw gemarkeerd zijn de bij de omslag betrokken hectaren. (Bron: LNVc, 2006c)

Taakstelling	Totaal oppervlakte	Realisatiewijze		
		Verwerving, inrichting, doorlevering	Agrarisch natuurbeheer	Particulier natuurbeheer
Oppervlakte in ha				
Bestaande natuurterreinen	453.500	-	-	-
Reservaten en natuurontwikkelings-gebieden – nieuwe natuur	151.500	111.741	5.050 ²	19.200 ¹ 15.509 ²
Agrarische gebieden met natuurwaarden binnen EHS	90.000	-	90.000	-
Robuuste verbindingen 1e + 2 ^e tranche	27.000	16.472	2.635 ²	8.062
Natte natuur	6.500	2.860/6.500 ³	-	-
Totaal	728.500	134.713	97.685	42.771
1 Omslag 1995 kabinet Kok				
2 Omslag 2002 kabinet Balkenende				
3 Een deel van deze gronden is al verworven (2860 ha = verwerving, 6500 ha = inrichting)				

Bijlage 2 **Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer**

1. Inleiding

Het kabinet heeft vastgesteld dat de realisatie van de nog aan te leggen nieuwe natuurgebieden in de EHS voor een groter deel zal gebeuren met particulier en agrarisch natuurbeheer, waarbij geen grondaankoop plaatsvindt. Voor deze omslag van minder verwerving naar meer beheer is een taakstelling voor particulier en agrarisch natuurbeheer vastgesteld.

In het ‘Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer’ zijn de afspraken vastgelegd tussen Rijk en provincies inzake de realisatie van de omslag. Het beleidskader stelt duidelijke uitgangspunten voor de omslag en biedt daarbinnen provincies de ruimte de omslag uit te werken. De koopplicht blijft gehandhaafd. In 2007 zal de minister van LNV de omslag evalueren.

2. Afbakening

De uitwerking van het agrarisch natuurbeheer hangt nauw samen met de aanwijzing van ganzenfoerageergebieden. Vooralnog wordt de uitwerking van de omslag met betrekking tot agrarisch natuurbeheer in dit beleidskader buiten beschouwing gelaten.

3. Uitgangspunten voor de omslag

De provinciale arealen

De taakstelling voor de omslag is gebaseerd op *de restanttaakstelling verwerving nieuwe natuur op 1-1-2004*. Hiervan zal 60% via verwerving worden gerealiseerd. De resterende 40% wordt gerealiseerd door particulier natuurbeheer (driekwart) en agrarisch natuurbeheer (een kwart). Deze taakstelling voor particulier natuurbeheer betekent een uitbreiding van de oorspronkelijke taakstelling voor particulier natuurbeheer en telt op bij de oude taakstelling van 19.200 ha.

Tot 2018 zijn de hectaretaakstellingen daarmee als volgt:

	Te realiseren (ha)	Waarvan robuuste verbindingen
Restant taakstelling verwerving	46.500	15.500
Totaal te realiseren Particulier natuurbeheer *)	42.800	8.000
Te realiseren Agrarisch natuurbeheer i.k.v. omslag	7.700	2.600
Totaal	97.000	26.100

*) De taakstelling voor particulier natuurbeheer is opgebouwd uit: 30% van de restanttaakstelling verwerving nieuwe natuur en robuuste verbindingen, vermeerderd met de oorspronkelijke taakstelling voor particulier natuurbeheer (19.200 ha).

Op basis van de landelijke taakstelling zijn de provinciale arealen berekend (Bijlage 2a). Uitgangspunt daarbij is voor iedere provincie een evenredige verdeling op basis van:

- het areaal nog te verwerven nieuwe natuur;
- het areaal robuuste verbindingen;
- de oorspronkelijke taakstelling van 19.200 ha.

Op dit moment is er geen aanleiding vanwege specifieke natuurdoelen af te wijken van een evenredige verdeling van de landelijke taakstelling in provinciale arealen.

De natuurdoelen

De gewenste natuurkwaliteit staat voorop. Het gaat daarbij om de natuurdoelen die in overleg tussen het ministerie van LNV en de provincies zijn vastgesteld en zijn vastgelegd in de landelijke natuurdoelenkaart en de provinciale natuurgebiedplannen.

De beheerstrategie is afgeleid van de natuurdoelen. Naarmate de natuurdoelen groot-schaligere en kwetsbaardere natuur betreffen, nemen de eisen aan inrichting en beheer toe. Bij bepaalde natuurdoelen volstaat individueel beheer op perceelsniveau, terwijl andere natuurdoelen het noodzakelijk maken dat inrichting en beheer voor een heel gebied zijn afgestemd of zelfs in één hand zijn gelegd. De beheerstrategie bepaalt daarmee de voorwaarden die gelden voor particuliere beheerders én bij verwerving en beheer door de terreinbeheerders.

Kosten

De uitwerking van de omslag verloopt budgetneutraal voor het ministerie van LNV en de provincies.

De eigendomsituatie

Een effectief en efficiënt beheer vraagt om een beheer van afgeronde eenheden. Het is daarom van belang bij de realisatie van de EHS te streven naar afronding van verworven gebieden tot afgeronde beheereenheden. De omvang van deze eenheden varieert met het natuurdoel van een individueel perceel tot een groot aaneengesloten gebied.

Deelnamebereidheid

Benutting van kansen voor natuurbeheer door particulieren en terreinbeheerders is binnen de voorwaarden van de beheerstrategie belangrijk om de kwalitatieve en kwantitatieve taakstelling voor de EHS in 2018 te kunnen realiseren. De bereidheid van particuliere eigenaren tot deelname aan natuurbeheer kan alleen op gebiedsniveau worden vastgesteld. Het is daarom van belang dat provincies het beleidskader op gebiedsniveau uitwerken samen met (koepel-)organisaties van agrariërs, andere particulieren en terreinbeheerders.

Teneinde te groeien naar het gewenste niveau van beheer, bevorderen de provincies particulier natuurbeheer tot de geplande jaarlijkse groei per jaar bereikt is (circa 3.000 ha per jaar).

4. *Uitwerking*

1. Provincies bepalen, met inachtneming van de uitgangspunten in het beleidskader, de strategie voor de realisatie van de nieuwe natuur en de robuuste verbindingen in overleg met (koepel) organisaties van agrariërs, andere particulieren en terreinbeheerders. De realisatiestrategie geeft voor ieder gebied duidelijkheid of realisatie wordt nagestreefd via een actieve verwervingsstrategie, of via een actieve beheerstrategie. Bij de realisatiestrategieën spelen de in het beleidskader genoemde uitgangspunten een belangrijke rol. Uitgegaan wordt van een vaststelling van provinciale realisatiestrategieën voor 1 januari 2006.
2. In de gebieden met een actieve verwervingsstrategie koopt BBL actief vrijkomende gronden aan en levert deze door aan de terreinbeheerder. Ook kunnen de terreinbeheerders (met uitzondering van Staatsbosbeheer) zelf vrijkomende gronden aankopen.
3. In de gebieden met een actieve beheerstrategie koopt BBL ook actief vrijkomende gronden. BBL zoekt na aankoop naar een particuliere koper, die zich wil verplichten tot eindbeheer gericht op de natuurdoelen. Vindt BBL binnen zes maanden geen geschikte particuliere koper, dan wordt tot aankoop en doorlevering aan de terreinbeheerder overgegaan.
4. Waar BBL reeds gronden in bezit heeft in gebieden met de nadruk op particulier natuurbeheer, zoekt BBL ook hiervoor gedurende zes maanden naar een particuliere koper. Als geen geschikte particuliere koper gevonden wordt, zal tot doorlevering aan de terreinbeheerder worden overgegaan.
5. De uitwerking van het beleidskader voor de omslag wordt voor de robuuste verbindingen gekoppeld aan de begrenzing en de vaststelling van de natuurdoelen van de robuuste verbindingen. Dit betekent dat voor de eerste tranche het beleidskader wordt uitgewerkt uiterlijk op 1 januari 2008. Uitwerking van het beleidskader voor de tweede tranche vindt plaats op basis van nadere afspraken tussen het ministerie van LNV en de provincies.
6. Terreinbeheerders en particuliere beheerders hebben in overleg met het ministerie van LNV een notitie opgesteld over de gewenste beheerstrategie voor de verschillende natuurdoelen (Bijlage 2b). Deze notitie is een hulpmiddel voor de provincies bij de uitwerking van het beleidskader.
7. Het ministerie van LNV stelt met de provincies en DLG een uitvoeringsinstructie op voor 1 juni 2005.

Bijlage 2a Tabel taakstellingen particulier natuurbeheer per provincie (hoort bij bijlage 2)

Op basis van restant taakstellingen verwerving 1-1-2004. BvE, 12-01-2005

Uitgangspunten:

Restant taakstelling verwerving nieuwe natuur op 1-1-2004: 51.693 ha

Restant taakstelling verwerving 1^e tranche robuuste verbindingen (RV) op 1-1-2004: 13.117 ha

Restant taakstelling verwerving 2^e tranche robuuste verbindingen (RV) op 1-1-2004: 12.650 ha

Provincie	Particulier natuurbeheer Van Aartsen (19.200 ha) ¹	Nieuwe natuur taakstelling particulier natuurbeheer ivm de omslag (30% van restanttaakstelling verwerving op 1-1-2004)	Eerste tranche robuuste verbindingen taakstelling particulier natuurbeheer ivm de omslag (30% van restanttaakstelling 1 ^e tranche RV op 1-1-2004)	Tweede tranche robuuste verbindingen taakstelling particulier natuurbeheer ivm de omslag (30% van restanttaakstelling 2 ^e tranche RV op 1-1-2004)	Totaal taakstelling particulier natuurbeheer
Groningen	1.313	680	163	83	2.238
Friesland	2.064	1.665	0	810	4.539
Drenthe	1.842	847	480	360	3.529
Overijssel	2.227	2.381	510	945	6.063
Gelderland	2.329	1.829	675	750	5.583
Utrecht	1.301	1.381	240	75	2.997
Flevoland	202	111	45	90	448
Noord-Holland	1.677	1.051	368	0	3.096
Zuid-Holland	1.421	712	330	381	2.844
Zeeland	681	231	150	231	1.293
Noord-Brabant	2.645	2.798	345	18	5.806
Limburg	1.500	1.823	630	53	4.005
Projectenpot onverdeeld			330		330
Totaal in ha	19.200	15.508	4.265	3.795	42.770

¹ De taakstelling is niet verminderd met het aantal gerealiseerde ha particulier natuurbeheer binnen begrenzing.

Bijlage 2b Strategie per natuurdoel: relatie natuurdoelen en beheersstrategie (hoort bij bijlage 2)

Deze bijlage is bedoeld als hulpmiddel voor provincies bij het aanwijzen van gebieden waar de nadruk meer op verwerving ligt en gebieden waar de nadruk meer op particulier natuurbeheer ligt.

In deze bijlage zijn beheerstrategieën uitgewerkt en is de relatie met de natuurdoelen gelegd.

Factoren die van belang zijn voor de te onderscheiden vormen in beheerstrategie

1. Beheer in één hand

Beheer in één hand is met name belangrijk als de realisatie van de natuurdoelen:

- vraagt om gebiedsgerichte inrichting en beheer;
- vraagt om veel deskundigheid over processen die extern én intern spelen in relatie tot bodemgesteldheid, waterbeheer (basisch grondwater in combinatie met zuur hemelwater) en dergelijke
- hoge eisen stelt aan de cyclus van planning, monitoring en evaluatie.

Voorbeeld: bij integrale begrazing in een groot gebied is het van belang dat het beheer door één partij wordt uitgevoerd. (Dat kan overigens ook een organisatie zijn die gevolmachtigd is om namens een aantal eigenaren te opereren).

2. Op gebiedsniveau afgestemde inrichting en beheer

Op gebiedsniveau afgestemde inrichting en beheer is met name belangrijk als de realisatie van de natuurdoelen:

- vraagt om gebiedsgerichte inrichting en beheer;
- vraagt om veel deskundigheid over processen die extern spelen in relatie tot van bodemgesteldheid, waterbeheer (basisch grondwater in combinatie met zuur hemelwater) etc. Het interne beheer stelt minder hoge eisen dan bij het voorgaande punt;
- hoge eisen stelt aan de cyclus van planning, monitoring en evaluatie.

Voorbeeld: beheer van waardevolle natte natuurtypen, bijvoorbeeld vochtig schraalland, waarbij de waterhuishouding van een groot omringend gebied op orde moet zijn, zoals een goede kwaliteit oppervlaktewater, toevoer gebufferd grondwater en dergelijke.

3. Op gebiedsniveau afgestemd individueel beheer

Op gebiedsniveau afgestemd individueel beheer is met name nodig als de realisatie van de natuurdoelen vraagt om een afstemming van en deskundigheid over het *interne* beheer over een groot gebied

Voorbeeld: weidevogelbeheer. Hierbij gaat het niet alleen om een adequaat beheer van een individueel perceel maar om het op elkaar afgestemd zijn van het beheer van een veel groter aantal percelen. Let op: de mate van gevraagde deskundigheid loopt hier sterk uiteen. Bij weidevogelgrasland is die hoog, bij grote bossen is die laag. Bossen deel je wel toe aan deze categorie omdat zaken als omvorming, kap, recreatiegeleiding wel vragen om afstemming over een groter deel van het bos.

4. Individueel beheer

Individueel beheer is mogelijk als de realisatie van de natuurdoelen weinig/geen eisen stelt aan afstemming van het beheer over de grenzen van het eigen perceel.

Voorbeeld: een klein bosje, een poel, en bloemrijke dijk, een kalkgrasland. Percelen waarvan de natuur redelijk kan functioneren zonder een directe relatie tot de directe omgeving. Overigens is dit strikt gezien natuurlijk niet juist: denk aan factoren als stikstofdepositie, kansen op vestiging en uitsterven van soorten, mogelijkheid voor gradiënten etc.

Beheerstrategie	Relevante factoren	Natuurdoelen
1. Beheer in één hand	Beheer in één hand is met name nodig als de realisatie van de natuurdoelen: - vraagt om gebiedsgerichte inrichting en beheer - vraagt om veel deskundigheid over processen die extern én intern spelen i.r.t. van bodemgesteldheid, waterbeheer (basisch grondwater i.c.m. zuur hemelwater) etc. - hoge eisen stelt aan de cyclus van planning, monitoring en evaluatie	Grootschalige natuur (natuurdoelen 1-5)
2. Op gebiedsniveau afgestemde inrichting en beheer	Op gebiedsniveau afgestemde inrichting en beheer is met name nodig als de realisatie van de natuurdoelen: - vraagt om gebiedsgerichte inrichting en beheer - vraagt om veel deskundigheid over processen die extern spelen i.r.t. van bodemgesteldheid, waterbeheer (basisch grondwater i.c.m. zuur hemelwater) etc. Het interne beheer is hier vaak van het grootste belang, nog belangrijker dan bij grootschalige natuur waar het meer om de processen en minder om de soorten gaat. - hoge eisen stelt aan de cyclus van planning, monitoring en evaluatie	Natte en zeer arme natuurdoelen uit de categorie 'Bijzondere natuur'. Voorbeelden: - hoogveen en natte heide (14) - moerassen (8) - natte schraallanden (9a)
3. Afgestemd individueel beheer	Op gebiedsniveau afgestemd individueel beheer is met name nodig als de realisatie van de natuurdoelen vraagt om een afstemming van en deskundigheid over het interne beheer over een groot gebied	Overige natuurdoelen uit de categorie bijzondere natuur. Voorbeelden: - natuurbossen Natuurdoelen uit de categorie multifunctionele natuur: - multifunctionele bossen - weidevogelgraslanden
4. Individueel beheer	Individueel beheer is mogelijk als de realisatie van de natuurdoelen weinig/geen eisen stelt aan afstemming van het beheer over de grenzen van het eigen perceel	Overige natuurdoelen uit de categorie multifunctionele natuur, zoals bloemrijke graslanden

	Grootschalige natuur (A)	Strategie op hoofdlijnen
1	Beek- en zandboslandschap	1
2	Rivierenlandschap	1
3	Veen- en zeekleilandschap	1
4	Duinlandschap	1
5a	Meer	1
5b	Begeleid getijdengebied	1
	Getijdengebied en Zee	1
	Totaal (A)	
	Bijzondere natuur (B)	
6	Beek	2
7a	Brak water	2
7b	Ven en duinplas	2
8	Moeras	2 (3)
9a	Nat schraalland	2
9b	Nat, matig voedselrijk grasland	3 (2)
10	Droog schraalgrasland	3 (2)
11	Kalkgrasland	4 (2-3)
12	Bloemrijk grasland	4
13	Zilt grasland	2-3
14	Natte heide en Hoogveen	2
15	Droge heide	3 (2)
16	Zandverstuiving	2
17	Reservaatsakker	4
18	Bos van laagveen en klei	3
19	Bos van arme gronden	3
20	Bos van rijke gronden	3
21	Bos van bron en beek	3 (2)
	Totaal (B)	
	Multifunctionele natuur (C)	
22	Multifunctionele grote wateren	4 (3)
23	Overig stromend en stilstaand water	4 (3)
24a	Multifunctionele graslanden	3
24b	Wintergastengrasland	3
25	Overige natuur	4 (3)
26	Middenbos, hakhout en griend	4
27	Multifunctioneel bos	4
	Totaal (C)	

Een aantal natuurdoelen past in twee categorieën. Dit is vaak afhankelijk van de mate waarin reeds inrichting is gepleegd. Als het gebied al ingericht is kan beheer eenvoudiger worden dan als ook nog inrichting dient plaats te vinden.

Afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouw- gronden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DN	Directie Natuur (ministerie van LNV)
DR	Dienst Regelingen (ministerie van LNV)
EC-LNV	Expertise Centrum LNV (huidige directie kennis)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit (ministerie van)
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
NB	Natuurbalans
NEM	Netwerk Ecologische Monitoring
NSW	Natuurschoonwet
PSAN	Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
PSN	Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksge- zondheid en Milieu
RBON	Regeling Beheersovereenkom- sten en Natuurontwikkeling
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SBB	Staatsbosbeheer
SN	Subsidieregeling Natuurbe- heer
SOVON	Samenwerkende Organisatie Vogel Onderzoek Nederland
VBTB	Van Beleidsvorming tot Be- leidsverantwoording
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie van)
WOT N&M	Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

