

Nieuw stelsel

Natuur- en Landschapsbeheer

1. Inleiding

- 1.1 Samenvatting
- 1.2 Aanleiding voor een nieuw stelsel
- 1.3 Strategische visie op beheer van natuur en landschap
- 1.4 Voor wie geldt het nieuwe stelsel?
- 1.5 Uitgangspunten nieuwe stelsel

2. Het stelsel op hoofdlijnen

- 2.1 Beleidskaders en programmering
 - 2.1.1 Europese en nationale doelen
 - 2.1.2 Provinciale beleidskaders en programmering
- 2.2 Gebiedsgerichte uitvoering
 - 2.2.1 Gebiedsgerichte programmering
 - 2.2.2 Gebiedsgerichte samenwerking / beheerdersoverleg
- 2.3 Een nieuwe taal voor natuur en landschap
 - 2.3.1 Index Natuur & Landschap
 - 2.3.2 Regionaal maatwerk
- 2.4 Onderscheid beheer en kwaliteitsimpulsen
 - 2.4.1 Beheer natuur, agrarische natuur en landschapselementen
 - 2.4.2 Kwaliteitsimpulsen
- 2.5 Natuurbeheerplan
 - 2.5.1 Sturing op doelen
 - 2.5.2 Nadere voorwaarden in het natuurbeheerplan
 - 2.5.3 Eerste generatie natuurbeheerplannen
 - 2.5.4 Tweede generatie natuurbeheerplannen
- 2.6 Monitoring en evaluatie
- 2.7 Kwaliteitsborging via certificering en controle
 - 2.7.1 Certificering natuurbeheerder
 - 2.7.2 Certificering agrarisch natuurbeheerder
 - 2.7.3 De werking van certificering
 - 2.7.4 Controle van niet-gecertificeerde natuurbeheerders

3. De verordening

- 3.1 Eén verordening voor beheer natuur en agrarische natuurwaarden
- 3.2 Uitgangspunten in de verordening
- 3.3 Hoofdlijnen Verordening Natuur- en landschapsbeheer
 - 3.3.1 Beheer van natuur en landschap
 - 3.3.2 Beheer natuur op landbouwgrond
 - 3.3.3 Openstelling voor recreatie
 - 3.3.4 Aanvraagprocedure
 - 3.3.5 Geïntegreerde beschikking voor meerdere doelen
- 3.4 Overige subsidies in de Verordening Natuur- en landschapsbeheer
 - 3.4.1 Organisatiekosten samenwerking natuur- en landschapsbeheer
 - 3.4.2 Financiële steun koepelorganisaties particulier en agrarisch natuurbeheer

- 3.5 Hoofdlijnen kwaliteitsimpuls in de ILG-verordening
 - 3.5.1 Algemeen
 - 3.5.2 Inrichtingsprojecten
 - 3.5.3 Functieverandering

4. Winst van het nieuwe stelsel

5. Financiële consequenties en uitvoering van het nieuwe stelsel

- 5.1 Programmakosten
- 5.2 Uitvoeringslasten en –organisatie

6 Eigen ruimte provincies

Bijlagen:

- 1. Index Natuur- en Landschapsbeheer
- 2. De verordening ...PM.. wordt later toegevoegd
- 3. Checklist voor het dynamische beheer
- 4. Overzicht regionale financieringsmogelijkheden

1. Inleiding

1.1 Samenvatting

Het nieuwe stelsel voor Natuur- & Landschapsbeheer maakt een eind aan de starheid van het oude, uit afzonderlijke onderdelen voor natuur en agrarische natuur opgebouwde stelsel en dringt de bureaucratie terug. Een meer integrale benadering zorgt voor een kostenbesparing door zo veel mogelijk standaardisering. Door uniformiteit na te streven, gaan de kosten voor uitvoering met 50 procent voor natuurbeheer en met 25 procent voor agrarisch natuurbeheer omlaag. Toch krijgt ook regionaal maatwerk meer aandacht, omdat niet alles tot in detail is vastgelegd. Als met het regionale maatwerk geen rijksdoelen worden behaald zijn de eventuele hogere uitvoeringskosten voor rekening van de regio. Het nieuwe stelsel wordt per 1 januari 2010 ingevoerd en brengt alle partijen bij elkaar die een bijdrage leveren aan de natuurkwaliteit. De invoering van het nieuwe stelsel is afgesproken bij de decentralisatie naar de provincies van Programma Beheer als onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007. De drie pijlers voor het nieuwe stelsel zijn een integrale gebiedsgerichte benadering, minder sturing op detail en een regionale basis voor meerjarige en vereenvoudigde financiering. Het is geen beleidswijziging. De bestaande Europese regelgeving en het landelijke en provinciale beleid zijn en blijven uitgangspunt.

De provincie geeft tot op gebiedsniveau uitwerking aan haar doelen met het natuurbeheerplan. Het natuurbeheerplan heeft, ten opzichte van zijn voorgangers (natuurgebiedplan, beheergebiedplan en landschapsbeheerplan), een meer prominente rol bij de sturing van doelen, de financiering van de maatregelen, de procesmatige voorwaarden voor subsidieverlening, monitoring en evaluatie. Centraal in het natuurbeheerplan staat de begrenzing van de beheertypen, zoals die staan in de Index Natuur & Landschap. Per gebied wordt op kaart concreet aangegeven welk beheertype voor subsidie in aanmerking komt en welke voorwaarden daarbij gelden om voor een beheervergoeding in aanmerking te komen.

Het beheer van natuur, agrarische natuur en landschap is een onderdeel in het 'provinciaal meerjarenprogramma voor het landelijk gebied' (pMJP). Per provincie is een structuur gekozen die past bij de eigen werkwijze en cultuur. Het is regionaal maatwerk. Het nieuwe stelsel sluit aan bij deze bestaande provinciale ILG-gebiedsorganisatie en gebiedsprogrammering. De beheerders worden in het nieuwe stelsel afgerekend op het uitgevoerde beheer en niet alleen op het natuurresultaat. De kwaliteit van het beheer wordt gewaarborgd door monitoring, certificering en de daarbij behorende controles. Als uit de monitoring blijkt dat het beheer niet toereikend is om de bestaande kwaliteit te waarborgen, kan dat reden zijn om het beheer aan te passen, de milieucondities in het gebied te verbeteren, of in het uiterste geval het doel, al dan niet tijdelijk, bij te stellen.

Een primaire rol in dit stelsel is weggelegd voor de natuurbeheerders die zijn onderverdeeld in drie groepen. Wie landbouwgrond heeft met geheel of gedeeltelijk natuurbestemming, is een *agrarische natuurbeheerder*. Daarnaast zijn er organisaties met ten minste enkele professionele medewerkers die natuurbeheer als hoofddoel hebben. Deze *terreinbeherende organisaties* (TBO's) zijn onder meer Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De laatste groep bestaat uit de rest: particulieren, stichtingen, gemeenten, enzovoorts, die natuurterreinen hebben. Zij worden vaak gesteund door koepelorganisaties als de Federatie Particulier Grondbezit en de Stichting Beheer Natuur en landschap.

Er is in het nieuwe stelsel onderscheid tussen beheerders waarvan de gronden een verschillende bestemming hebben (natuur of landbouw), omdat agrarisch natuurbeheer moet voldoen aan strengere Europese regelgeving.

In het stelsel wordt ook verschil gemaakt tussen een gecertificeerde en een niet-gecertificeerde beheerder. Provincies en beheerders ontwikkelen samen een kwaliteitsborgingsysteem dat tot het certificaat leidt en nauw aansluit bij de huidige

werkwijze en systemen van de beheerders. Het mag zeker niet bureaucratisch zijn. Met een certificaat laat de overheid zien vertrouwen te hebben in de werkwijze van de beheerder. De gecertificeerde beheerder kan daardoor eenvoudiger subsidie aanvragen en heeft een lichtere administratie en minder controles. Daar staat wel tegenover dat hij kosten moet maken voor het krijgen en het behouden van het certificaat. Bij de niet-gecertificeerde natuurbeheerder heeft de overheid hogere uitvoeringslasten. Daarom zijn er ook twee subsidietarieven: een standaardvergoeding voor de niet-gecertificeerde natuurbeheerder en een hogere voor de gecertificeerde natuurbeheerder.

De subsidie wordt direct tussen beheerder en provincie geregeld via de Dienst Regelingen. Het streven is dat per 1 januari 2010 zo veel mogelijk beheerders zijn gecertificeerd of hun certificaat hebben aangevraagd. Voor agrarisch natuurbeheer wordt jaarlijks de subsidie vastgesteld en niet meer aan het einde van een zesjarige periode. Dat geeft meer helderheid voor de ontvanger van de subsidie. Ook is door de jaarlijkse cyclus het eenvoudiger om meer actuele tarieven vast te stellen. Bovendien voldoet de hogere frequentie aan de wens van de EU.

In het nieuwe stelsel is een onderscheid gemaakt tussen financiering van het beheer van de bestaande natuur en eenmalige investeringen die nodig zijn om de natuurkwaliteit te verbeteren, de zogeheten kwaliteitsimpulsen. Het onderscheid tussen beheer en kwaliteitsimpulsen wordt gemaakt op basis van verschillen in de actuele en de gewenste situatie van een gebied. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de beheertypen in de Index Natuur & Landschap. De huidige provinciale subsidieregelingen Natuurbeheer (PSN) en Agrarische natuurbeheer (PSAN) worden vervangen. Voor het beheer van de bestaande natuur en agrarische natuur is de subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer opgesteld. De onderdelen inrichting en functieverandering uit de oude regeling worden in de bestaande ILG-verordening opgenomen.

In het kader van het regionale maatwerk zijn subsidietoelagen mogelijk voor afwijkende omstandigheden en voor gebiedspecifieke doelen (bijvoorbeeld voor soortenbescherming).

Van groot belang voor een goede afstemming tussen beheerders onderling en met de overheden is een uniforme en sterk vereenvoudigde 'natuurtaal'. Het subsidieproces kan sneller verlopen omdat de kans op interpretatieverschillen tussen natuur- en landschapsdoelen en beheer kleiner zijn. Daarvoor is de Index Natuur & Landschap ontwikkeld. De Index vervangt de huidige natuurdoeltypen, de Programma Beheerpakketten en de gehanteerde typologieën van de verschillende beheerders en integreert de habitattypen van Natura 2000. Met de Index heeft men beter inzicht in de ontwikkeling van de natuur- en landschapskwaliteit. Daarmee wordt het doel van het natuur- en landschapsbeheer, het behoud en de verbetering van de kwaliteit, beter gediend.

Een van de doelen van het nieuwe stelsel is het terugbrengen van de uitvoeringskosten. Uit het onderzoek uitvoeringsorganisaties Programma beheer is gebleken dat - op termijn - de uitvoeringskosten substantieel kunnen worden verlaagd. Bij agrarisch natuurbeheer gaat het om een besparing van ca 25% (ruim 5 miljoen euro) en bij natuurbeheer van ca 50 % (ruim 2,5 miljoen euro). Dat verschil tussen de beheervormen wordt voor het belangrijkste deel verklaard door de Europese verplichtingen bij het agrarische natuurbeheer.

De administratieve lasten voor de subsidieontvangers zijn beperkt. Uit een advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) over de nieuwe Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer blijkt dat de totale administratieve lasten per aanvraag voor agrarisch natuurbeheer 2,2% van het gemiddelde subsidiebedrag en per aanvraag voor natuurbeheer 0,1 % van het gemiddelde subsidiebedrag zijn.

Die besparingen worden gerealiseerd door het wegvallen van resultaatbeloning en controles op natuurr resultaat. Daardoor worden de controles eenvoudiger en zal ook

minder bezwaar en beroep worden ingesteld. Verder wordt het gedigitaliseerde aanvraag- en controleproces sterk vereenvoudigd.

1.2 Aanleiding voor een nieuw stelsel

Het oude subsidiestelsel voor natuurbeheer met de Provinciale Subsidiereregelingen Natuurbeheer (PSN) en Provinciale Subsidiereregelingen Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) is over het algemeen ervaren als ingewikkeld en met te hoge administratieve lasten. Het systeem is bovendien rigide en gedetailleerd, waardoor regionaal maatwerk wordt beperkt.

Bij de decentralisatie van Programma Beheer als onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied ILG per 1 januari 2007 is daarom afgesproken dat de provincies een nieuw, vereenvoudigd stelsel voor natuurbeheer in zullen voeren. De streefdatum voor invoering was 1 januari 2009, maar die is gewijzigd in 1 januari 2010.

Door afstemming en samenwerking met een verbeterde sturingsrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer is synergie en methodische uniformiteit bereikt.

1.3 Strategische visie op beheer van Natuur en Landschap

In de strategische visie van het IPO die in oktober 2007 verscheen, is aangegeven dat de hoofdlijn van het nieuwe stelsel voor het beheer van natuur en landschap wordt gevormd door vier pijlers:

- Een integrale gebiedsgerichte benadering met regionaal maatwerk;
- De provincie stelt doelen/kaders en regisseert overleg (sturing op hoofdlijnen);
- Meer verantwoordelijkheid voor en vertrouwen in de beheerders;
- Regionale basis voor een vereenvoudigde, veeljarige financiering van beheer, met de mogelijkheid tot aantrekken van privaat geld.

In dit document wordt deze strategische visie verder uitgewerkt tot het nieuwe stelsel.

1.4 Voor wie geldt het nieuwe stelsel?

Het nieuwe stelsel voor natuur- en landschapsbeheer gaat uit van een samenspel van alle bij het beheer van het landelijk gebied betrokken partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de natuurkwaliteit. Een primaire rol in dit stelsel is weggelegd voor de beheerders. Dat zijn de agrarisch natuurbeheerders, de terreinbeherende organisaties (TBO's) en de overige natuurbeheerders.

Agrarische natuurbeheerders

Agrarische natuurbeheerders zijn ondernemers en particulieren die natuurbeheer uitoefenen op gronden met een landbouwkundig gebruik. Zodra bij een boer of een particulier zijn landbouwgrond of een deel daarvan formeel de bestemming of functie natuur krijgt en ook als zodanig wordt 'ingericht', is die boer of particulier per definitie particulier natuurbeheerder.

Terreinbeherende organisaties

Terreinbeherende organisaties (TBO's) zijn stichtingen en verenigingen, die professioneel natuurbeheer als hoofddoel hebben met minstens enkele professionele medewerkers. Het zijn Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer. Voor Staatsbosbeheer geldt dat dit stelsel van toepassing is voorzover het betrekking heeft op het vaststellen van natuurdoelen en de financiering van kwaliteitsimpulsen, zoals inrichtingsprojecten (3.5.2).

Natuurbeheerders niet zijnde TBO's

Een grote groep van particulieren, stichtingen, gemeenten, etc. die natuurterreinen beheren maken vaak gebruik van de diensten van koepelorganisaties (zoals de Unie van Bosgroepen, de Federatie Particulier Grondbezit en de Stichting Beheer Natuur en

landschap). Deze organisaties ondersteunen hun leden in het beheer door het doen van subsidieaanvragen, bijvoorbeeld verzamelaanvragen. Ook vallen hieronder organisaties die grotere oppervlakten natuurterrein beheren en zelf personeel in dienst hebben. (zoals Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Stichting Twickel, landgoed-BV's)

1.5 Uitgangspunten nieuwe stelsel

Uniformiteit provincies

Door zo veel mogelijk uniformiteit tussen provincies na te streven kunnen de uitvoeringslasten sterk worden beperkt. Ook de keuze voor één uitvoeringsorganisatie draagt daar aan bij. Dat betekent ook dat als de regionale verscheidenheid in het nieuwe stelsel toeneemt, de uitvoeringslasten eveneens zullen toenemen, waardoor de winst van het nieuwe stelsel weer verdampt.

Geen nieuw beleid

Het project Omvorming Programma Beheer heeft als doel de omvorming van het huidige Programma Beheer naar een eenvoudig landelijk subsidiestelsel voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer, dat ruimte biedt voor gebiedsgericht werken en regionaal maatwerk. Het betreft een stelselwijziging en geen beleidswijziging. Het nieuwe stelsel moet voldoen aan de kaders die ook van toepassing zijn op het oude programma beheer (Europese regelgeving, landelijk en provinciaal beleid). De bestaande provinciale natuur- en beheergebiedsplannen zijn leidend.

Sturen op natuurdoelen

Via de bestaande rijks- en provinciale kaders voor natuurbeheer sturen de provincies op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en kwaliteitsbehoud en verbetering van bestaande delen van de EHS. Het beheer wordt zodanig vormgegeven dat daarmee de bestaande kwaliteit van natuurgebieden wordt gewaarborgd. Als uit monitoring blijkt dat het beheer niet toereikend is om de bestaande kwaliteit te waarborgen, kan dat reden zijn om het beheer aan te passen, de milieucondities in het gebied te verbeteren, of in het uiterste geval het doel tijdelijk bij te stellen. Dat kan zelfs als op het uitgevoerde beheer zelf niets valt aan te merken.

Afrekenen op uitgevoerd beheer

Beheerders worden afgerekend op het uitgevoerde beheer. De kwaliteit van het beheer wordt gewaarborgd via monitoring, certificering met de daarbij behorende audits en via controle. Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor kwaliteitsverbetering van bestaande natuur en inrichting en functieverandering van landbouwgrond naar natuurgrond.

Gelijkwaardige benadering van de betrokken beheerders

Alle beheerders (terreinbeherende organisaties, natuurbeheerders niet zijnde TBO's en agrarische natuurbeheerders) worden in het nieuwe stelsel gelijkwaardig behandeld. Er is alleen onderscheid tussen beheerders die meedoen aan natuurbeheer en aan agrarisch natuurbeheer, omdat de gronden een andere bestemming hebben (natuur respectievelijk landbouw) en omdat agrarisch natuurbeheer moet voldoen aan strengere Europese regelgeving.

Onderscheid tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde beheerders

In het stelsel wordt een onderscheid gemaakt tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde beheerders. Via het certificaat laat de overheid zien vertrouwen te hebben in de werkwijze van de beheerder. De gecertificeerde beheerder kan daardoor eenvoudiger subsidie aanvragen en hij heeft te maken met lichtere administratie en controles. Daar staat tegenover dat hij kosten moet maken voor het krijgen en in stand houden van het certificaat (via werkprocessen in het kwaliteitshandboek). Bij de niet-gecertificeerde natuurbeheerder heeft de overheid hogere uitvoeringslasten. Daarom

worden twee subsidietarieven gehanteerd: een standaardtarief voor de niet-gecertificeerde natuurbeheerder en een hoger tarief voor de gecertificeerde beheerder.

Onderscheid beheer en kwaliteitsimpulsen

De subsidie voor het beheer van natuur en agrarische natuur wordt direct tussen beheerder en provincie geregeld. De kwaliteitsimpulsen (inrichting, zware kwaliteitsinvesteringen en functieverandering) verlopen via het gebiedsgerichte proces en worden gefinancierd volgens de ILG-systematiek.

Aansluiten bij provinciale ILG-structuren

Op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) heeft elke provincie een 'provinciaal meerjarenprogramma voor het landelijk gebied' (pMJP) vastgesteld. Beheer van natuur, agrarische natuur en landschap vormt een onderdeel van het pMJP. Inmiddels heeft vrijwel elke provincie een ILG-structuur opgezet voor de programmering en uitvoering van het ILG.

Per provincie is een structuur gekozen die past bij de eigen werkwijze en cultuur van de betreffende provincie. Het is maatwerk. Het nieuwe stelsel voor natuur- en landschapsbeheer sluit aan bij deze bestaande structuren.

Vereenvoudiging en standaardisering

De stelselwijziging moet leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging. De nieuwe verordening wordt zodanig opgesteld dat de problemen bij de procedures en in de controles worden opgelost. De uitvoeringslasten en administratieve lasten worden ook verminderd door zo veel mogelijk standaardisering van het natuur- en landschapsbeheer en van de beheerpakketten voor het agrarisch natuurbeheer.

Robuust stelsel

Het nieuwe stelsel is zodanig ingericht dat nieuwe beleidsinitiatieven eenvoudig ingepast kunnen worden. Mogelijke wijzigingen in het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en in beleidsambities voor landschap en landschapsbeheer kunnen in het nieuwe stelsel worden opgenomen.

Regels beperken tot Europese eisen

Europa stelt regels ten aanzien van staatssteun en controle op de inzet van POP2-gelden. In het nieuwe stelsel worden de regels zoveel beperkt tot de eisen van Europa.

2. Het stelsel op hoofdlijnen

2.1 Beleidskaders en programmering

2.1.1. Europese en nationale doelen

Het rijk heeft zijn beleid voor het landelijk gebied vastgelegd in één integraal beleidskader Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP). De AVP bevat de visie op een leefbaar, vitaal en duurzaam platteland met opgaven voor de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De beleidsopgaven die hieruit voortvloeien staan in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP), een uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van de nationale doelen.

Onderdeel van het AVP is het nationale beleid voor de natuur. Richtinggevend voor dat beleid zijn de internationale doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag, de Millennium Development Goals en het beleid van de Europese Unie. Het kabinet zet zich in om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en bij te dragen aan de millenniumdoelen per 2010. Het wil er tevens voor zorgen dat in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in 1982 van nature in Nederland voorkwamen.

Belangrijk instrument voor de realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS is een ruimtelijk concept waarbij bestaande natuurgebieden worden versterkt en met elkaar verbonden, zodat een robuuste structuur ontstaat. Daarmee kan de uitwisseling van soorten optimaal plaatsvinden en wordt de biodiversiteit verbeterd.

Naast de EHS heeft de minister van LNV, op grond van de Natuurbeschermingswet, een selectie gemaakt van gebieden op basis van habitat en soorten. Deze Natura 2000-gebieden zijn nagenoeg volledig gelegen in de EHS en zijn de topgebieden van die EHS. De minister zal voor elk Natura 2000 gebied instandhoudingsdoelen vaststellen die, vaak door provincies, in beheerplannen nader worden uitgewerkt. Daarmee wordt ook ruimtelijk duidelijk waar de habitats en soorten hun plaats vinden. Provincies toetsen de natuurgebiedplannen op eventuele tegenstrijdigheid met de habitattypenkaarten van de beheerplannen en passen de natuurgebiedplannen, indien nodig, aan. In de beheerplannen Natura 2000 staan ook maatregelen die via het bestaand instrumentarium uitgevoerd moeten worden. De beheerplannen hebben zo ook invloed op de prioriteitstelling van uit te voeren maatregelen.

Een ondersteunend instrument is het soortenbeleid, dat is gericht op het instandhouden van bepaalde soorten die onvoldoende in het gebiedenbeleid tot hun recht komen. Het gaat onder andere om extra gebiedsgerichte maatregelen en aanvullende beheermaatregelen. Het budget voor dit soortenbeleid kan deels weggezet worden via gebiedsspecifieke toeslagen bovenop regulier beheer.

Onderdeel van het natuurbeleid vormen ook de inspanningen voor de verbetering van milieu en platteland door middel van agrarisch natuurbeheer. Nederland maakt daarbij gebruik van de doelen die in het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) zijn opgenomen in as 2. Het doel van maatregelen in as 2 is het verhogen van duurzaam gebruik van landbouwgrond. Beheerders van landbouwgrond worden gestimuleerd om hun land zodanig te beheren dat natuur, milieu, landschap en klimaat er baat bij hebben. Voor as 2 zijn vier doelen geformuleerd:

1. verhoging van biodiversiteit,
2. verbetering van milieu en watercondities,
3. behoud en versterking van waardevolle cultuurlandschappen,
4. bijdrage aan klimaatdoelstellingen.

Ondanks alle inspanningen van de afgelopen decennia om het areaal natuur te vergroten en de natuurkwaliteit te verbeteren is geconstateerd dat de biodiversiteit in Nederland achteruitgaat. De inspanningen zijn erop gericht deze trend te keren. De uitvoering van het beleid voor de EHS en Natura 2000 ligt in hoofdzaak bij de provincies. Zij zullen de regie voeren op de uitvoering via het gebiedsgerichte beleid, zoals dat in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is vastgelegd. Het nieuwe stelsel is zodanig opgezet dat het eenvoudig uitgebreid kan worden als het rijk of Europa extra geld beschikbaar stelt.

2.1.2. Provinciale kaders en programmering

Provinciale beleidskaders

De provinciale beleidsdoelen voor het landelijk gebied zijn vastgelegd in meerdere beleidskaders, zoals een streek- of omgevingsplan, een nota natuurbeleid en/of een nota landschap en verder in natuur- en beheergebiedsplannen. Het beleidskader kan, afhankelijk van de wettelijke status, een bindende werking hebben naar derden (gemeenten, waterschappen, ondernemers en burgers). Daarbij kan gedacht worden aan de in ontwikkeling zijnde beheerplannen in het kader van Natura 2000 en de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur in de provinciale streekplannen.

De provinciale beleidskaders verwoorden het provinciale belang én de doorwerking van rijksdoelen. Deze beleidskaders staan met de stelselwijziging niet ter discussie.

De provincies voeren op grond van de Wilg per 1 januari 2007 de regie over de gebiedsgerichte realisatie van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Op basis van bestuursovereenkomsten rijk-provincies voor de periode 2007-2013 hebben zij de beschikking gekregen over één integraal investeringsbudget voor het landelijk gebied (ILG) voor de realisatie van rijksdoelen.

Onderdeel van de ILG-bestuursovereenkomst zijn de afspraken over en middelen voor het beheer van natuur en landschap conform de huidige provinciale subsidieverordeningen voor natuurbeheer (PSN) en agrarisch natuurbeheer (PSAN). Op dit moment is daarin voor het huidige Programma Beheer opgenomen:

- Inrichting EHS. Binnen het ILG is er ook buiten Programma Beheer budget beschikbaar voor inrichting EHS;
- SN-functieverandering;
- Beheer via particulier SN en agrarisch SAN binnen de EHS;
- Beheer buiten de EHS (SAN en SN).

In het nieuwe stelsel worden de afspraken tussen de minister van LNV en de provincies over de financiering van beheer en inrichting van natuur en landschap zowel binnen als buiten de EHS, gebaseerd op de Index Natuur en Landschap, die in 2.3 is uitgewerkt.

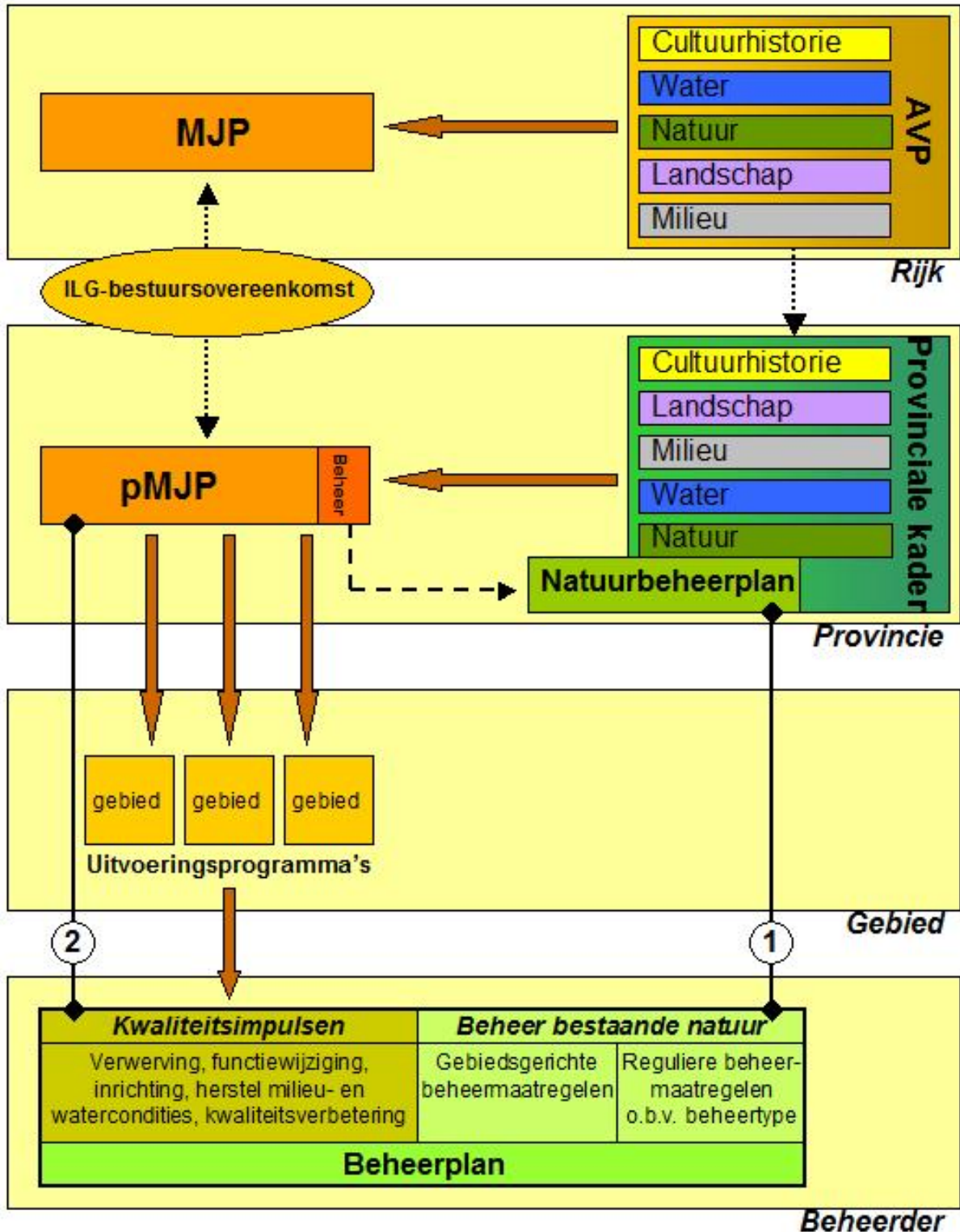
Provinciaal Meerjarenprogramma

In het 'provinciaal meerjarenprogramma voor het landelijk gebied' (pMJP) zijn de doelen van het gebiedsgerichte beleid opgenomen (rijks- en provinciale doelen, POP-doelen en overige doelen). Deze hebben betrekking op water, natuur, milieu, landbouw, cultuurhistorie, recreatie en landschap. De budgetten voor de uitvoering van het programma zijn afkomstig uit het ILG, eigen provinciale middelen, bijdragen uit het POP2 en middelen van derden (gemeenten, waterschappen, privaat).

De natuur- en landschapsdoelen in het pMJP en in de natuur- en beheergebiedsplannen zijn de inhoudelijke toetsingskaders voor subsidieverlening. De huidige twee subsidieverordeningen voor het beheer van natuur- en landschap (PSN en PSAN) vormen onderdeel van het pMJP.

De huidige budgetten in het pMJP voor het (agrarisch) natuurbeheer (nu nog voor Programma Beheer) zijn uitgangspunt. Alleen de financieringsgrondslag wordt op een

andere leest geschied (Index Natuur & Landschap). Er is straks sprake van één nieuwe subsidieverordening voor het beheer van bestaande natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Inrichting, functieverandering en kwaliteitsverbeteringen, de zogenaamde kwaliteitsimpuls, zullen worden geregeld in de bestaande ILG-verordening. Dit onderscheid wordt nader uitgewerkt in 2.4.



Figuur 1: Schematische weergave van het nieuwe stelsel

2.2 Gebiedsgerichte uitvoering

2.2.1 Gebiedsgerichte programmering

Gedeputeerde Staten zijn 'systeemverantwoordelijk' voor de gebiedsgerichte organisatie en programmering tot en met het regionale uitvoeringsniveau. Per provincie is een structuur gekozen die past bij de eigen werkwijze en cultuur van de betreffende provincie.

In de meeste provincies is een ILG-uitvoeringsprogramma op regionaal of provinciaal niveau aanwezig, waarin de doelen voor natuur en landschap zijn opgenomen. Deze bestaande uitvoeringsprogramma's bevatten concrete uitwerkingen van de doelen uit het pMJP, al dan niet in de vorm van integrale gebiedsgerichte projecten. De ontwikkeling, het beheer en de kwaliteitsverbetering van natuur en landschap maken integraal onderdeel uit van het totale ILG-uitvoeringsprogramma. Hierdoor kan een optimale afstemming bereikt worden tussen de doelen voor natuur en landschap en andere ILG-doelen.

Het investeringsbudget in het ILG-uitvoeringsprogramma is onder andere bestemd voor verwerving van gronden en inrichting van natuurgebieden. In de nieuwe situatie worden de budgetten voor inrichting en functieverandering (nu nog onderdeel van de PSN en de PSAN) ondergebracht in de ILG-verordening. Het voordeel daarvan is dat de kwaliteitsimpulsen die voor de natuur nodig zijn (dus inclusief de maatregelen voor de water- en milieucondities) in één integrale verordening zijn opgenomen. De doelen zoals door de provincie vastgelegd in het nieuwe natuurbeheerplan zijn leidend bij inrichting en functieverandering. Deze samenvoeging zal overigens niet leiden tot een tragere afhandeling van subsidieaanvragen; en zeker niet bij eenvoudige investeringen waarbij de omgevingscondities op orde zijn of sprake is van groot onderhoud op eigen terrein dat geen relatie heeft met het gebied daarbuiten. Gebiedsgerichte programmering en bespreking in een gebiedscommissie is dan niet aan de orde. Er kan worden volstaan met een reguliere subsidieaanvraag voor het betreffende project.

2.2.2 Gebiedsgerichte samenwerking / beheerdersoverleg

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma (met onder meer aandacht voor kwaliteitsinvesteringen natuur en landschap) zorgen Gedeputeerde Staten er voor dat overleg wordt gevoerd met de bij het beheer van natuur en landschap betrokken partijen in het gebied. Gedeputeerde Staten zorgen er ook voor dat ook de individuele particuliere beheerders vertegenwoordigd zijn in dit overleg. De wijze waarop de provincie invulling geeft aan dit overleg, hangt af van de situatie in de provincie en in de gebieden (hoge of lage dynamiek).

Er bestaan vele samenwerkings- en overlegvormen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Specifiek voor natuurbeheer zijn er al vele lokale overlegstructuren, zoals Weidevogelkringen, ANV's en overleggen voor Natura-2000- en landschapsgebieden. Zij vervullen een specifieke functie, omdat partijen op lokaal niveau operationeel samenwerken.

De meeste provincies hebben een gebiedsoverleg of gebiedcommissies ingesteld om de diverse doelen voor het betreffende gebied integraal tot uitvoering te brengen. Verder bestaan er in de meeste provincies ook periodieke overleggen met terreinbeherende organisaties op provinciaal niveau.

Elke provincie zal, afhankelijk van de bestaande structuren en het functioneren daarvan, moeten beoordelen óf en op welk niveau het instellen van een afzonderlijk overleg met beheerders nog nodig is. In het ideale geval:

- functioneren de overlegstructuren op lokaal niveau zodanig goed, dat integrale afstemming bij het opstellen van beheer- en inrichtingsplannen van beheerders plaatsvindt;
- is de optelsom daarvan gebiedsdekkend;
- ligt de realisatie van de natuurdoelen op schema.

Waar dat niet of onvoldoende het geval is, is het instellen van een afzonderlijk beheerdersoverleg nuttig. Waar partijen elkaar nog onvoldoende weten te vinden, er belangentegenstellingen zijn of partijen er onderling niet uitkomen is een beheerdersoverleg nodig. Daarbij moet worden gezorgd voor een adequate vertegenwoordiging van de veelal talrijke particuliere en agrarische natuurbeheerders. In dat overleg komen ter sprake:

- de samenwerking in het beheer;
- de programmering van investeringen in kwaliteit;
- adviezen aan gemeenten, provincie en waterschap over de abiotische factoren (milieu- en watercondities);
- het kanaliseren van lokale initiatieven (benutten van kracht/energie in gebied).

2.3 Landelijke taal voor natuur en landschap

2.3.1 Index Natuur & Landschap

Het doel van het natuur- en landschapsbeheer is het behoud en de verbetering van de natuur- en landschapskwaliteit in Nederland. Om een beter inzicht te hebben in (de ontwikkeling van) de natuur- en landschapskwaliteit is de Index Natuur & Landschap ontwikkeld.

De Index vervangt de huidige natuurdoeltypen, de Programma Beheerpakketten en de gehanteerde typologieën van de verschillende beheerders en integreert de habitattypen van Natura 2000. Hierdoor is sprake van een uniforme, breed erkende en sterk vereenvoudigde 'natuurtaal', die van groot belang is voor een goede afstemming tussen beheerders (onderling) en overheden. Interpretatieverschillen tussen natuur- en landschapsdoelen en beheer zijn daarmee verleden tijd, waardoor het subsidieproces sneller kan verlopen.

Sturing op doelen

Zowel natuurbeheerders als agrarische natuurbeheerders doen aan doelsturing. De gestelde doelen worden bereikt door het uitvoeren van maatregelen. Voor beide groepen beheerders geldt dat zij in het nieuwe stelsel niet meer worden afgerekend op het natuurresultaat, maar worden aangesproken op het uitgevoerde beheer.

Het verschil tussen beide groepen beheerders is dat voor het agrarisch natuurbeheer concrete beheermaatregelen worden voorgeschreven en voor het natuurbeheer een algemene beheerverplichting is geformuleerd.

De te nemen maatregelen zijn het instrument om de gestelde (natuur)doelen te verwezenlijken en daarin is geen verschil tussen natuurbeheerders en agrarische natuurbeheerders. De controle en verantwoording van de beheerder wordt aan de beheervoorschriften gerelateerd. Het al dan niet gecertificeerd zijn van een beheerder is onderscheidend bij de wijze van verantwoorden.

Index in drie onderdelen

De Index Natuur & Landschap is het instrument voor de sturing op doelen, de financiering van het natuur- en landschapsbeheer en de monitoring van de natuurkwaliteit.

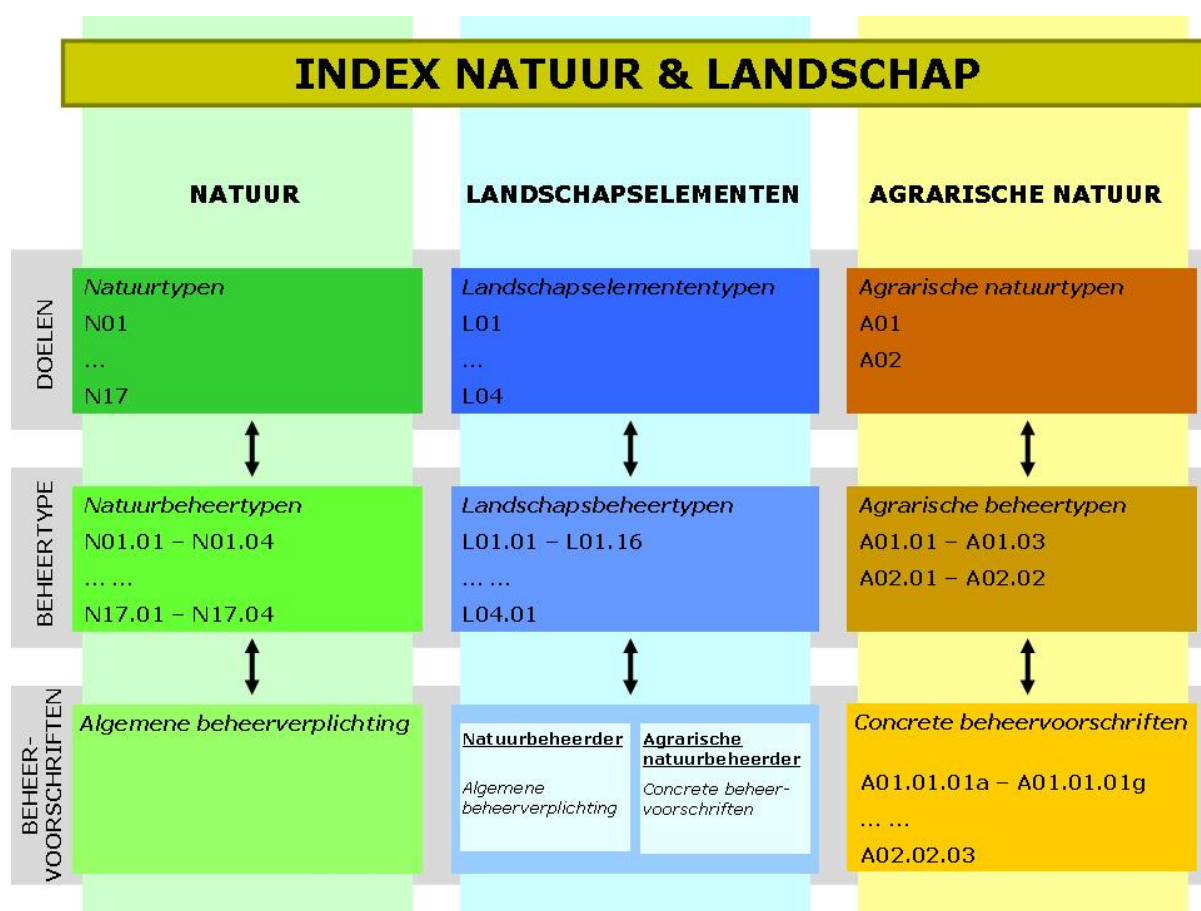
De Index bestaat uit de onderdelen natuur (N), agrarische natuur (A) en landschapselementen (L). Hoewel de drie onderdelen in één Index zijn opgenomen is er wel een fundamenteel onderscheid. Het verschil ligt vooral in de (ecologische) doelen, de opbouw van de beheertypen en de financiële grondslag ervan.

Samenvoeging van de onderdelen 'natuur' (N) en 'agrarische natuur' (A) is vanwege het verschil in ecologische doelen, opbouw en vergoedingensystematiek niet mogelijk gebleken. Daarnaast is, mede met het oog op de verantwoording van provincies aan het Rijk, een beleidsmatig onderscheid tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer wenselijk.

In de Index Natuur & Landschap is een apart onderdeel 'landschapselementen' (L) opgenomen. Deze eigenstandige positie wordt gerechtvaardigd doordat landschapselementen, naast ecologische doelstellingen, ook landschappelijke en cultuurhistorische doelstellingen kennen. Bovendien is het vanuit beleidsmatige overwegingen gewenst om het landschapsbeheer in de nabije toekomst te verbreden en de huidige gedefinieerde landschapselementen verder aan te vullen.

Doelen, beheertypen en beheervoorschriften

In de Index worden drie niveaus onderscheiden: *doelen* voor de sturing op natuur en natuurkwaliteit, *beheertypen* voor de begrenzing op kaart en de subsidieverlening en *beheervoorschriften* als instrument om de doelen te bereiken. In figuur 2 is het onderscheid tussen de onderdelen van de Index weergegeven. Een compleet overzicht van alle doelen en beheertypen is opgenomen in bijlage 1.



Figuur 2: Index Natuur & Landschap; doelen, beheertypen en beheervoorschriften

De *doelen* zijn bedoeld als sturingsinstrument op landelijk niveau en worden gebruikt om afspraken tussen rijk en provincies te maken over het natuur- en landschapsbeheer in de ILG-bestuursovereenkomsten en voor de rapportages van de minister aan de Tweede Kamer, van de provincies aan LNV en van GS aan PS. De verscheidenheid in beheer binnen elk van deze doelen is groot, waardoor deze niet geschikt zijn om afspraken met beheerders te maken over het uit te voeren beheer.

De *beheertypen* zijn geschikt voor de aansturing van het beheer en vormen de basis voor afspraken over doelen en middelen tussen provincie en beheerder enerzijds en financiële afspraken tussen rijk en Staatsbosbeheer anderzijds. In de praktijk gaat het om een beperkt aantal beheertypen per provincie. Immers, niet alle beheertypen zijn in één provincie aanwezig.

Voor de Natura 2000-gebieden is de indeling in beheertypen te grof. De verantwoording van Nederland over de instandhouding van soorten aan de Europese Commissie geschiedt op het niveau van habitattypen, die te aggregeren zijn tot het niveau van beheertypen.

Voor de verwezenlijking van de gestelde doelen zijn per beheertype *beheervoorschriften* geformuleerd. Voor een natuurbeheerder geldt een algemene beheerverplichting en voor een agrarisch natuurbeheerder worden concrete beheermaatregelen voorgeschreven.

Bekostiging

In de Index is berekend wat de kosten zijn van het beheer. De commissie Audit Index NLR heeft aangetoond dat de berekeningsgrondslag van de onderdelen 'natuur' en 'landschapselementen' in de Index verschillen met die van de Catalogus Groenblauwe Diensten. Na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal een uniforme berekeningsgrondslag worden ontwikkeld.

Vooralsnog wordt uitgegaan van de bestaande verschillen. Voor het beheer van natuurterreinen, conform de natuurbeheertypen, worden vergoedingen gebaseerd op *gemiddelde standaardkostprijzen*. Voor natuurbeheer op agrarische gronden worden vergoedingen berekend op basis van tarieven van *concrete beheervoorschriften*, conform de Catalogus Groenblauwe Diensten. Voor de landschapelementen wordt een vergoedingensystematiek ontwikkeld, waarbij de beheervergoedingen voor natuurbeheerders en agrarische natuurbeheerders gelijk zijn.

Provincies stellen per beheertype de beheervergoedingen vast. Uitgangspunt is dat de beheervergoeding in alle provincies hetzelfde is als de beheervoorschriften en de omstandigheden waaronder deze worden uitgevoerd dezelfde zijn. Dat geldt overigens ook voor de financiële beheerafspraken in het contract tussen LNV en SBB.

De Index wordt in de komende tijd nog uitgebreid met een landelijke methode om de natuurkwaliteit nauwkeuriger vast te stellen. Daarmee kunnen gebieden worden geïdentificeerd waar een kwaliteitsimpuls van belang is.

Het onderhoud van de Index, inclusief de standaardkostprijzen, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincies, rijk en beheerders. Hiervoor wordt een gezamenlijk beheerprotocol opgesteld.

Natuurbeheer (N)

De Index bestaat voor wat betreft natuurbeheer uit 17 *natuurtypen* (met een onderverdeling van 47 *natuurbeheertypen*), gebaseerd op natuurbeheer en abiotische condities zoals waterhuishouding, milieu en voedselrijkdom. De natuurbeheertypen bevatten een omschrijving van een bepaald type natuur en zijn opgebouwd uit een gemiddeld pakket van maatregelen waarvoor één standaardkostprijs is berekend. Deze beheertypen bevatten geen dwingend voorgeschreven beheerverplichtingen.

Recreatieve openstelling natuurterreinen

In de Index Natuur & Landschap zijn 5 recreatietypen opgenomen. Dit is een verfijning ten opzichte van het huidige programma beheer en biedt een betere mogelijkheid om de doelen en kosten voor recreatieve openstelling van natuurgebieden in beeld te brengen en te sturen op recreatieve zonerings.

Er is afgesproken om deze verfijning op dit moment nog niet in het stelsel toe te passen. Vooralsnog wordt er, analoog aan het huidige programma beheer, gewerkt met één recreatietype voor opengestelde natuurterreinen. Voor alle natuurterreinen geldt dat deze opengesteld moeten zijn voor recreatief medegebruik, tenzij anders

overeengekomen met de overheid. Beheerders die hun terreinen hebben opengesteld komen in aanmerking komen voor recreatiesubsidie. De recreatiesubsidie kan alleen worden aangevraagd in combinatie met een beheersubsidie.

Op termijn wordt, onder de voorwaarde van herziening van de afspraken in de ILG bestuursovereenkomsten, een recreatietypologie toegepast in het nieuwe stelsel.

Agrarisch natuurbeheer (A)

Voor het agrarisch natuurbeheer worden 2 *agrarische natuurtypen* onderscheiden, met een onderverdeling naar 5 *agrarische beheertypen*. De agrarische beheertypen bevatten een set van concrete beheermaatregelen waaraan de beheerder zich dient te houden. De vergoeding wordt toegekend op basis van inkomstenderving en uitvoeringskosten, conform de tarieven uit de Catalogus Groenblauwe Diensten. Deze betalingsgrondslag is direct gekoppeld aan de eisen vanuit de EU.

Binnen de agrarische beheertypen is, waar nodig, een onderscheid gemaakt in varianten, vergelijkbaar met het niveau van de voormalige beheerpakketten. Er is sprake van in totaal 35 varianten in het agrarisch natuurbeheer.

De aard en systematiek van de agrarische beheertypen verschillen in een aantal opzichten van die van de natuurbeheertypen. Het belangrijkste onderscheid is dat het natuurbeheertype een omschrijving is van een bepaald type natuur en geen dwingende voorgeschreven beheerverplichtingen bevat, terwijl een agrarisch beheertype bestaat uit een lijst van handelingen of –randvoorwaarden voor grondgebruik, die is ontworpen met het oog op het realiseren van natuurwaarden. Daarnaast zijn er verschillen op het gebied van de begunstigden, de opbouw van de vergoedingen en de randvoorwaarden (o.a. GLMC-voorwaarden).

Er zijn binnen een agrarisch beheertype meerdere beheervarianten mogelijk voor eenzelfde doel. Zo heeft het beheertype A01.01 'Weidevogelgebied' zes beheerpakketten A01.01.01 t/m A01.01.06. Het beheerpakket A01.01.01 'Weidevogelgrasland met rustperiode' kent zeven varianten die betrekking hebben op verschillende maaidata (A01.01.01a t/m A01.01.01g), elk met een verschillende vergoeding.

Landschapselementen (L)

Voor de landschapselementen zijn 4 *landschapselemententypen* opgenomen in de Index Natuur & Landschap, met een onderverdeling naar 20 *landschapsbeheertypen* (landschapselementen). Daarvan zijn 13 beheertypen van toepassing op natuurbeheerders én agrarische natuurbeheerders. Inhoudelijk (doelen, definities, maatregelen) en financieel (berekening kostprijs en vergoeding) zijn er geen verschillen tussen landschapselementen op natuurgronden en agrarische gronden. De regimes zijn echter wel anders. Voor agrarische natuurbeheerders is bijvoorbeeld sprake van Europese eisen ten aanzien van cross compliance en dat geldt voor natuurbeheerders niet. Verschillen in het regime hebben echter geen betekenis voor de doelen en maatregelen in het stelsel. De overige 7 beheertypen zijn alleen van toepassing op agrarische natuurbeheerders.

Met één gemeenschappelijk onderdeel 'landschapselementen' wordt voorkomen dat er een onderscheid ontstaat tussen diverse categorieën voor dezelfde landschapselementen binnen en buiten de EHS en/of in natuurgebieden of beheergebieden.

Bovendien zijn de landelijk gestandaardiseerde landschapsbeheertypen sober geformuleerd met niet te veel specifieke eisen en kenmerken, zodat ze breed toepasbaar zijn en de noodzaak om in de provincie extra landschapsbeheertypen te ontwerpen zo gering mogelijk wordt. Dat laat overigens onverlet dat provincies in de gelegenheid zijn om, indien nodig, aanvullend eigen regionale landschapsbeheertypen te ontwikkelen en met eigen middelen te (co)financieren.

2.3.2 Regionaal maatwerk

De Index is een robuust stelsel. De beheertypen zijn zodanig vorm gegeven dat een groot deel van het regionale maatwerk valt binnen de landelijk geldende beheertypen van de Index. Daarnaast kan regionaal maatwerk (bijvoorbeeld voor sterk afwijkende omstandigheden) veelal plaatsvinden door middel van toeslagen (bijvoorbeeld de vaartoeslag en probleemgebiedenvergoeding). Als er naast de maatregelen uit de Index extra beheermaatregelen nodig zijn voor bijvoorbeeld de bescherming van soorten of extra bescherming van Natura-2000 gebieden, kan het noodzakelijk zijn om gebiedsspecifieke beheermaatregelen te treffen. Daarbij geldt dat een rijksdoel binnen de rijksprioritaire gebieden (EHS, Nationale Landschappen en de Rijksbufferzones) met rijksgeld wordt gerealiseerd.

In die gevallen waar op gebiedsniveau de omstandigheden zodanig afwijkend zijn van de doelstelling en/of maatregelen van de agrarische beheertypen en landschapsbeheertypen uit de Index, kan ervoor gekozen worden om een regionaal pakket te samen te stellen, op basis van de Catalogus Groenblauwe Diensten. Deze catalogus is een transparante en eenduidige vergoedingensystematiek voor 'diensten' en geeft per maatregel aan welke subsidies maximaal gegeven kunnen worden op basis van de EU-staatssteunregels. Uitgangspunt hierbij is dat de subsidie- en uitvoeringskosten voor het realiseren van provinciale doelen voor rekening van de provincie zijn.

2.4. Onderscheid beheer en kwaliteitsimpulsen

De afspraken over de natuur in de ILG-bestuursovereenkomsten zijn nu vooral gericht op de kwantitatieve opgaven. Rijk en provincies gaan ook afspraken maken over de kwalitatieve opgaven voor de natuur. In het nieuwe stelsel wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen financiering van het beheer, al dan niet structureel, van de bestaande natuur en eenmalige investeringen ter verbetering van de natuurkwaliteit (kwaliteitsimpulsen). Het onderscheid tussen beheer en kwaliteitsimpulsen wordt gemaakt op basis van een analyse tussen verschillen in de actuele en de gewenste situatie (ambitie) van een gebied. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de beheertypen in de Index Natuur & Landschap. Aan de hand van een voorbeeld met beheertypen ontstaat het volgende beeld:

	Actuele situatie	Gewenste situatie
Kwantitatief	Bos	1. Bos 2. Hei
Kwalitatief	Bos (matig)	3. Bos (matig) 4. Bos (hoog)

In de situatie dat de actuele situatie gelijk is aan de gewenste situatie (1 en 3) kan worden volstaan met de financiering van het beheer van het bestaande beheertype. In de situatie dat de actuele situatie niet gelijk is aan de gewenste situatie (2 en 4) is sprake van een investeringsopgave (2. omzetting van bos naar hei) of een kwaliteitsverbetering (4. hoger kwaliteitsniveau).

Dergelijke analyses worden nu ook al uitgevoerd. Mede op basis van voorstellen van beheerders worden al afspraken gemaakt waar sprake is van louter beheer, waar geïnvesteerd moet worden in kwaliteitsverbetering van bestaande natuur en waar sprake is van omzetting van de ene soort natuur naar de andere. In het nieuwe stelsel zal dat niet veranderen.

Voor het beheer van de (agrarische) natuur is de subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer opgesteld, die in de plaats komt van de PSN en PSAN. Bij de kwaliteitsimpulsen wordt gebruik gemaakt van de al bestaande ILG-verordening.

2.4.1 Beheer (agrarische) natuur en landschapselementen

Natuur

Bij het beheer van de bestaande natuur gaat het om maatregelen die betrekking hebben op de instandhouding van de bestaande kwaliteit van natuur. Ook aangekochte en (via ILG-subsidie) ingerichte nieuwe natuur, die door regulier beheer in kwaliteit moet verbeteren, valt hier onder. In de bestuursovereenkomsten ILG zijn de provincies en het rijk overeengekomen dat het beheer van de natuur wordt bestendig en ontwikkeld. De provincies voeren, binnen het door het rijk beschikbaar gestelde budget, de rijksdoelen voor het natuurbeheer uit. Dat betekent dat ook in het nieuwe stelsel de lopende contracten voor het beheer van bestaande natuur worden gecontinueerd en dat er daarnaast ruimte is voor het afsluiten van nieuwe beheerovereenkomsten. Particulier natuurbeheer wordt gestimuleerd.

De 47 natuurbeheertypen uit de Index bieden de basis voor het instandhouden van de bestaande kwaliteit in de natuurgebieden en zijn van toepassing in heel Nederland. Op een eenvoudige wijze kan voor het beheer van een bepaald type natuur een standaardvergoeding worden gegeven.

Alle categorieën natuurbeheerders krijgen rechtstreeks van de provincie meerjarige (6 jaar) subsidies voor het beheer van natuurterreinen. Subsidieverzoeken worden getoetst aan de definities van de natuurbeheertypen, zoals vastgelegd en begrensd in het (nieuwe) natuurbeheerplan (zie 2.5). In figuur 1 op pagina 10 is dit weergegeven met spoor 1.

Beheerders krijgen subsidie (functie- en prestatiebeloning) voor het instandhouden van het betreffende natuurbeheertype; dat bedrag verschilt naar mate er een goedkoper of een duurder natuurbeheertype is. Voor beheerders geldt een gebod om af te zien van handelingen die afbreuk doen aan de instandhouding van het natuurbeheertype. De beheerders dienen alle voor de instandhouding noodzakelijke activiteiten te verrichten. Als er op basis van controle twijfel bestaat of de beheerder alle noodzakelijke beheermaatregelen heeft verricht, dan krijgt de beheerder de kans om aannemelijk te maken dat hij dat wel heeft gedaan. Bij grove wanprestatie moet hij de subsidie terugbetalen. Bij slecht beheer kunnen aanwijzingen worden gegeven.

Agrarische natuur

In het agrarisch natuurbeheer gaat het om het treffen van beheermaatregelen of om het niet uitvoeren van bepaalde activiteiten, die een positief effect hebben op de beoogde kwaliteit van natuur op landbouwgronden.

Er worden 5 agrarische beheertypen onderscheiden. De concrete beheervorschriften zijn neergelegd in 16 beheerpakketten, onderverdeeld in totaal 40 varianten. Ten opzichte van de huidige (P)SAN-regeling is dat een forse daling. Hoewel het aantal beheerpakketten misschien nog groot lijkt, moet worden bedacht dat er per gebied doorgaans slechts één doelstelling geldt, zodat het aantal pakketten per gebied klein en overzichtelijk is.

Uitgangspunt bij de beheerpakketten is dat ze effectief zijn voor het behalen van de gestelde doelen, maar ook eenvoudig en tegen lage kosten uitvoerbaar en controleerbaar zijn. In het nieuwe natuurbeheerplan (zie 2.5) geeft de provincie aan waar zij welke doelen wil realiseren en welke agrarische beheertypen daarbij van toepassing zijn. De provincies kunnen daarbij nadere voorwaarden stellen over bijvoorbeeld de samenwerking in een gebied en inhoudelijke keuzes binnen de agrarische beheertypen. Dit is met name van toepassing op het zogenaamde dynamische en flexibele beheer (weidevogels, akkervogels en ganzen). Omdat de invulling van deze beleidskeuzes van gebied tot gebied kan verschillen, zijn in de beheerpakketten zelf geen voorschriften opgenomen over aantallen broedparen, aanwezigheid van aantallen soorten of andere

kwaliteitseisen. Dergelijke inhoudelijke doelstellingen dienen in de provinciale beleidskaders opgenomen te worden.

Agrarische beheerders ontvangen van de provincie dan wel de Dienst Regelingen meerjarige (6 jaar) subsidies voor het gevoerde beheer. Subsidieverzoeken worden getoetst aan de beheerpakketten die zijn vastgesteld op basis van de aangewezen agrarische beheertypen in het natuurbeheerplan of een uitwerking ervan (zie 2.5). In figuur 1 (2.1.2) is dit weergegeven met spoor 1. De beheerder wordt in het nieuwe stelsel niet meer worden afgerekend op het behaalde resultaat, maar op de uitgevoerde beheermaatregelen. De kwaliteit van het gevoerde beheer wordt geborgd via groeps certificering van de ANV en controle op de beheermaatregelen, zoals die nu ook al gebruikelijk is vanwege de cofinanciering vanuit Brussel.

Vergroten flexibiliteit

De ervaring leert dat een effectief agrarisch natuurbeheer, met name het weidevogelbeheer, gebaat is bij flexibiliteit in de beheermaatregelen en een gezamenlijke aanpak van een collectief van agrarische natuurbeheerders op gebiedsniveau. Flexibiliteit in bijvoorbeeld perceelsroulatie en maaidata is nodig, omdat de situatie ter plekke en bijvoorbeeld weersomstandigheden daarom vragen. De nieuwe benadering voorziet zowel in subsidiering binnen als buiten het POP-kader. Daarmee wordt getracht de flexibiliteit in de maatregelen te vergroten. Deze benadering zal in de komende periode met de Europese Commissie worden besproken om de haalbaarheid daarvan te beoordelen. Binnen POP-kader wordt ingezet op een niet te groot aantal pakketten voor botanisch beheer, weidevogelbeheer, ganzen en akkervogels. Deze pakketten worden samengesteld uit de maatregelen in de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD), waarbij ervan wordt uitgegaan dat deze onverkort de goedkeuring heeft voor staatssteun. De nieuwe pakketten zullen nog wel worden voorgelegd aan de Europese Commissie voor toetsing aan het POP-kader. De pakketten gelden voor heel Nederland en worden zodanig samengesteld dat de daarin opgenomen maatregelen de basis bieden voor een goede kwaliteit van de agrarische natuur. De steungelden uit POP zullen optimaal worden ingezet om daarmee de POP-doelen in het agrarische natuurbeheer te realiseren. Door verbeteringen in de aanvraagprocedure en een verbeterde regeling is de verwachting dat veel van de huidige problemen (zoals vermindering controlelast en problemen met tussentijdse wijzigingen) tot het verleden behoren.

Landschapselementen

Bij het beheer van landschapselementen gaat het om maatregelen die betrekking hebben op de instandhouding van die elementen. De behoefte aan regionaal maatwerk is in het bijzonder van toepassing op het landschapsbeheer. De grote diversiteit en streekeigen kenmerken van het landschap vragen een andere benadering dan natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.

In het nieuwe stelsel wordt de financiering van afzonderlijke landschapselementen gebaseerd op de landschapsdoelen die de provincie heeft vastgelegd in provinciale kaders, zoals structuurvisies, en in het provinciale meerjarenprogramma. Op gebiedsniveau zijn de landschapsdoelen onderdeel van een integraal gebiedsplan of wellicht van een afzonderlijk landschapsplan. In het gebiedsplan wordt aandacht besteed aan de visie op het landschap, de landschappelijke waarden en de samenhang van de verschillende elementen in het landschap.

In het nieuwe natuurbeheerplan (zie 2.5) worden de landschapsdoelen vertaald naar het niveau van de te subsidiëren landschapselementen. Het gaat daarbij om maatregelen die betrekking hebben op de instandhouding van de elementen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de landschapsbeheertypen uit de Index Natuur & Landschap, eventueel aangevuld met regionale landschapsbeheertypen.

Financiering

Voor het landschapsbeheer in de EHS en buiten de EHS heeft het rijk in de ILG-bestuursovereenkomsten geen specifieke doelstellingen meegegeven. Bovendien is via SN en SAN een beperkt en niet gelabeld budget beschikbaar gesteld voor de aanleg en instandhouding van de bestaande landschapselementen. Voor de instandhouding van deze elementen moeten provincies daarmee op zoek naar aanvullende financiering. Dat kan door middel van een rechtstreekse subsidie van de provincie aan de beheerder op basis van de landschapsbeheertypen uit de Index Natuur & Landschap. Gegeven het feit dat het economisch rendement van landschap deels ook neerslaat in de regio ligt een gezamenlijk financiering van provincie, gemeenten en private partijen meer voor de hand. De provincie kan regie voeren door deze meerdere financieringsbronnen bij elkaar te brengen (via landschapsfondsen, zie ook het advies van de Taskforce Financiering Landschap hierover, november 2008) en voor de beheerder in overleg met de verschillende financiers een samenhangend pakket aan te bieden.

In het nieuwe stelsel is vooralsnog alleen subsidiëring van de 'groen-blauwe' landschapselementen mogelijk. Andere onderdelen en elementen van het landschap, zoals cultuurhistorische gebouwen en archeologische waarden, komen in dit stelsel niet voor subsidiëring in aanmerking. Verbreding van het instrumentarium voor het landschapsbeheer is op termijn wel gewenst. Rijk en provincies zullen in 2010 de mogelijkheden voor de gewenste verbreding van het landschapsbeheer in de nieuwe provinciale subsidieverordeningen onderzoeken en beoordelen op de praktische toepasbaarheid. Nieuwe beleidsintenties en financieringsmogelijkheden, mede op basis van de uitkomsten van de Taskforce Financiering Landschap, worden in dit onderzoek betrokken. In dat verband worden tussen rijk en provincies nadere afspraken gemaakt over de inzet van het rijksbudget ILG voor het landschapsbeheer binnen en buiten de EHS en Nationale Landschappen.

Provinciaal maatwerk

Provincies kunnen in het nieuwe stelsel de huidige contracten voor landschapsbeheer voortzetten voor de financiering van individuele landschapselementen voor een periode van 6 jaar. Dit is een voortzetting van de huidige werkwijze.

Provincies die al verder zijn met een eigen regeling, hebben de mogelijkheid voor een 'regionale variant'. Hierbij is bijvoorbeeld al invulling gegeven aan:

- regionale co-financiering door gemeenten en private partijen (al dan niet via fondsvorming);
- duurzame contracten (van 6 tot 30 jaar);
- pakketten op basis van overeenstemming met de verschillende financiers;
- een regionale uitvoeringsorganisatie (al dan niet in combinatie met DR);
- gebiedsaanvragen (landschappelijk ensemble en regionale aanpak);
- aansluiting bij de ILG-werkwijze met de gebieden.

LNV maakt met deze provincies afspraken over de inzet van de rijksmiddelen en de kosten van de uitvoering. Eventuele hogere uitvoeringskosten of maatwerkpakketten van de 'regionale variant' zijn in principe voor rekening van de regio, tenzij hiermee rijksdoelen worden behaald. De basis voor de opbouw van de vergoeding van 'regionale pakketten' blijft vanzelfsprekend de Catalogus Groenblauwe Diensten.

2.4.2 Kwaliteitsimpulsen

Bij de kwaliteitsimpulsen gaat het veelal om een kwantitatieve of kwalitatieve opgave om in een bepaald gebied, onafhankelijk van het type beheerder, de natuurkwaliteit te verbeteren door:

- verwerving van gronden voor natuurontwikkeling;
- (her)inrichting van terreinen;
- functieverandering van landbouwgrond naar natuurgrond;

- herstel van milieu- en watercondities;
- kwaliteitsverbetering van bestaande natuur.

Subsidieverlening voor kwaliteitsimpulsen (projectsubsidies) vindt plaats via de al bestaande ILG-subsidieverordening. De aanvragen worden door de provincie getoetst aan het brede pMJP en de doelen in het natuurbeheerplan. In figuur 1 (2.1.2) is dit weergegeven als spoor 2. Het budget voor inrichting en functieverandering uit het huidige Programma Beheer zal daartoe worden toegevoegd aan het integrale ILG-budget onder het pMJP. Daarvoor moet de ILG-verordening worden aangepast. Dat betekent dat, waar nodig, de investeringsplannen waarvoor subsidie wordt gevraagd, een integraal karakter moeten hebben. Het betreft gevallen waar de gewenste natuurkwaliteit zoals vastgelegd in het natuur- en beheergebiedsplan niet op eigen kracht kan worden bereikt. Bij complexe investeringen is daarom afstemming met de betrokken gebiedspartijen nodig, bijvoorbeeld door bespreking in de betreffende gebiedscommissie.

Bij eenvoudige investeringen, zoals bosaanleg waarbij de omgevingscondities op orde zijn of kwaliteitsimpulsen en groot onderhoud op eigen terrein, zal die afstemming niet nodig zijn. Zij worden wel via spoor 2 aangevraagd, maar de toetsing zal in die gevallen beperkt blijven tot de natuurdoelen. Opname in het gebiedsprogramma en bespreking in de gebiedscommissies kan hierbij achterwege blijven.

Dit geldt ook voor baggeren en beheermaatregelen met een laagfrequent beheer. De kosten daarvan worden niet vergoed via een bedrag per beheertype. Voor dit soort maatregelen zullen aparte afspraken tussen overheid en beheerders gemaakt worden in de vorm van projectmatige, eenmalige investeringen.

2.5 Natuurbeheerplan

Het natuurbeheerplan heeft, ten opzichte van zijn voorgangers (natuurgebiedsplan, beheergebiedsplan en landschapsbeheerplan), een prominente rol bij de sturing van doelen, de financiering van de maatregelen, de (procesmatige) voorwaarden voor subsidieverlening, monitoring en evaluatie. Centraal in het natuurbeheerplan staat de begrenzing van de beheertypen uit de Index Natuur & Landschap.

Het natuurbeheerplan is een instrument waarmee tot op gebiedsniveau uitwerking wordt gegeven aan de doelen uit de provinciale beleidskaders. Per gebied wordt concreet aangegeven welk beheertype voor subsidie in aanmerking komt en welke voorwaarden daarbij gelden om voor een beheervergoeding in aanmerking te komen.

Elke provincie heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het maken van het natuurbeheerplan, maar wel binnen een aantal gezamenlijk gemaakte afspraken over procedures, proces en technische aspecten (zoals GIS en ICT-eisen). De technische aspecten voor het maken van de kaarten, maar ook de daarvoor benodigde geo-data, is onderdeel van de onlangs ontwikkelde procesarchitectuur voor de digitale keten natuur. In onderling overleg tussen provincies en beheerders wordt inhoud gegeven aan de gezamenlijke uitgangspunten.

2.5.1 Sturing op doelen

De provincie zal in het natuurbeheerplan aan de hand van de Index Natuur & Landschap per gebied een korte beschrijving geven van de beoogde rijks- en provinciale doelen van de bestaande natuurgebieden en agrarische natuurgebieden, de huidige situatie in het gebied en de gewenste kwaliteitsimpulsen (investeringsopgaven). Dat laatste heeft betrekking op kwantiteit (meer ha's of functiewijziging), kwaliteit (extra beheermaatregelen) en gebiedspecifieke maatregelen (specifieke soorten, varen en baggeren). De analyse van de huidige situatie kan mede op basis van de verzamelde monitorgegevens en evaluaties plaatsvinden.

Voor een goede aansturing en financiering van het beheer wordt in het natuurbeheerplan gebruik gemaakt van de beheertypekaart. Op één of meerdere beheertypekaarten worden de relevante beheertypen begrensd, zodat helder is op welke percelen (inclusief de gebieden van Staatsbosbeheer) welke doelen worden nagestreefd. Uitgangspunt daarbij is, dat in principe per terrein één beheertype aan de orde is.

In de praktijk doen zich omstandigheden voor, waarbij het volledig hanteren van het uitgangspunt van één beheertype per terrein niet altijd gerealiseerd kan worden. Dat speelt met name bij het agrarisch natuurbeheer, onder andere bij de samenloop van beheerpakketten voor ganzenfoeragegebieden en weidevogelgebieden. In die uitzonderingssituaties kan sprake zijn van meerdere beheertypen op een perceel.

Op de beheertypekaart ontstaat uiteindelijk het beeld van percelen/gebieden met de beheertypen uit de Index, aangevuld met gebiedsspecifieke beheermaatregelen en mogelijke kwaliteitsimpulsen. Voor de subsidieaanvrager is vooraf helder welke gebieden en doelen in aanmerking komen voor subsidie. Via de jaarlijkse openstellingsbesluiten geeft de provincie aan hoeveel budget er beschikbaar is (en desgewenst voor welke gebieden, beheerders en/of beheertypen).

Voor de meeste beheervormen kunnen de beheertypen direct op de beheertypekaart worden vastgelegd. Voor beheervormen die een gebiedsgerichte aanpak vereisen (weidevogelbeheer, akkervogelbeheer, ganzenbeheer en landschapselementen) kan het wenselijk zijn om in het natuurbeheerplan eerst de gebieden te begrenzen en deze vervolgens uit te werken. Met de begrenzing van gebieden op de kaart (door een contour) wordt afstemming vereist tussen beheerders en/of verschillende doelen in het betreffende gebied. Het doel voor het aangewezen gebied wordt globaal beschreven in het natuurbeheerplan, waarna in het collectief beheerplan van de betrokken beheerders een onderbouwde uitwerking wordt gemaakt. Voor het agrarische natuurbeheer heeft de uitwerking betrekking op het niveau van beheerpakketten, voor landschapselementen vindt uitwerking plaats op het niveau van de landschapsbeheertypen.

Gebiedsgericht werken

De aanwijzing en begrenzing van gebieden en percelen in de natuurbeheerplannen hangt mede af van landelijke (zoals Natura 2000) en provinciale beleidskeuzen en -prioriteiten die zijn vastgelegd in de provinciale beleidskaders. Het proces voor het maken van de beleidskeuzes zal normaliter via het gebiedsgerichte werken verlopen, zoals in het kader van het ILG wordt voorgestaan. Voor de 'eerste generatie' natuurbeheerplannen (tot 2010) geldt dat de huidige situatie 'beleidsneutraal' wordt omgezet. Dit is vooral een technische operatie.

Bij de verdere operationalisering van de beleidskeuzen naar het natuurbeheerplan wordt eveneens de gebiedsgerichte aanpak gekozen. Kortom: de basisgedachte is dat de provincie met de partijen in het gebied in overleg gaat over de wijze waarop de doelen gerealiseerd kunnen worden. In het natuurbeheerplan kan de provincie nadere eisen of randvoorwaarden opnemen om de samenwerking in de gebieden te bevorderen als dat noodzakelijk is voor de effectiviteit van het natuur- en landschapsbeheer.

Voorlichting en begeleiding

Afhankelijk van het type gebied kan de provincie ervoor kiezen of zij, naast het formele kader van het natuurbeheerplan, ook sturing wil geven door communicatie, voorlichting en begeleiding in het agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer.

Het werven en begeleiden van deelnemers dient bij voorkeur dicht bij het gebied plaats te vinden. Dat kan door de provincie zelf of via een ANV, een stichting Landschapsbeheer of DLG. Op die manier kan beter invulling gegeven worden aan sturing op samenhang tussen beheertypen. Voorkomen moet worden dat natuur- en landschapsbeheer door agrariërs verwordt tot alleen het opsturen van aanvraagformulieren. De begeleiding en

voorbereiding (conceptbeschikking, getoetst aan natuurbeheerplan en provinciaal beleid) kan door één van genoemde partijen worden opgepakt, terwijl de backoffice (bij DR en/of provincie) de administratie afwikkelt. Deze aanpak betekent persoonlijk contact en advies over wat en waar passend is.

2.5.2 Nadere voorwaarden in het natuurbeheerplan

In het natuurbeheerplan kan de provincie nadere voorwaarden stellen voor het verlenen van subsidie aan de beheerder. Het gaat dan om eisen en randvoorwaarden die van belang zijn voor een effectief beheer zodat de gestelde natuur-, agrarische natuur- en landschapsdoelen in een gebied worden gerealiseerd, zoals:

- nadere keuzes binnen beheertypen;
- verantwoordelijkheden van betrokken partijen;
- afstemming en samenwerking in een gebied.

Nadere keuzes binnen beheertypen

Voor het natuurbeheer kan met de 47 natuurbeheertypen worden volstaan, aangezien aan deze beheertypen geen beheervorschriften zijn gekoppeld. Desondanks kan het in bepaalde situaties, zoals in het dynamische natuurbeheer, wenselijk zijn om nadere afspraken te maken over specifieke doelen.

De agrarische beheertypen kennen een opbouw met voorgeschreven beheermaatregelen (beheerpakketten) en zijn zodanig ruim geformuleerd dat binnen het agrarisch beheertype ruimte is voor lokaal en regionaal maatwerk. In een aantal beheerpakketten zijn verschillende varianten opgenomen. De provincie kan vooraf, vanuit het oogpunt van ecologische effectiviteit, aangeven welke beheerpakketten binnen het betreffende beheertype van toepassing zijn en welke combinaties van beheerpakketten in een gebied gewenst zijn.

Voor de landschapselementen heeft de provincie de mogelijkheid om, vanuit landschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt, in het natuurbeheerplan vooraf eisen te stellen aan 'landschappelijke ensembles' door een verplichte combinatie van beheertypen voor te schrijven.

Verantwoordelijkheden

De provincie kan in het natuurbeheerplan nadere uitwerking geven aan specifieke verantwoordelijkheden van de beheerder en betrokken organisaties bij het uit te voeren beheer. Als afstemming tussen beheerders gewenst is kan de provincie ook aangeven hoe de gezamenlijke inbreng en afstemming georganiseerd dient te worden en wie verantwoordelijkheid draagt voor de coördinatie.

Afstemming en samenwerking

De provincie kan in het natuurbeheerplan gebieden aanwijzen waarin zij onderlinge afstemming en samenwerking tussen beheerders noodzakelijk acht. De provincie geeft deze gebieden aan door een contour op de beheertypekaart. Dat doet zij bijvoorbeeld op basis van de problematiek en de opgaven in een bepaald gebied of vanwege de beoogde effectiviteit van het beheer.

De vereiste afstemming kan betrekking hebben op beheerders met dezelfde beheertypen, maar ook tussen agrarische natuurbeheerders en (particuliere) natuurbeheerders. De individuele aanvrager zal bij zijn subsidieaanvraag aangeven op welke wijze afstemming heeft plaatsgevonden. De provincie beoordeelt of deze afstemming voldoende is.

De onderlinge afstemming kan, afhankelijk van het type beheer en de situatie in een gebied, al dan niet plaatsvinden in een georganiseerd verband. Dit geldt in het bijzonder

voor het weidevogel-, ganzen- en akkervogelbeheer (dynamisch beheer), maar kan ook van toepassing zijn op het beheer van landschapselementen.

In deze gebieden kan de provincie verder gaan dan alleen te verlangen dat beheerders onderling hebben afgestemd. De provincie kan de beheerders in dergelijk gebieden verzoeken om een collectief beheerplan op te stellen als uitwerking van het natuurbeheerplan. Dat vereist een goede samenwerking tussen de beheerders in het gebied, waarbij bijvoorbeeld een gecertificeerde ANV of een stichting Landschapsbeheer een belangrijke rol kan vervullen. Het collectieve beheerplan zal –als plan van het gebied- wel door de provincie moeten worden goedgekeurd. Dat plan wordt namelijk de basis voor subsidieverlening aan de individuele beheerders en juridisch gezien is de provincie daarvoor formeel verantwoordelijk. Een plan alleen van een ANV heeft daarvoor onvoldoende juridische basis. Bovendien geeft een door de provincie geaccordeerd plan volledige helderheid voor de uitvoerende instantie DR. Er wordt nader bezien hoe dat provinciale goedkeuringsvereiste zo praktisch mogelijk kan worden ingevuld zonder een zwaar regime (bijvoorbeeld via mandatering).

Specifiek voor het dynamische beheer is een checklist ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan de doelen, de samenwerking, de verantwoordelijkheden en het collectieve beheerplan. Deze checklist is opgenomen in bijlage 3.

2.5.3 Eerste generatie natuurbeheerplannen

De natuurbeheerplannen zoals beschreven in de voorgaande paragrafen moeten nog worden ontwikkeld en uitgewerkt. Naar verwachting zijn de natuurbeheerplannen in de beoogde vorm nog niet gereed op 1 januari 2010.

Voor de periode tot 2010 zal daarom prioriteit worden gegeven aan de omzetting van de huidige natuurgebiedplannen en beheergebiedplannen naar de 'eerste generatie' natuurbeheerplannen. Op het moment dat de definities van alle beheertypen (inclusief onderliggende pakketten) gereed zijn, is het mogelijk om de gebieden volgens de nieuwe typologie te begrenzen. Tot uiterlijk mei 2009 worden de bestaande natuur- en beheergebiedsplannen 'technisch' omgezet naar het nieuwe natuurbeheerplan. Deze operatie zal zoveel mogelijk beleidsneutraal verlopen; immers de natuur- en landschapsdoelen zijn al beschreven in de huidige plannen. Wel zal bij de weidevogels sprake zijn van een –al in 2006- afgesproken beleidsverscherping.

De provincie zal in dit eerste natuurbeheerplan in ieder geval een korte beschrijving geven van de huidige situatie in het gebied en de beoogde doelen van de bestaande natuurgebieden, agrarisch natuurgebieden en landschapselementen op basis van de beheertypen in de Index Natuur & Landschap. Een aantal provincies heeft bestaande natuurgebieden niet op kaart begrensd. De verwachting is dat met behulp van de informatie van DR en de particuliere beheerders deze gebieden alsnog begrensd kunnen worden.

Na het omzetten van de natuur- en beheergebiedplannen worden de nieuwe natuurbeheerplannen via een Awb-procedure ter inzage gelegd. Daarna kunnen nieuwe aanvragen worden ingediend.

2.5.4 Tweede generatie natuurbeheerplannen

Vanaf 2010 wordt gewerkt aan de 'tweede generatie' natuurbeheerplannen. Over dit proces en de doorlooptijd ervan worden nadere afspraken gemaakt tussen rijk en provincies. In de tweede generatie natuurbeheerplannen worden toegevoegd:

- kwaliteitsklassen, voor de beoordeling van natuurkwaliteit;
- gewenste 'ontwikkelopgaven' in het gebied, betrekking hebbende op continuïteit van het reguliere beheer en/of investeringen:
 - kwantitatief (meer ha's of functiewijziging);
 - kwalitatief (uitvoeren extra beheermaatregelen), en;
 - gebiedsspecifieke beheermaatregelen (specifieke soorten);

- aspecten ten aanzien van monitoring en evaluatie

Vanaf 2010 zullen de provincies, op basis van de verbeterde landelijke methode, de natuurkwaliteit (de actuele en gewenste) in de natuurbeheerplannen nauwkeuriger vastleggen. Het rijk zal op zijn geactualiseerde natuurdoelenkaart eveneens de actuele en gewenste natuurkwaliteit vastleggen. Op grond daarvan maken provincies en LNV aanvullende afspraken over de kwaliteitsverbetering van bestaande natuur in de EHS met de daaraan gekoppelde financiering.

Het in beeld krijgen van de actuele natuurkwaliteit in alle gebieden zal enige jaren gaan duren. Om die reden zal in de eerste jaren zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de beschikbare gegevens van zowel overheden en bestaande meetnetten, als de beheerders. Daarmee kan een globale inschatting worden gegeven van de natuurkwaliteit. Op termijn kunnen (via de monitoring) nauwkeurigere beoordelingen worden gegeven over de natuurkwaliteit, en kan het systeem voor natuurkwaliteit worden vervolmaakt.

2.6 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn instrumenten om te bepalen of met het gevoerde beleid het beoogde (internationale, nationale, provinciale) beleidsdoel is bereikt. Met monitoring wordt bedoeld 'het regelmatig verzamelen van gegevens over de (a)biotische toestand van natuur en landschap'.

Hoofdpijnen

De oude monitoringseisen uit de SAN en de SN komen te vervallen. Er wordt een nieuw monitoringsprogramma voor de natuurkwaliteit in de EHS opgezet dat breder van opzet is dan de reikwijdte van Programma Beheer. Onderdelen van dit monitoringsprogramma worden uitgevoerd door gecertificeerde beheerders die daarvoor via het nieuwe subsidiestelsel een toeslag krijgen. De nieuwe systematiek van *doelen* en *beheertypen* vormt de basis van zowel het nieuwe subsidiestelsel als het nieuwe monitoringsprogramma. Implementatie van het monitoringsprogramma is voorzien na inwerkingtreding van het nieuwe subsidiestelsel.

Monitoring in het oude stelsel

Het nieuwe stelsel gaat wel uit van *sturen* op resultaten, maar verlaat de gedachte van *afrekenen* op resultaten uit het oude Programma Beheer. De oude monitoringseisen uit de SAN en SN hebben geen nut meer in het nieuwe stelsel. Deze vorm van monitoring komt dan ook niet terug.

In de SAN en SN werd voor een aantal pakketten de monitoring van doelsoorten verplicht gesteld. De subsidieontvanger werd afgerekend op de aanwezigheid van deze doelsoorten. De monitoring in de oude regelingen is dan ook niet opgezet als beleidsondersteunend element, maar heeft tot doel om afrekening op resultaat mogelijk te maken. De informatie die beschikbaar komt uit deze monitoring is dan ook slecht bruikbaar voor de evaluatie van kwalitatieve beleidsdoelen van de overheid.

Waarborgen natuurkwaliteit en ILG

Rijk en provincies zetten een nieuw monitoringsprogramma op voor het registreren van de kwaliteit van de EHS. Zij willen over het waarborgen van natuurkwaliteit in het ILG afspraken maken. De bestaande afspraken, die enkel gaan over oppervlakten EHS die verworven, ingericht en in beheer zijn genomen, worden aangevuld met kwaliteitsdoelen. De informatie die dit monitoringsprogramma gaat opleveren maakt het mogelijk om de kwaliteit van de natuur onder te verdelen in drie kwaliteitsklassen (hoog, middel, laag).

Op dat niveau kunnen dan bestuurlijke prestatieafspraken gemaakt worden in het kader van het ILG.

Verder kan met behulp van het monitoringsprogramma per gebied bepaald worden wat de zwakste schakel is voor het halen van die kwaliteitsdoelen. Met die informatie kunnen provincies de gelden voor kwaliteitsimpulsen effectiever inzetten. Dan gaat het, naast beheer ook om instrumenten als verwerving, inrichting, verdrogingsbestrijding, milieubeleid en soortenbeleid.

Het nieuwe monitoringsprogramma wordt afgestemd met monitoring voor andere beleidsdoelen, zoals het soortenbeleid en Natura 2000. Het doel is dat de informatie uit het monitoringsprogramma voor de EHS-kwaliteit als basis gebruikt kan worden voor de monitoring van die beleidsdoelen.

Het nieuwe monitoringsprogramma

Rijk en provincies maken een monitoringsprogramma dat zo efficiënt mogelijk gebruik maakt van de beschikbare middelen. Een aantal bestaande landelijke en provinciale monitoringsprogramma's worden daar waar nodig licht aangepast. Het doel is dat ze, naast het beleidsdoel waarvoor ze zijn opgezet, zo veel als mogelijk ook ingezet kunnen worden voor kwaliteitsmonitoring van de EHS. Vervolgens wordt vastgesteld welke aanvullende, vaak gebiedsgerichte, informatie nodig is: de basismonitoring.

Deze basismonitoring, die een aanvulling is op de bestaande programma's, bestaat uit de volgende onderdelen:

- Vlakdekkende vegetatiekarteringen in de meest gevoelige en internationaal belangrijke terreinen, gecombineerd met steekproefsgewijze vegetatiekarteringen in de overige EHS;
- Karteren van vogelsoorten en zo nodig een derde soortgroep (diersoort) die noodzakelijk zijn voor het krijgen van voldoende inzicht in de natuurkwaliteit;
- Metingen van milieukwaliteit en structuurkenmerken van de terreinen. Bij de milieukwaliteit wordt gekeken naar verdroging, verzuring en vermessing. Waar mogelijk wordt de milieukwaliteit bepaald op basis van de vegetatie.

Per beheertype wordt in de Index Natuur & Landschap beschreven in welke mate en in welke vorm verschillende onderdelen van de basismonitoring uitgevoerd moeten worden. Dit maatwerk op beheertypeniveau heeft een efficiencydoel; alleen informatie die echt nodig is om te sturen op de kwaliteit wordt verzameld.

Tevens zal er een monitorprotocol worden ontwikkeld, om ervoor te zorgen dat er op een uniforme wijze gegevens worden verzameld. Daarmee wordt de informatie vergelijkbaar en optelbaar, en bruikbaar voor de beleidsevaluatie.

Relatie met het nieuwe subsidiestelsel

Provincies willen beheerders stimuleren om de monitoring zelf uit te voeren. Daartoe wordt een toeslag voor monitoring ingesteld in het nieuwe stelsel. Om de kwaliteit van de gegevens te borgen komen enkel gecertificeerde beheerders hiervoor in aanmerking. De toeslag is alleen van toepassing op het biotische deel van de basismonitoring: vegetatie, vogels en derde soortgroep. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het beheertype. Beheerders die van deze mogelijkheid gebruik maken zijn gebonden aan het monitoringsprotocol.

Overige beheerders die subsidie ontvangen via de nieuwe subsidieregeling stellen hun terrein open voor monitoringsactiviteiten van de provincie of in opdracht van de provincie.

Regie en verantwoordelijkheid

Provincies voeren de regie bij het maken van afspraken over de uitvoering van de basismonitoring op gebiedsniveau. Het nieuwe subsidiestelsel dekt slechts een deel van de basismonitoring - niet alle beheerders zijn gecertificeerd. Ook voor de organisatie van de monitoring van het abiotische deel van de basismonitoring zijn provincies verantwoordelijk. Vaak zal de provincie de uitvoering uitbesteden aan beheerders, adviesbureaus of andere overheden.

Rijk en provincies moeten nog afspraken maken wie vervolgens de analyses gaat uitvoeren. De overheid is verantwoordelijk voor het combineren van informatie uit de basismonitoring en de landelijke en provinciale programma's, teneinde de kwaliteit van beheertypen vast te stellen. De kwaliteit wordt op kaarten vastgelegd. De kwaliteitsscores van de beheertypen worden opgeteld tot scores voor de doelen.

Provincies en rijk moeten nog afspraken maken over de dekking van de kosten van het monitoringsprogramma. Om ze te faciliteren wordt in de Index een normbedrag opgenomen per beheertype van zowel het biotische als het abiotische deel van de basismonitoring.

Implementatie en planning

Implementatie van het programma voor monitoring en evaluatie is later aan de orde dan de implementatie van het nieuwe subsidiestelsel.

Per beheertype moet nog worden vastgesteld wat er precies gemonitord moet worden. Zo zal een vegetatiekartering niet bij elk beheertype dezelfde zijn en niet alle beheertypen zijn verdrogingsgevoelig. Bij het bepalen van de basismonitoring zal ook bekeken worden hoe zo goed mogelijk aangesloten kan worden bij andere beleidsdoelen als Natura 2000. Voor de basismonitoring moet vervolgens een protocol worden opgesteld.

Wanneer het monitoringsprogramma gereed is, kunnen per beheertype normbedragen worden vastgesteld. Deze normbedragen zijn nodig bij financierings- en verdelingsvraagstukken en bij subsidiering.

Provincies en rijk moeten nog een bestuurlijk arrangement overeenkomen over hoe de afspraken over kwaliteit en monitoring geïmplementeerd worden in de ILG systematiek.

2.7 Kwaliteitsborging via certificering en controle

De kwaliteit van het beheer is bovenal afhankelijk van de deskundigheid, professionaliteit, toewijding en inzet van de beheerders. De borging van de kwaliteit van het beheer willen de provincies dan ook allereerst vormgeven door gebruik te maken van deze kwaliteiten van de beheerders. De opgave is om gezamenlijk met de beheerders een kwaliteitsborgingsstelsel te ontwikkelen. Dit wordt aangeduid met de term 'certificering'. Die benaming roept bij velen de bureaucratisering rond de ISO-normering op. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om tot een simpele eigen vorm van certificering te komen, die nauw aansluit bij de huidige werkwijze en systemen van de beheerders en niet bureaucratisch is. We hebben het in feite over een 'erkenningseis' van professioneel handelen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Uitgangspunt is dat de baten van certificering ruimschoots moeten opwegen tegen de kosten ervan. Daar waar certificering niet of nog niet in de rede ligt, zijn de provincies aangewezen op het uitvoeren van controles op het uitgevoerde beheer.

Gecertificeerde beheerders

Bij certificering staat het begrip vertrouwen centraal. Certificering biedt de overheid vertrouwen in de kwaliteit en professionaliteit van de beheerders en de motivatie en inspanning van de beheerders om kwalitatief goed beheer uit te voeren en transparant en open te zijn over hun werkwijze. Gevolg van de certificering is een hoge mate van zekerheid dat het beheer op juiste wijze wordt uitgevoerd. Dit is in het belang van zowel de provincies als de beheerders, omdat beide gaan voor kwaliteit van het beheer. Daarbij komt dat samenwerking op basis van gefundeerd vertrouwen in plaats van controle vanuit een houding van wantrouwen zich vertaalt in een reductie van controle- en administratieve lasten voor beide partijen.

Certificering kan via een *individueel certificaat* (bijvoorbeeld: Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, particuliere beheerders) of via *groeps-certificering* (bijvoorbeeld: Unie van Bosgroepen en ANV's). In het laatste geval neemt de organisatie een deel van het werkproces over van de beheerder en ziet de organisatie erop toe dat de aangesloten beheerders het afgesproken beheer uitvoeren. Vanwege de Europese kaders zal certificering van organisaties als ANV's verschillen van certificering van de andere natuur- en landschapsbeheerders. In beginsel kunnen alle beheerders in aanmerking komen voor (groeps)certificering.

De kwaliteit van het natuurbeheer wordt vervolgens gewaarborgd via een periodieke audit, waarbij de processen, beschreven in het certificaat, worden gecontroleerd.

Niet-gecertificeerde beheerders

Bij niet-gecertificeerde natuurbeheerders wordt de kwaliteit van het beheer gecontroleerd door middel van steekproefsgewijze controles. Daarom krijgen niet-gecertificeerde natuurbeheerders het standaardsubsidiebedrag en de gecertificeerde een hoger bedrag.

Het streven is dat per 1 januari 2010 zoveel mogelijk beheerders zijn gecertificeerd, dan wel hun certificaat hebben aangevraagd.

2.7.1 Certificering natuurbeheer

Certificering (individueel of via groeps-certificering) biedt zowel voor de beheerder/organisatie met een groeps-certificaat als voor de overheid voordelen. Door certificering profileert de beheerder zich als een professionele organisatie, die door de overheid als volwaardig partner in natuurbeheer wordt beschouwd.

De kern is dat de subsidieontvanger aantoont dat het natuurbeheer wordt uitgevoerd overeenkomstig de doelen van de subsidiegever, zodat controle op de beschikking zelf en de veldsituatie beperkt of geheel achterwege kan blijven. Daarnaast treden de volgende voordelen op:

- Nog voor de aanvraag kunnen gecertificeerde beheerders een bijdrage leveren aan totstandkoming van de door provincies gewenste kaart van beheertypen door hun interne kwaliteitsborgingsstelsel te benutten;
- bij de subsidieaanvraag kan worden volstaan met een lijst van oppervlaktes per beheertype en één GIS-kaart per provincie met daarop de grenzen van de gebieden;
- Mutaties door aan- en verkoop hoeven niet door nieuwe aanvragen en aanvullende beschikkingen te worden doorgevoerd, maar door één jaarlijkse melding en één jaarlijkse beschikking;
- Bij de aanvraag zijn geen verantwoordingsgegevens met betrekking tot eigendomsrecht vereist;
- Bij de vaststelling is geen levering van verantwoordingsgegevens vereist.

Daarnaast zal een reductie van de administratieve lasten optreden omdat de aanvraag- en behandelprocedure aanmerkelijk worden ingekort en omdat het aantal correcties op beschikkingen en aantal bezwarenprocedures zal dalen.

2.7.2 Certificering agrarisch natuurbeheer

Voor agrarisch natuurbeheer zijn de voordelen van certificering beperkt, omdat agrarisch natuurbeheer deels wordt gefinancierd vanuit het Europese POP-2. Vanwege de Europese verordening 1975/2006 voor controles bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer is het in principe niet mogelijk om door middel van certificering ('zelfcontrole') de controledruk vanuit de overheid omlaag te brengen. In de regeling staat dat 100% van de aanvragen administratief moet worden gecontroleerd en dat 5% van de begunstigden jaarlijks ter plaatse dient te worden gecontroleerd. Meer ruimte is mogelijk indien geen EU-cofinanciering wordt gevraagd. Daarom wordt in het nieuwe stelsel afgezien van EU-cofinanciering voor landschapselementen.

Certificering is vooral relevant voor agrarische natuurverenigingen (ANV's). Bij bepaalde natuur- of landschapsdoelen (akkervogelbeheer, weidevogelbeheer, ganzenbeheer, landschapsbeheer, etc.) is voor de effectieve inzet van beheerpakketten een actieve rol van de ANV gewenst. Bij het realiseren van de provinciale doelen is ruimtelijke samenhang tussen de verschillende pakketten en lokaal maatwerk van groot belang. Maar dat leidt tot hoge uitvoeringskosten en vereist gedetailleerde regelgeving voor de beheerafspraken tussen provincies en beheerders. Gecertificeerde ANV's zijn bij dergelijk agrarisch natuur- en landschapsbeheer in staat om een coördinerende rol te vervullen en daarmee de beoogde kwaliteit op gebiedsniveau te leveren. Detailafspraken zijn daardoor niet meer nodig, waardoor de uitvoeringskosten kunnen worden teruggedrongen. Certificering van de ANV scheidt het vertrouwen dat de ANV in staat is bepaalde vormen van beheer uit te voeren.

De rol van de gecertificeerde ANV moet de komende tijd nog verder worden uitgewerkt, onder andere in relatie tot de mogelijkheden die Brussel hiertoe biedt. In pilot-projecten wordt in de komende periode meer ervaring opgedaan met certificering van ANV's.

Een gecertificeerde ANV vervult een rol bij de afstemming van het beheer en de administratie van de wijzigingen van maatregelen. Daarmee levert zij een bijdrage aan een betere kwaliteit van het agrarisch natuurbeheer. Dit laat onverlet dat de reguliere controles vanuit Brussel doorgang moeten vinden. In de risicoanalyse bij die controles kan wel rekening worden gehouden met het al dan niet gecertificeerd zijn van een ANV.

2.7.3 De werking van certificering

Bij certificering wordt zoveel mogelijk aangesloten op de werkwijze en bedrijfsvoering van de natuurbeheerder/organisatie op het terrein van kwaliteitsborging. Het is de bedoeling dat het eigen werkproces van de beheerder de maat wordt voor de kwaliteitsborging. Het kwaliteitsplan van de beheerder is daarom 'vormvrij'. Indien bepaalde aspecten al zijn geborgd in een andere certificaatvorm als FSC, CBF of Milieukeur of door andere instrumenten (Natuurschoonwet, Boswet), zullen deze gecertificeerde aspecten worden 'overgenomen'. Zo wordt dubbel werk voorkomen.

Door de gezamenlijke provincies wordt een programma van eisen opgesteld voor certificering van natuurbeherende organisaties, inclusief degene die in aanmerking komen voor groeps-certificering. In dat programma worden in elk geval de volgende aspecten van het werkproces van de beheerder meegenomen:

- De wijze waarop de beheerder een relatie legt met de beheerdoelen in het natuurbeheerplan;
- De wijze waarop de beheerder de doelen via beheer behaalt;
- De monitoring;
- De evaluatie van de monitoring en eventuele bijstelling van doelen en beheermaatregelen;
- De eigen controle van het beheersysteem;

- Aanvullende eisen voor groeps-certificaathouders;
- De wijze waarop de beheerder projecten opstelt en uitvoert.

De bedrijfsvoering van de beheerder wordt bij de certificering getoetst aan dit programma van eisen.

Voor groeps-certificering worden ook eisen opgesteld voor de wijze waarop afspraken tussen de groeps-certificeerder (bijvoorbeeld ANV's, Unie van Bosgroepen) en de aangesloten beheerders worden gemaakt en deze afspraken worden gecontroleerd en afgerekend.

Het programma van eisen voor certificering van ANV's is in beginsel identiek. Omdat de professionalisering als natuurbeherende organisatie binnen deze 'jonge' verenigingen veelal nog minder ver is gevorderd dan bij de traditionele grote natuurbeheerders, zal de professionalisering meer accent krijgen. Daarbij gaat het om:

1. Procedures en werkwijze van de organisatie;
2. De kwaliteit van de aangesloten beheerders (leden).

De gezamenlijke provincies stellen één landelijke commissie in die beoordeelt of het kwaliteitsborgingplan van de beheerder voldoet aan het programma van eisen. Er wordt nog nagegaan of GS het certificaat toekent op basis van een bindend advies van deze commissie of dat de commissie dat doet namens GS. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van provinciebesturen en onafhankelijke deskundigen uit het veld van het natuurbeheer. Beheerders die in aanmerking willen komen voor het certificaat dienen hun aanvraag in bij deze commissie. De commissie wordt vanwege het lichte karakter van de certificering niet aangemeld bij de Raad voor Accreditatie (de accreditatieverlener voor certificatie-instellingen).

Controle via audits

Gecertificeerde natuurbeheerders en organisaties worden periodiek beoordeeld via een audit. Dat is een controlebezoek waar wordt nagegaan of de certificaathouder zijn gecertificeerde werkproces op consistente wijze in praktijk brengt en daarmee garant staat voor kwalitatief goed beheer. Het landelijke programma van eisen vormt hierbij de leidraad. Uit de audits zal blijken of de certificering kan worden voortgezet. Ook kunnen aanwijzingen aan het licht komen over interne of externe factoren die de totstandkoming of instandhouding van de natuurdoelen belemmeren. Dit laatste kan dienen als input voor beleidsvorming door provincies. De bevindingen uit de audits hebben geen gevolgen voor reeds verleende subsidies, tenzij sprake is van laakbaar gedrag. In dat geval vervalt het certificaat. Wel kunnen de bevindingen uit de audits aanleiding zijn voor de provincie om nadere afspraken met de beheerders te maken over verbetering van de beheerresultaten.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de audits. De provincies hanteren daarbij een landelijk geldende systematiek voor de schaal, frequentie en diepgang van de audits. Tevens houden de provincies rekening met verwerking van de resultaten in de gebiedsgerichte sturing van het natuurbeheer.

De provincies benoemen een landelijke auditcommissie, waarin vertegenwoordigers van of namens de provincie, onafhankelijke deskundigen op het gebied van het natuurbeheer en kenners van de betreffende gebieden/gebiedstypen zitting nemen. Dat kunnen per provincie verschillende auditcommissies zijn, die wel de landelijke systematiek hanteren.

Kosten van certificering

Het traject van certificering vergt naar verwachting van de te certificeren partijen een aanloopinvestering. Omdat de gecertificeerde aanvrager de overheid kosten uit handen neemt door zelf op transparante wijze zorg te dragen voor de kwaliteitsborging, ligt het in de rede dat de overheid hier een bijdrage aan levert met een tijdelijke stimuleringsregeling.

Aangezien de betrokken beheerders zelf ook een belang hebben bij certificering, zal de overheidsbijdrage altijd een gedeeltelijke bijdrage zijn.

2.7.4 Controle van niet-gecertificeerde beheerders

Van aanvragers, die om welke reden dan ook, niet in aanmerking wensen te komen voor (groeps-)certificering wordt bij de subsidieaanvraag inzicht gevraagd over het uit te voeren beheer. De kwaliteit van het beheer wordt gecontroleerd onder verantwoordelijkheid van de provincies. Door de verplichting van instandhouding is er al minder controle (niet meer tellen van soorten, etc.). De controles in het veld zijn vooral gericht op de feitelijke situatie van instandhouding en het naleven van voorwaarden in beschikking en verordening. Deze wijze van controle sluit niet specifiek aan bij de bedrijfsvoering van de aanvrager. In de komende periode wordt het controleprotocol nog verder uitgewerkt. Daarbij zullen onder meer de controleprioriteiten via een risicoanalyse worden bepaald (selectie van de meest kwetsbare en kostbare beheertypen, resultaten vorige controles en dergelijke). Naar aanleiding van de controles kunnen zo nodig adviezen en/of aanwijzingen aan de beheerder worden gegeven om het beheer te verbeteren. De bevindingen uit de controles hebben geen gevolgen voor al verleende subsidies, tenzij sprake is van laakbaar gedrag.

Omdat deze aanvragers vanuit de gecertificeerde bedrijfsvoering geen waarborg bieden voor kwalitatief goed natuurbeheer, is de consequentie dat de controleverantwoordelijkheid en -inspanning geheel bij de overheid ligt, zoals ook in het oude stelsel het geval is. Deze controles kosten geld en moeten -uiteraard- betaald worden uit het ILG-budget.

Omdat de uitvoeringslasten bij de overheid door certificering worden verlaagd, blijft er meer geld over voor beheer. Daarom worden twee subsidietarieven gehanteerd: een standaard tarief voor niet-gecertificeerde natuurbeheerders en een hoger tarief voor gecertificeerde beheerders.

3. De verordening

3.1 Eén verordening voor beheer natuur en agrarische natuurwaarden

In het nieuwe stelsel is sprake van één verordening voor het beheer van bestaande en nieuwe natuur en voor het agrarisch natuurbeheer. De Index vormt de basis voor de verordening en de grondslag voor de subsidie, omdat het -op basis van de maatregelen uit de Catalogus Groenblauwe Diensten- ook standaardkostprijzen voor het beheer aangeeft. In de Index zijn ook de voorwaarden ten aanzien van bemesting, beweiden en monitoring opgenomen. Daardoor worden in de verordening zelf zo weinig mogelijk aanvullende regels opgenomen. Zo wordt het stelsel robuuster en flexibel voor specifieke gebiedswensen. In verband met POP en EU-staatssteunregels vormt het agrarisch natuurbeheer een duidelijk herkenbaar onderdeel van de verordening.

De bestaande natuur- en beheergebiedsplannen worden de komende tijd met een 'vertaaltabel' van de huidige natuurdoelen omgezet naar beheertypen uit de Index, inclusief natuur op landbouwgrond. Deze (eerste generatie) natuurbeheerplannen vormen het toetsingskader voor de verschillende onderdelen van de verordening.

De kwaliteitsimpulsen (inrichting, functieverandering en kwaliteitsverbetering) uit het huidige Programma Beheer worden in de nieuwe situatie in de ILG-verordening ondergebracht.

3.2 Uitgangspunten in de verordening

Bij het opstellen van de verordening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De verordening moet *voldoen aan artikel 11, 3^e lid van de WILG*. Activiteiten, voorwaarden en bedragen moeten in de verordening worden genoemd;
2. *Uniformiteit in twaalf provincies*. Het gevolg van de ILG decentralisatie naar de provincies mag niet zijn dat vooral landelijk werkende organisaties worden geconfronteerd met grote verschillen in provinciale regelingen. De uniformiteit vereist dat de modelverordening voorrang heeft op eigen provinciale beleidsintenties op het gebied van uniformiteit in subsidiekaders etc.;
3. *Zo simpel mogelijk*, maar wel een gedegen juridische basis voor subsidieverlening;
4. *Geen dubbelingen met de Awb*, maar wel –waar nodig- met nadere uniforme invullingen van soms ruime Awb-bepalingen;
5. *Onderscheid beheerders van natuur en agrarische natuurbeheerders*:
Deze doelgroepbenadering bevordert niet alleen de toegankelijkheid van de verordening, maar is ook om de volgende redenen nodig:
 - a) bij agrarisch natuurbeheer gelden andere, strengere eisen in het kader van de EU-staatssteunregels;
 - b) agrarisch natuurbeheer wordt voor een deel betaald uit POP-gelden; het overig natuurbeheer niet. Voor POP-subsidies geldt een aantal specifieke beleidsregels voor cross compliance, toekenning, controle, handhaving en sanctionering;
 - c) bij agrarisch natuurbeheer gaat het om aanzienlijk meer beheerders en vaak kleine oppervlakten, met name bij het randenbeheer;
 - d) er zijn bijna geen mogelijkheden om via verzamelaanvragen subsidies toe te kennen aan ANV's. De EU eist dat de subsidie geheel bij de eindbegunstigde terecht komt;
 - e) bij agrarisch natuurbeheer is een duurzaam natuurbeheer niet gegarandeerd. Er wordt geen wijziging van de bestemming naar natuur of duurzame vastlegging van de natuurfunctie in een kwalitatieve verbintenis gevraagd. Zou dit wel gevraagd worden dan daalt de grond in waarde en is per definitie sprake van particulier natuurbeheer. De functies natuurbeheer en agrarische productie moeten gecombineerd worden.

6. *Onderscheid gecertificeerde en niet-gecertificeerde beheerders:*

Voor gecertificeerde aanvragers geldt een reductie van de verplichtingen, die bij de aanvraag en gedurende de looptijd van de subsidie moeten worden nagekomen. Zie ook 2.7.3 voor de werking van het certificaat. Voor niet-gecertificeerde beheerders gelden deze voordelen niet.

Natuurbeheerders

Bij de gecertificeerde natuurbeheerders is een aanzienlijke vereenvoudiging mogelijk door veeljarige subsidiering van beheer van natuurterreinen (maximaal 6-jarige beschikkingen) en mogelijk een geïntegreerde subsidiebeschikking voor meerdere doelen. Zij worden vrijgesteld van een aantal verplichtingen.

Bij niet-gecertificeerde natuurbeheerders is meer controle vanuit de overheid noodzakelijk. Daarom krijgen zij een standaardsubsidiebedrag en de gecertificeerde natuurbeheerders een iets hoger bedrag.

Agrarische natuurbeheerders

Agrarische natuurbeheerders met een certificaat zijn ook vrijgesteld van een aantal verplichtingen. Er is sprake van verschillende regimes bij:

- Hoogdynamisch beheer (ganzen, akker- en weidevogels, etc.), waarbij jaarlijks wisseling plaats vindt van percelen (en daarmee ook van het aantal hectares in beheer);
- Laagdynamisch beheer (botanische natuur, landschapselementen), beheer van vaste percelen (vergelijkbaar met natuurbeheer).

3.3 Hoofdpijnen verordening natuur- en landschapsbeheer

Bij beheer van bestaande natuur gaat het om jaarlijks, in principe tot in lengte van jaren, terugkerende kosten en zijn er drie situaties:

- Beheer van natuur en landschapsterreinen (3.3.1)
- Beheer natuur op landbouwgronden (3.3.2)
- Openstelling voor recreatie (3.3.3)

3.3.1 Beheer van natuur en landschap

In de Index Natuur & landschap zijn de 72 beheertypen opgenomen voor het beheer van natuur en landschap. Regulier beheer van bestaande natuur is een structurele taak om de bestaande natuurkwaliteit in stand te houden (2.3.1). Subsidieverzoeken worden getoetst aan de beheertypen in het natuurbeheerplan. In dat plan is aangegeven in welke gebieden voor welke beheertypen subsidie kan worden aangevraagd. In de ILG-bestuursovereenkomsten geven de provincies prioriteit aan het beheer van bestaande natuur en landschapswaarden. Dat betekent dat de huidige subsidiering van bestaande natuur, ook buiten de EHS, gecontinueerd wordt. De provincies kunnen ervoor kiezen om in aanvulling op de rijksmiddelen voor beheer van natuur en landschapswaarden buiten de EHS ook eigen middelen in te zetten. Daarnaast hebben provincies de mogelijkheid om in bijzondere situaties (bijvoorbeeld voor extra bescherming van Natura 2000-gebieden of specifieke soorten) gebiedsspecifieke beheerpakketten toe te voegen, bij voorkeur via de maatregelen uit de catalogus groenblauwe diensten.

Wie mag aanvragen

Aanvragen kunnen worden ingediend door TBO's en particuliere terreinbeheerders, die natuur en/of landschap in (bloot) eigendom, erfpacht (>25 jaar), met beklemdrecht hebben of in tijdelijk gebruik op grond van art. 189 Landinrichtingswet en/of art. 45 Wilg. Waterschappen, waterleidingbedrijven, rijksoverheid (Staatsbosbeheer, Defensie, BBL, Domeinen inclusief Kroondomein) en de provincies zijn uitgesloten.

Gemeenten kunnen voor de natuurterreinen waarvoor zij uit het huidige Programma Beheer op 31 december 2009 een subsidie ontvangen ook in het nieuwe stelsel subsidie voor beheer aanvragen. Voor terreinen waarvoor op datzelfde tijdstip geen subsidie

wordt verstrekt kunnen gemeenten geen beheersubsidie meer aanvragen. Deze uitsluiting geldt voor bestaande én nieuwe natuur.

Alle gronden die vallen onder de definitie van een beheertype waarvan de aanvrager eigenaar of erfpachter is tellen mee, evenals de gronden waarover de aanvrager via volmacht beschikt.

De aanvragen worden per provincie ingediend volgens een landelijk uniform aanvraagformulier. Desgewenst kan door groepen van particulieren gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om één gezamenlijke aanvraag in te dienen (bijvoorbeeld via koepels als de Unie van Bosgroepen, SBNL en via groepen van particulieren).

De subsidie

De grondslag voor de beheersubsidie is gelegen in de standaardkostprijs van het betreffende beheertype in de Index. De hoogte van de subsidie is een vast, landelijk uniform percentage van die standaardkostprijzen. Daarbovenop kan de provincie, in bijzondere gevallen, een toeslag geven voor specifiek, gebiedsgerichte omstandigheden (vaarland, geaccidenteerd terrein) of een gebiedspecifiek doel (bijvoorbeeld voor soortenbescherming).

Voorwaarden

- In dit onderdeel is uitsluitend 'natuurgrond' subsidiabel;
- De gronden zijn in principe opengesteld voor publiek;
- Dit onderdeel wordt alleen voor staatssteun gemeld. Er is dus geen EU-cofinanciering (en de daarbij behorende controle) voor landschapselementen meer.

3.3.2 Beheer natuur op landbouwgronden

In de Index Natuur & landschap zijn ook beheertypen en beheerpakketten voor natuur op landbouwgrond opgenomen. In het natuurbeheerplan is aangegeven in welke gebieden voor welke beheertypen en beheerpakketten subsidie kan worden aangevraagd. Deze pakketten zijn nodig in verband met de EU-regelgeving. De provincie kan ervoor kiezen om in aanvulling op de landelijke generieke pakketten voor agrarisch natuurbeheer voor bijzondere situaties eigen gebiedsspecifieke beheerpakketten toe te voegen. De maatregelen en bijbehorende kosten van deze pakketten zijn gebaseerd op de –door Brussel goedgekeurde- Catalogus Groenblauwe Diensten en komen voor rekening van de provincie.

Wie mag aanvragen

Eigenaren, erfpachters en pachters van agrarische natuur kunnen aanvragen. De beheerder verklaart dat hij gedurende de looptijd (6 jaar) van de beschikking het duurzaam gebruiksrecht heeft.

De subsidie

In het natuurbeheerplan staat aangegeven in welke gebieden welke beheertypen/ beheerpakketten van toepassing zijn. De aanvrager krijgt een subsidiebeschikking voor 6 jaar.

Voor weidevogelgebieden kunnen alleen aanvragen worden gedaan via bemiddeling van organisaties, zoals ANV's. Zij moeten zorgen voor een goede onderliggende afstemming tussen aanvragers in een gebied. Er is sprake van een individuele aanvraag, omdat de uitbetaling op grond van Europese regels rechtstreeks aan de begunstigde moet plaatsvinden. Bekeken wordt of het mogelijk is om jaarlijks de maatregelenpakketten te kunnen rouleren (dat wil zeggen: oppervlakte en locaties aanpassen).

Voorwaarden

- Grond moet voldoen aan de definitie landbouwgrond.
- Probleemgebiedenvergoeding is mogelijk, als deze is gekoppeld aan een agrarische beheersubsidie.
- Quotering inclusief budgetplafond is nodig zolang ruime jasjegebieden aanwezig zijn. In de natuurbeheerplannen wordt (uit oogpunt van effectiviteit en sturing op de gewenste natuurkwaliteit) zwaarder ingezet op de zogenaamde kerngebieden.
- Verplichte controles zijn nodig vanuit POP. Deze worden uitgevoerd door één organisatie, de AID.

3.3.3 Openstelling voor recreatie

In de verordening is een recreatiesubsidie voor openstelling voor het publiek en inrichtingsmaatregelen opgenomen. Deze subsidie kan alleen in combinatie met een beheersubsidie worden aangevraagd.

3.3.4 Aanvraagprocedure

Alle aanvragen worden ingediend bij de provincie of de Dienst Regelingen. Daarbij moet eerst een aantal hoofdvragen worden beantwoord:

- A. *Gaat het om beheer van bestaande (agrarische) natuur of om kwaliteitsimpulsen:*
- Subsidieaanvragen voor kwaliteitsimpulsen worden door de provincie getoetst aan het brede pMJP en de beheertypen in de natuur- en beheergebiedsplannen (2.3.2). De subsidieverlening vindt plaats via de bestaande ILG-subsidieverordening. Het gaat om incidentele investeringen om de kwaliteit van een gebied te verbeteren;
- B. *Behoort de aanvrager tot de doelgroep:*
- Bepaalde groepen zijn uitgesloten voor subsidies in dit kader, zoals waterschappen, drinkwaterbedrijven en gemeenten voor zover het gaat om terreinen, waarvoor zij op 31 december 2009 geen beheersubsidie krijgen.
- C. *Is de aanvrager wel of niet gecertificeerd:*
- Voor gecertificeerde aanvragers geldt een reductie van verplichtingen.
- D. *Valt de subsidie onder de kaders van het POP en/of staatssteun:*
- Bij de afhandeling van subsidieaanvragen is van belang of de subsidie uit POP-middelen wordt gefinancierd en of de begunstigde onder de kaders van staatssteun valt. POP- en staatssteunkaders kunnen extra eisen stellen aan de gegevens die bij de aanvraag moeten worden overlegd.

Om het proces van aanvragen, beschikken en controleren eenvoudiger te maken, zijn er zo min mogelijk eisen en voorwaarden opgenomen in de natuurbeheerplannen en de verordening.

Ook valt er veel administratieve winst te behalen door een vereenvoudigde aanvraagprocedure. Goede voorlichting over subsidiemogelijkheden en- voorwaarden (digitaal en op papier) verhoogt de kwaliteit van de aanvragen. Een aanvrager moet gemakkelijk kunnen achterhalen waar hij welke informatie (helder en concreet) kan vinden. Door ook de aanvraag voor indiening al te checken op het natuurbeheerplan wordt het overgrote deel van de aanvragen op de juiste wijze ingediend. Daardoor kan de beschikking (soms veel) eerder worden afgegeven en krijgt de aanvrager dus eerder duidelijkheid.

Het digitaal aanvragen (met een systeem van een via internet raadpleegbare kaart) door alle beheerders wordt zo veel mogelijk gestimuleerd. Dit zal gelden als eis bij de certificering. Door te werken met een peilmoment, waarop grond aan bepaalde aanvragen wordt toegerekend, zal een groot aantal meldingen van wijzigingen (nu nog op grond van de SAN en de SN) worden voorkomen.

Bij de beoordeling van een aanvraag wordt gezien of de percelen in het juiste gebied liggen en of het juiste beheertype is aangevraagd. Bij gecertificeerde beheerders kan met een lichte toets worden volstaan.

3.3.5 Geïntegreerde beschikking voor meerdere doelen

LNV en SBB werken al enige jaren met een privaatrechtelijk meerjarig contract. Mede daardoor is discussie ontstaan of ook in de (publiekrechtelijke) relatie tussen provincie en gecertificeerde terreinbeheerders via een meerjarenovereenkomst een forse vereenvoudiging te realiseren is. Juridisch zijn overeenkomsten, die beschikkingen vervangen, niet toegestaan. Op grond van alleen een meerjarenovereenkomst kan dus geen subsidie worden verleend. Subsidieverlening met ILG-geld moet plaatsvinden via een beschikking op grond van de subsidieverordening natuur en landschapsbeheer en/of de ILG-verordening. Beide verordeningen moeten voldoen aan de bepalingen van de WILG. Daarin moeten activiteiten, bedragen en voorwaarden zijn geregeld.

Uit oogpunt van vereenvoudiging kan voor gecertificeerde TBO's het afgeven van één (geïntegreerde) beschikking voor meerdere doelen, zoals beheer, inrichting, waardevermindering bij omzetten landbouwgrond, organisatiekosten van belang zijn. Met één subsidieaanvraag en één subsidiebeschikking in plaats van afzonderlijke beschikkingen voor meerdere doelen kan een eenvoudiger administratief regime worden gerealiseerd. Er kan nog sterker worden vereenvoudigd door in de geïntegreerde beschikking te bepalen dat deze wordt gevolgd door een uitvoeringsovereenkomst tussen de provincie en de gecertificeerde TBO. In die overeenkomst worden concrete afspraken gemaakt over de verplichtingen op hoofdlijnen uit de subsidiebeschikking. Daardoor ontstaat voor de beheerder meer flexibiliteit in het meerjarig programmeren en uitvoeren van projecten, omdat minder sprake is van strikte jaarschijven en administratieve rompslomp per project. Dit leidt ook tot minder bezwaar- en beroepsprocedures en minder administratieve lasten bij beheerder en overheid en tot meer speelruimte bij en vertrouwen in de gecertificeerde beheerder.

Bij de keuze voor een geïntegreerde beschikking voor meerdere doelen verdienen de volgende aspecten aandacht.

Over belangrijke activiteiten (zoals verwerving) moet (al eerder) overeenstemming met gebiedspartijen zijn bereikt. Financiering van programma's/projecten om de kwaliteit van de natuur te ontwikkelen (regionaal maatwerk) is alleen mogelijk, als deze projecten aansluiten bij het regionaal (ILG) uitvoeringsprogramma met betrokkenheid van het beheerdersoverleg. Dan is er zekerheid dat deze kwaliteitsimpulsen in breder gebiedsgericht verband zijn beoordeeld.

Het is van belang dat de provincie goed programmeert en voorkomt, dat de niet-gecertificeerde particuliere natuurbeheerders in een ongewenste achterstandpositie komen. Het bieden van veeljarige zekerheid aan gecertificeerde TBO's kan leiden tot minder mogelijkheden voor de provincie om in te spelen op beleidsombuigingen en voortschrijdend inzicht. Het is dan ook aan elke provincie om te bepalen of en zo ja, hoe zij wil omgaan met geïntegreerde beschikkingen voor meerdere doelen aan gecertificeerde beheerders en koepelorganisaties, al of niet gevolgd door een uitvoeringsovereenkomst.

3.4 Overige subsidies in de verordening Natuur- en Landschapsbeheer

3.4.1 Organisatiekosten samenwerking natuur- en landschapsbeheer

In de regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden SAN-OS (onderdeel van de (P)SAN) is de mogelijkheid voor ANV's opgenomen om tot 2010 subsidie te krijgen voor organisatiekosten voor een periode van zes jaar. Het ministerie van LNV beoogt hiermee

een tijdelijke impuls tot professionalisering. Inmiddels is duidelijk geworden dat voor het bereiken van de doelstellingen voor agrarisch beheer van natuur en landschap continuering van de subsidie noodzakelijk is.

Het nieuwe stelsel leidt tot een andere werkwijze bij het agrarisch natuurbeheer. De provincie geeft in het natuurbeheerplan aan in welke gebieden sprake is van subsidieverlening voor collectief agrarisch natuurbeheer op basis van een collectief beheerplan. Daar is samenwerking van individuele beheerders noodzakelijk vanwege een goed rendement van beheer en het begeleiden van subsidieaanvragen. De provincie kan –na overleg met de betrokkenen in het gebied- aangeven welke instantie optreedt als gecertificeerd gebiedscoördinator. Dat zal in veel gevallen een ANV zijn. Maar ook andere gecertificeerde collectieven en organisaties, die een vergelijkbare rol spelen, kunnen die taak op zich nemen. Zo valt te denken aan een TBO met een natuurterrein als kerngebied voor weidevogels of een koepelorganisatie agrarisch natuurbeheer of een provinciale stichting landschapsbeheer. En in het uiterste geval, als andere mogelijkheden niet voorhanden zijn, kan een provinciale ambtenaar optreden als gebiedscoördinator. Het onderdeel waarbij de gebiedscoördinator subsidie kan krijgen voor de coördinatie van agrarisch natuurbeheer is nieuw.

Voor de verdere professionalisering van de ANV's (gecertificeerd of niet) bestaat in het verlengde van de huidige SAN-OS de mogelijkheid subsidie aan te vragen voor organisatiekosten. Een gecertificeerde ANV, die tevens gebiedscoördinator is voor het eigen gebied of een groter gebied, kan volstaan met één subsidieaanvraag voor beide onderdelen.

Bij de Midterm Review van het ILG zullen voor de periode na 2013 afspraken worden gemaakt over de (blijvende) rol van de ANV's in het gebiedsgericht agrarisch natuurbeheer en de financiering daarvan.

De hoogte van de subsidie in de huidige SAN-OS is gebaseerd op de aangevraagde hectares. Maar de taken van de verschillende gebiedscoördinatoren worden door maatwerk bepaald. En lang niet alle werkzaamheden van een ANV hebben een relatie met de gezamenlijke hectares beheer. Daarom is voor de onderdelen subsidie organisatiekosten ANV's en subsidie gebiedscoördinator een maximaal 6-jarig werkprogramma met mogelijkheid van jaarlijkse aanpassingen de basis voor verlening en verantwoording van de subsidie. Daarvoor wordt een duidelijk normenkader voor de subsidiering opgesteld.

Subsidie organisatiekosten ANV's

Net als voorheen wordt aan ANV's subsidie verstrekt voor de organisatie van activiteiten in het gebied gericht op:

1. kennisbevordering, professionalisering en ecologische en/of landschappelijke sturing (toezicht);
2. draagvlak, promotie en samenwerking (intern en extern);
3. werving, aanvraagbegeleiding en administratie;
4. kwaliteitsborging (certificering), monitoring en rapportage.

Deze activiteiten worden uitgewerkt in een werkprogramma dat – indien gewenst - de gehele subsidieperiode voor beheer door de leden omvat; dus elke maximaal 6 jaar per nieuwe (gebundelde) aanvraag voor collectief agrarisch natuurbeheer. Het werkprogramma moet per jaarschijf aangeven welke activiteiten worden uitgevoerd. Jaarlijks moet worden aangegeven welke concrete resultaten zijn behaald en welke kosten er mee gemoeid zijn. Afrekening gebeurt op jaarbasis.

Wie kan aanvragen:

De subsidie voor organisatiekosten kan worden aangevraagd door privaatrechtelijke rechtspersonen, zijnde een (coöperatieve) vereniging of stichting met als doelstelling het (collectief) agrarisch beheer van natuur en landschap en de kennis van dat beheer.

De subsidie:

Subsidiabel zijn de werkelijk gemaakte kosten (eventueel inclusief BTW), die direct voortvloeien uit de jaarschijven van het maximaal 6-jarige werkprogramma. Afrekening gebeurt op jaarbasis. De hoogte van de subsidie is gekoppeld aan de aard van de beschreven en uitgevoerde activiteiten. Deze wordt per provincie per aanvraag vastgesteld.

Subsidie coördinatie agrarisch natuurbeheer door gebiedscoördinatoren

Meestal is een ANV gebiedscoördinator. En in bepaalde gevallen geven GS in het natuurbeheerplan aan dat het beheer in een groter gebied moet worden afgestemd tussen TBO's, ANV's en particuliere beheerders. In die gevallen kan een andere gebiedscoördinator dan een ANV de vereiste samenhang in het beheer aanbrengen. De gebiedscoördinator kan voor zijn coördinerende werkzaamheden een subsidie ontvangen. De activiteiten worden uitgewerkt in een maximaal 6-jarig werkprogramma. Dat programma moet per jaarschijf aangeven welke activiteiten worden uitgevoerd. Jaarlijks moet worden aangegeven welke concrete resultaten zijn behaald en welke kosten er mee gemoeid zijn. Afrekening gebeurt op jaarbasis.

De hoogte van de subsidie is gekoppeld aan de aard van de beschreven en uitgevoerde activiteiten. Deze wordt per provincie per aanvraag vastgesteld.

Wie kan aanvragen:

Deze subsidie kan worden aangevraagd door een gecertificeerde ANV en een gecertificeerde privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een regionale koepelorganisatie van ANV's, een provinciale stichting Landschapsbeheer of een TBO, als een natuurterrein een grote rol speelt bij de coördinatie van collectief natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.

De subsidie:

Subsidiabel zijn de werkelijk gemaakte kosten (eventueel inclusief BTW), die direct voortvloeien uit de jaarschijven van het maximaal 6-jarige werkprogramma. Afrekening gebeurt op jaarbasis. De hoogte van de subsidie is gekoppeld aan de aard van de beschreven en uitgevoerde activiteiten. Deze wordt per provincie per aanvraag vastgesteld.

3.4.2 Financiële steun koepelorganisaties natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer

Zoals nu ook al vaak het geval is, blijft het ook in het nieuwe stelsel mogelijk om via programma's en projecten de kosten of een deel daarvan, die koepelorganisaties maken bij de ondersteuning van de uitvoering van het beheer door hun leden, vergoed te krijgen.

3.5 Hoofdpijnen kwaliteitsimpulsen in de ILG-verordening**3.5.1 Algemeen**

De kwaliteitsimpulsen (inrichting, zware kwaliteitsinvesteringen en functieverandering) verlopen via het gebiedsgericht proces en worden via de ILG-systematiek gefinancierd via de provinciale ILG-verordening. Daarom wordt het budget voor inrichting en functieverandering uit het huidige Programma Beheer toegevoegd aan het integrale ILG-budget onder het pmJP.

De aanvragen voor inrichting en functieverandering worden door de provincie getoetst aan het brede pMJP en de doelen in het natuurbeheerplan. In dat plan wordt ook aangegeven waar nog nieuwe natuur of agrarische natuur en landschapselementen aangelegd worden of waar nog een kwaliteitsimpuls moet plaatsvinden.

De belangrijkste verschillen met beheer zijn:

- bij functieverandering en inrichting gaat het om eenmalige kosten (zij het dat de kosten van functieverandering in 30 jaartermijnen worden afbetaald), terwijl het bij beheer om continue, jaarlijkse kosten gaat;
- voor beheer gelden jaarlijks vaste subsidies per ha (Index Natuur & Landschap). Voor inrichting en functieverandering wordt een subsidie op maat gegeven op basis van informatie over de ingrepen (beschreven in het projectplan) respectievelijk de waardedaling (via taxatie).

3.5.2 Inrichtingsprojecten

Er kan subsidie worden gegeven voor inrichtingsprojecten ten behoeve van omvorming, herstel en behoud van bestaande natuur, landschap en recreatie en/of voor realisatie van nieuwe natuur en landschap. Het project moet worden uitgevoerd binnen een nationaal landschap en/of binnen een door de provincie begrensd natuur- of beheergebied en moet bijdragen aan de realisatie van de beoogde natuur. Bij eenvoudige investeringen is sprake van een rechtstreekse relatie met de provincie en rechtstreekse toetsing door de provincie aan de brede pMJP doelen en de doelen in het natuurbeheerplan. Voor meer complexe inrichtingsprojecten geldt, dat er afstemming plaats moet vinden met de opgave voor ontwikkeling en (her)inrichting van het landelijk gebied, waaronder de maatregelen om de milieu- en waterkwaliteit te verbeteren. Die afstemming vindt plaats op het niveau van de ILG-gebiedscommissie en het ILG-uitvoeringsprogramma.

Subsidies voor natuurinrichtingsprojecten zijn ook mogelijk voor inrichtingsprojecten gelegen in landinrichtingsgebieden. Het is immers vaak niet noodzakelijk en niet wenselijk dat de inrichting van een nieuw natuurgebied moet wachten tot het moment dat de landinrichtingsmaatregelen concreet gerealiseerd worden.

De inrichting van EHS-nieuwe natuur kan in principe ook via gebiedsgerichte, integrale projectopdrachten plaatsvinden. Vooral bij grote herinrichtingsprojecten waarbij ook terreinen van anderen (bijvoorbeeld gemeenten, particulieren, waterschappen, andere TBO) en inrichting voor andere doelen (water, cultuurhistorie, landschap) zijn betrokken kan het een voordeel zijn om één opdracht voor herinrichting (bijvoorbeeld via DLG) aan te besteden in plaats van een reeks los naast elkaar lopende inrichtingsprojecten te laten uitvoeren. Het inrichtingsbudget moet daarom apart staan en apart geadministreerd worden. Het moet in voorkomende gevallen via opdrachtverlening ook voor grotere of meer integrale inrichtingsprojecten ingezet kunnen worden.

Sturing door de provincie

Beheerders stemmen hun investeringsprogramma af in het beheerdersoverleg. De meer complexe inrichtingsprojecten worden afgestemd met het gebied en opgenomen in het uitvoeringsprogramma, al dan niet van ILG. 'Lichte' inrichtingsprojecten moeten wel passen binnen de ILG-doelen, maar hoeven niet via de gebiedscommissies te lopen. De sturing door de provincie kan –al of niet met inschakeling van DLG- daarnaast gestalte krijgen door:

- toetsing/advisering van ingediende projecten op omgevingsfactoren, doelmatigheid en kosten;
- toezicht op tijdige uitvoering van het project;
- toetsing resultaat bij oplevering van het project.

Wie kan aanvragen

Dit onderdeel van de verordening is opgezet voor beheerders (TBO's, agrariër en particulier), die landbouwgrond, natuurgrond en/of landschapselementen in eigendom of erfpacht (meer dan 25 jaar) hebben. Dit geldt ook voor Staatsbosbeheer. De waterleidingmaatschappijen, waterschappen, Defensie, BBL, Domeinen inclusief Kroondomein, gemeenten en provincies zijn uitgesloten van deze subsidie.

De subsidie

De subsidie bedraagt maximaal 95% van de subsidiabele kosten (inclusief btw). Daarbij geldt conform de ILG-verordening een zelfde maximum bedrag per ha als bij andere ILG-projecten.

Alle kosten die doelmatig en/of noodzakelijk zijn voor de realisatie van de beoogde natuur en beheertypen zijn subsidiabel. De projecten hebben een doorlooptijd van minimaal 1 en maximaal 6 jaar (afhankelijk van het soort project).

3.5.3 Functieverandering

Subsidie voor functieverandering wordt verleend voor percelen die worden omgevormd van landbouwgrond tot grond met de in het natuurbeheerplan aangegeven natuurdoelen. Provincies geven een vergoeding voor de waardevermindering die optreedt door deze functieverandering. Hiermee beschikken de provincies over een belangrijk instrument waarmee zij particulier natuurbeheer kunnen stimuleren.

Wie kan aanvragen

Dit onderdeel van de verordening is opgezet voor beheerders (agrariër en particulier) die landbouwgrond in eigendom of erfpacht van meer dan 25 jaar hebben.

De waterleidingmaatschappijen, waterschappen, de rijksoverheid (Defensie, SBB, BBL, Domeinen inclusief Kroondomein), provincies, gemeenten en TBO's, die in beginsel in aanmerking komen voor subsidies voor grondverwerving, zijn uitgesloten van deze subsidie.

De subsidie

De subsidie wordt, binnen de staatssteunregels, gegeven als vergoeding van de waardevermindering van de grond door de omvorming van landbouwgrond naar natuurgrond. De waardevermindering is het verschil tussen de getaxeerde landbouwkundige waarde en de restwaarde die de toekomstige natuur vertegenwoordigt. Bij de subsidie geldt conform de ILG-verordening een zelfde maximum bedrag per ha als bij andere ILG-projecten.

De subsidie wordt na het ondertekenen van de kwalitatieve verplichting in een keer uitbetaald aan de beheerder. De provincie kan ervoor kiezen om hierbij het Groenfonds in te schakelen. In dat geval betaalt het Groenfonds het bedrag aan de beheerder en betaalt de provincie aan het Groenfonds het uitgeleende subsidiebedrag met rente in 30 jaarlijkse termijnen terug.

Met de beheerder wordt binnen een jaar na toekenning van deze subsidie een kwalitatieve verplichting afgesloten met daarin opgenomen een boeteclausule. Die treedt in werking indien in de toekomst op de betreffende grond het gewenste natuurdoel wordt geschaad en/of deze grond weer landbouwkundig wordt gebruikt.

Voorwaarden

- Cumulatie van subsidie boven 100% van de landbouwkundige waarde is niet toegestaan;

- De functieveranderingsprojecten waarbij grondruil nodig is en/of inrichtingswerken nodig zijn en waarbij andere grondeigenaren betrokken zijn worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma en de daaraan gekoppelde gebiedsgerichte aanpak van de uitvoering.

4 Winst van het nieuwe stelsel

In de strategische visie worden drie pijlers voor het nieuwe stelsel genoemd: een integrale gebiedsgerichte benadering, sturing minder op detail en een regionale basis voor veeljarige en vereenvoudigde financiering.

In de uitwerking zijn deze zaken gerealiseerd. Daarnaast is ook winst geboekt door één nieuwe natuurtaal (zie 2.3) voor beheerders, provincies en rijk, een betere sturing op doelen (zie 2.5), waarbij alle provincies dezelfde systematiek gebruiken, een betere afstemming van beheer (zie 2.2.) en doordat het investeringsspoor goed is ingebed in de provinciale ILG-structuur.

Voor de belangrijkste problemen bij de huidige uitvoering van de SN en de SAN zijn oplossingen gevonden, wat ook winst van het nieuwe stelsel is. Zie hiervoor ook 5.1 uitvoeringskosten en organisatie.

Zowel SN als SAN worden gezien als star, complex, duur en streng. Belangrijke knelpunten zijn discussies over de verschillende natuurdoelen, de beloning per natuurdoel, openstelling-beleefbaarheid natuur en over referentiebestanden. Specifiek met betrekking tot de SAN spelen daarnaast ook nog de volgende knelpunten: tijdelijke grondruil, het beheerdersbegrip, de oppervlakteproblematiek, aanvragen door ANV's, sanctionering, gedetailleerde pakketten, geen duidelijke begrenzing in gebiedsplannen en beleidsonduidelijkheid door vele wijzigingen.

Bij het **natuurbeheer** ligt de **winst** van het nieuwe stelsel in de volgende aspecten:

- De beheertypen zijn gestandaardiseerd in de Index natuur en landschap;
- Er wordt gewerkt met standaardvergoedingen op basis van standaardkostprijs;
- Het natuurbeheerplan geeft duidelijk begrenzing en beschrijving aan (provincie bepaalt wat en waar);
- Beoordeling aanvragen simpeler door goede voorlichting en door provincie verschaffen van goed kaartmateriaal;
- Minder administratieve en controleverplichtingen (via certificering nog minder);
- Basis is vertrouwen;
- Er wordt alleen getoetst op beheer, en niet op resultaat;
- Gedurende de looptijd geen discussies;
- Op den duur lagere uitvoeringskosten.

Bij het **agrarisch natuurbeheer** zit de **winst** van het nieuwe stelsel in de volgende aspecten:

- Alleen toetsen op beheer, niet op resultaat;
- Minder controle; pakketten controletechnisch eenvoudig houden;
- Duidelijke gestandaardiseerde definities;
- Het natuurbeheerplan geeft duidelijk begrenzing en beschrijving aan (provincie bepaalt wat en waar);
- Slimme methodiek om gegevens in te winnen door:
 - jaarlijkse opgave van steunaanvraag en/of wijzigingen via e-GDI (gecombineerde data-inwinning),
 - slechts één intekening van een oppervlakte,
 - compatibele aanvragen,
 - EU conform: jaarlijkse betalingsaanvraag.
- Flexibiliteit bij weidevogelpakketten;
- Administratieve lastenverlichting;
- Nieuwe aanvragen verlopen zo veel mogelijk via gecertificeerde ANV's;
- Nagegaan zal worden of en op welke wijze het tussentijds overstappen van agrarisch naar particulier natuurbeheer weer mogelijk wordt zonder nadelige consequenties voor de aanvrager;
- Op den duur goedkopere uitvoering.

Samengevat betekent dit bij natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer de volgende voordelen:

- Duidelijke gebiedsplannen (definities en begrenzing) voorkomen veel problemen;
- Brussel blijft meekijken in de 'SAN', maar het meekijken wordt vereenvoudigd;
- Slim gegevens inwinnen lost veel problemen op;
- Gebiedsgericht maatwerk is mogelijk;
- Meer flexibiliteit;
- Uitvoering op den duur goedkoper.

In onderstaand schema worden de voordelen van het nieuwe stelsel ten opzichte van de SN/SAN aangegeven.

VOORDELEN TEN OPZICHTE VAN SN/SAN

Nieuw Stelsel Natuur & Landschap	Oude SN/SAN	Voordeel
Natuurbeheer: Subsidie wordt verleend voor instandhouding natuurbeheertypen op basis van door provincie begrensde kaart	Afrekenen zowel op uitgevoerd beheer als op behaalde natuurdoelen	<ul style="list-style-type: none"> • Sturing door de provincie op natuurdoelen • Geen dubbele afrekening meer • controle alleen op in stand houden • lagere administratieve lasten • lagere controlelasten
Agrarisch natuurbeheer: afrekenen op gevoerd beheer op basis van beheerpakketten met concrete beheervoorschriften	Afrekenen zowel op uitgevoerd beheer als op behaalde natuurdoelen	<ul style="list-style-type: none"> • Sturing door de provincie op natuurdoelen • Geen dubbele afrekening meer • Controle alleen op beheermaatregelen • Lagere administratieve lasten • Lagere controlelasten
Jaarlijkse ambtshalve vaststelling van subsidie	Subsidie voor natuurbeheer wordt aan het einde van 6 jaar vastgesteld	<ul style="list-style-type: none"> • helderheid voor begunstigde • sancties per jaar in plaats van over 6 jaar
Landschapselementen niet met EU-cofinanciering	Landschapselementen onder SAN met EU-cofinanciering	<ul style="list-style-type: none"> • controle-eisen POP-verordening niet van toepassing op landschapselementen
Jaarlijkse vaststelling van subsidie voor agrarisch natuurbeheer op basis van betalingsaanvraag in GDI	Subsidie voor agrarisch natuurbeheer wordt aan het einde van 6 jaar vastgesteld	<ul style="list-style-type: none"> • versimpeling tijdelijke grondruil • flexibiliteit afrekenen weidevogelpakketten • administratieve tijdswinst kruiscontroles
Eenvoudige verlengingsprocedure	Continueringsaanvragen moeten dezelfde procedure doorlopen als nieuwe aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • lagere administratieve lasten voor aanvrager en uitvoerder • lagere controlelast
De aanvrager is verantwoordelijk voor zijn contract, ook al wordt het	Tijdelijke grondruil vormt een knelpunt in de oude SAN. Circa 10% van de huidige	<ul style="list-style-type: none"> • jaarlijks invullen van overdrachtsformulieren niet meer nodig,

gebruiksrecht uit handen gegeven.	bezwaren heeft hierop betrekking	
Voor gebiedscoördinator en boeren wordt het mogelijk om het agrarisch natuurbeheer aan te passen aan de feitelijke situatie	Weidevogelbeheer/ganzen ligt voor 6 jaar vast	<ul style="list-style-type: none"> • flexibiliteit • ecologisch beter resultaat
Oppervlak percelen waarvoor subsidie wordt aangevraagd wordt bepaald op basis van digitale kaart	Subsidie op basis van opgave aanvrager die bij controle wordt nagemeten (80% van de bezwaren)	<ul style="list-style-type: none"> • geen controle op perceelsgrootte en dergelijke • lagere controlelast
Voor gecertificeerde organisaties (natuurbeheer) versimpelde aanvraag en controle regime, digitale aanvraag	Geen certificering	<ul style="list-style-type: none"> • lagere administratieve lasten voor aanvrager en uitvoerder • lagere controlelast
Door heldere pakketten geen situatie waarbij er natuurbeheer plaatsvindt op landbouwgrond of landbouw op natuurterreinen.	Overlap agrarisch natuurbeheer en natuurbeheer (zelfde pakketten komen binnen SN en SAN voor)	<ul style="list-style-type: none"> • helderheid • meer EU-proof • (gevolgen in veld mogelijk onwenselijk zie discussie met commissie over toeslagrechten op heidevelden)
De pakketten zijn controletechnisch eenvoudig	De objectivering van pakketten is niet robuust, waardoor er veel conflicten zijn t.a.v. herstelbaarheid en gevolgen van bijzondere weersomstandigheden (dode bomen, droogvallende poelen e.d.)	<ul style="list-style-type: none"> • Lagere controlelast • minder bezwaarschriften

5 Financiële consequenties en uitvoering van nieuw stelsel

5.1 Programmakosten

Uitgangspunt is een budgetneutrale omvorming op basis van de huidige ILG bestuursovereenkomsten tussen LNV met de 12 provincies. Bij de overdracht van programma beheer aan de provincies is afgesproken dat bij de ILG midtermreview in 2009 herziening van de financiële afspraken mogelijk is. Daarbij worden de gevolgen van de evaluatie, Europese verplichtingen en de geconstateerde afwijkingen in uitvoeringstempo van de verschillende instrumenten van het Programma Beheer meegenomen. Bij de midtermreview kan ook de verdeling van de middelen over de provincies –indien nodig- worden bijgesteld en kunnen nadere afspraken worden gemaakt over een flexibele interprovinciale budgettering.

Voor elk van de natuurbeheertypen uit de Index zijn standaardkostprijzen voor beheer berekend. In deze standaardkostprijzen is onder andere rekening gehouden met de inflatie over de afgelopen jaren, maar ook met inkomsten uit verpachting, opbrengsten uit hooi, vee en hout, etc. De standaardkostprijzen van de natuurbeheertypen uit de Index zijn geaudit door de commissie Brabers en vervolgens herberekend door de commissie Verheijen.

De vergoedingen voor de agrarische beheertypen worden berekend op basis van de jaarlijkse aanpassing van de tarieven. Op basis van de nieuwe beheerpakketten is een eerste berekening gemaakt en getoetst.

Voor de landschapsbeheertypen is op basis van de beste inzichten van kosten en kostensoorten een berekening gemaakt van de kostprijzen voor het beheer van landschapselementen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de bevindingen van de commissie Verheijen.

Op basis van de herberekende standaardkostprijzen wordt bepaald wat de landelijke subsidiepercentages voor het natuurbeheer zijn. Samen met de berekende vergoedingen voor het agrarisch natuurbeheer en landschapselementen zal vervolgens de omvang van het benodigde programmabudget voor het natuur- en landschapsbeheer worden berekend.

Op grond van de berekeningen van de vergoedingen en het programmabudget vindt bestuurlijk overleg tussen IPO en LNV plaats of en wanneer (bijvoorbeeld via de midtermreview van het ILG) er wijziging van beheervergoedingen nodig is. LNV maakt voor de beheervergoedingen aan Staatsbosbeheer gebruik van dezelfde Index.

Het rijks-ILG-geld voor beheer (waarmee de provincie rijksdoelen realiseert) wordt door de provincies ingezet voor gestandaardiseerd beheer:

- voor vergoeding natuurbeheer op grond van de 47 natuurbeheertypen;
- voor vergoeding van de landelijk gestandaardiseerde pakketten agrarisch natuurbeheer;
- voor vergoeding van het beheer van landschapselementen op basis van 20 landelijke landschapsbeheertypen.

Daarnaast kan rijksgeld worden ingezet voor regionaal maatwerk als er binnen de rijksprioritaire gebieden een rijksdoel van toepassing is.

De subsidie- en uitvoeringskosten van het regionale maatwerk komen voor rekening van de regionale partijen. De provincie kan daarbij andere partners (publiek en privaat) verzoeken om ook financieel bij te dragen. Een overzicht van regionale financieringsmogelijkheden is als bijlage 4 bijgevoegd.

In de zomer van 2009 moet een voorstel gereed zijn voor het beheer van de Index en daarmee samenhangende standaardkostprijzen. Tevens wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van een eenduidige financiële grondslag voor de Index en de Catalogus Groenblauwe Diensten.

5.2 Uitvoeringskosten en -organisatie

Een van de doelen van het nieuwe stelsel is reductie van de uitvoeringskosten (kosten DR/DLG). Uit het onderzoek uitvoeringsorganisaties Programma beheer (fase 1 uitvoering agrarisch natuurbeheer en fase 2 uitvoering natuurbeheer) is gebleken dat – op termijn- de uitvoeringskosten substantieel kunnen worden verlaagd als gevolg van het nieuwe stelsel. Bij agrarisch natuurbeheer gaat het om een besparing van ca 25% (ruim 5 miljoen euro) en bij natuurbeheer van ca 50 % (ruim 2,5 miljoen euro). Dat grote verschil wordt goeddeels verklaard door de Europese verplichtingen bij het agrarische natuurbeheer.

Dat verschil is ook aan de orde bij de hoogte van de administratieve lasten voor degenen die subsidie ontvangen. Uit een advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) over de nieuwe Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer is gebleken dat de totale administratieve lasten per aanvraag voor agrarisch natuurbeheer €447 (2,2% van het gemiddelde subsidiebedrag) en per aanvraag voor natuurbeheer €242 (0,1 % van het gemiddelde subsidiebedrag) bedragen.

Die besparingen kunnen worden gerealiseerd door het wegvallen van resultaatbeloning en controles op natuurresultaat. Daardoor worden de controles eenvoudiger en zal ook minder bezwaar en beroep worden ingesteld. Verder wordt het gedigitaliseerde aanvraag- en controleproces sterk vereenvoudigd.

Voor het agrarisch natuurbeheer zijn ook de volgende factoren van belang:

- gebruik van de GDI en integratie uitvoering pijler 1 en pijler 2;
- het zo eenvoudig mogelijk houden van de beheerpakketten;
- minder controles door verzwaring van weidevogelbeheer en indikking ruime jasgebieden.

Wel moet nog nader worden gezien of de uitvoering van het nieuwe stelsel leidt tot een toename van lasten bij de provincies.

Bij de overdracht van programma beheer aan de provincies is afgesproken dat de minister van LNV tijdig voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel aangeeft of en zo ja op welke wijze zij inhoud wil geven aan de in de Nota van wijzigingen van de WILG genoemde mogelijkheid ook een uitvoeringsbudget ter beschikking te stellen aan de provincies, waaruit DR wordt betaald. Tussen IPO en LNV vindt op korte termijn bestuurlijk overleg plaats over de kosten van de uitvoeringsorganisatie conform de afspraken bij de overdracht van programma beheer en de programmakosten van het nieuwe stelsel.

Uit het onderzoek uitvoeringsorganisaties blijkt duidelijk dat er forse efficiencywinst optreedt door centrale uitvoering via één uitvoeringsorganisatie. Bij het agrarisch natuurbeheer is het door Europa vereist om hiervoor een Europees betaalorgaan in te schakelen (in dit geval DR). Verder is het hoofdprincipe van het nieuwe stelsel: één systeem, dat efficiënter door één uitvoeringsorganisatie kan worden uitgevoerd (betere controle op cumulatie, expertise, ervaring en efficiëntere bedrijfsvoering - GIS, ICT, etc.). Daarom hebben de provincies besloten de regeling in de nieuwe Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer wederom te laten uitvoeren door DR, DLG en AID. De resterende controletaken van DLG bij het agrarisch natuurbeheer worden overgenomen door AID, zodat bij de agrariërs er een controle-instantie is.

6 Eigen ruimte provincies

Ondanks het uitgangspunt van de gewenste interprovinciale uniformiteit (vooral van belang voor standaardisatie en lagere uitvoeringskosten, maar ook voor de landelijk werkende organisaties van beheerders) is er zeker ook eigen ruimte voor de provincies om invulling te geven aan het nieuwe stelsel:

- Er wordt aangehaakt bij de provinciale ILG gebiedsorganisatie en gebiedsprogrammering. Daarmee wordt recht gedaan aan de eigen provinciale cultuur en werkwijze;
- Per provincie of per onderdeel van de provincie wordt bezien hoe invulling wordt gegeven aan de gebiedsgerichte samenwerking op lokaal en regionaal niveau en aan de wenselijkheid/noodzaak van beheerdersoverleg. Elke provincie is zelf het beste in staat om -in overleg met alle beheerders- daarvoor de meest adequate en efficiënte structuur te vinden;
- De opzet van het nieuwe stelsel geeft de provincies de ruimte voor regionaal maatwerk. In het landelijk uniforme stelsel is bijvoorbeeld rekening gehouden met afwijkende condities, zoals vaarland en geaccidenteerd terrein, waarvoor landelijk uniforme toeslagen gelden. Het stelsel biedt ook de mogelijkheid om voor bepaalde rijksdoelen, bijvoorbeeld voor soortenbescherming en Natura-2000, gebiedsspecifieke beheermaatregelen te ontwikkelen.
De provincie heeft daarnaast de mogelijkheid om eigen aanvullende regionale pakketten te ontwikkelen als invulling van het eigen regionale beleid. De uitvoerings- en beheerkosten zijn dan voor de provincie zelf;
- Er is ruimte voor een eigen provinciaal stimuleringskader groenblauwe diensten. De kosten daarvan hoeven niet alleen voor rekening van de provincie te komen. Ook andere partijen kunnen daarin bijdragen. Zie voor mogelijkheden van een regionale 'variant' 2.4.1 en voor een overzicht van regionale financieringsmogelijkheden bijlage 4;
- Per provincie kan bepaald worden in hoeverre en in welke mate gebiedssamenwerking gewenst c.q. noodzakelijk is bij het weidevogelbeheer;
- Elke provincie kan zelf bepalen welke financiële steun wordt gegeven aan koepelorganisaties van particulier en agrarisch natuurbeheer en aan ANV's.

Bijlage 1: Index Natuur & Landschap**ONDERDEEL NATUUR (N)****Natuurtype N01: Grootschalige dynamische natuur**

Beheertype N01.01:	Zee en wad
Beheertype N01.02:	Duin- en kwelderlandschap
Beheertype N01.03:	Rivier- en moeraslandschap
Beheertype N01.04:	Zand- en kalklandschap

Natuurtype N02: Rivieren

Beheertype N02.01:	Rivier
--------------------	--------

Natuurtype N03: Beken en bronnen

Beheertype N03.01:	Beek en bron
--------------------	--------------

Natuurtype N04: Stilstaande wateren

Beheertype N04.01:	Kranswierwater
Beheertype N04.02:	Zoete plas
Beheertype N04.03:	Brak water
Beheertype N04.04:	Afgesloten zeearm

Natuurtype N05: Moerassen

Beheertype N05.01:	Moeras
Beheertype N05.02:	Gemaaid rietland

Natuurtype N06: Voedselarme venen en vochtige heiden

Beheertype N06.01:	Veenmosrietland en moerasheide
Beheertype N06.02:	Trilveen
Beheertype N06.03:	Hoogveen
Beheertype N06.04:	Vochtige heide
Beheertype N06.05:	Zwakgebufferd ven
Beheertype N06.06:	Zuur ven of hoogveenven

Natuurtype N07: Droge heiden

Beheertype N07.01:	Droge heide
Beheertype N07.02:	Zandverstuiving

Natuurtype N08: Open duinen

Beheertype N08.01:	Strand en embryonaal duin
Beheertype N08.02:	Open duin
Beheertype N08.03:	Vochtige duinvallei
Beheertype N08.04:	Duinheide

Natuurtype N09: Schorren of kwelders

Beheertype N09.01:	Schor of kwelder
--------------------	------------------

Natuurtype N10: Vochtige schraalgraslanden

Beheertype N10.01: Nat schraalland
 Beheertype N10.02: Vochtig hooiland

Natuurtype N11: Droge schraalgraslanden

Beheertype N11.01: Droge schraalgrasland

Natuurtype N12: Rijke graslanden en akkers

Beheertype N12.01: Bloemdijk
 Beheertype N12.02: Kruiden- en faunarijk grasland
 Beheertype N12.03: Glashaverhooiland
 Beheertype N12.04: Zilt- en overstromingsgrasland
 Beheertype N12.05: Kruiden- en faunarijke akker
 Beheertype N12.06: Ruigteveld

Natuurtype N13: Vogelgraslanden

Beheertype N13.01: Vochtig weidevogelgrasland
 Beheertype N13.02: Wintergastenweide

Natuurtype N14: Vochtige bossen

Beheertype N14.01: Rivier- en beekbegeleidend bos
 Beheertype N14.02: Hoog- en laagveenbos
 Beheertype N14.03: Haagbeuken- en essenbos

Natuurtype N15: Droge bossen

Beheertype N15.01: Duinbos
 Beheertype N15.02: Dennen-, eiken- en beukenbos

Natuurtype N16: Bossen met productiefunctie

Beheertype N16.01: Droog bos met productie
 Beheertype N16.02: Vochtig bos met productie

Natuurtype N17: Cultuurhistorische bossen

Beheertype N17.01: Vochtig hakhout en middenbos
 Beheertype N17.02: Droog hakhout
 Beheertype N17.03: Park- en stinzenbos
 Beheertype N17.04: Eendenkooi

Natuurtype N00: Nog om te vormen naar natuur

Beheertype N00.01: Nog om te vormen naar natuur

Recreatietypen

Recreatietype R0: Afgesloten terrein
 Recreatietype R1: Opengesteld, beperkt
 Recreatietype R2: Opengesteld, basis
 Recreatietype R3: Opengesteld, plus
 Recreatietype R4: Recreatie om de Stad (RodS)

ONDERDEEL AGRARISCH NATUURBEHEER (A)**Agrarisch natuurtype A01: Agrarische faunagebieden****BEHEERTYPE A01.01: WEIDVOGELGEBIED***Beheerpakket A01.01.01: Weidevogelgrasland met rustperiode*

- A01.01.01a De rustperiode loopt van 1 april tot 1 juni;
- A01.01.01b De rustperiode loopt van 1 april tot 8 juni;
- A01.01.01c De rustperiode loopt van 1 april tot 15 juni;
- A01.01.01d De rustperiode loopt van 1 april tot 22 juni;
- A01.01.01e De rustperiode loopt van 1 april tot 1 juli;
- A01.01.01f De rustperiode loopt van 1 april tot 15 juli;
- A01.01.01g De rustperiode loopt van 1 april tot 1 augustus.

Beheerpakket A01.01.02: Weidevogelgrasland met voorweiden

- A01.01.02a De rustperiode loopt van 1 mei tot 15 juni;
 - A01.01.02b De rustperiode loopt van 8 mei tot 22 juni.
- Optioneel: Toeslag ruige mest

Beheerpakket A01.01.03: Plas-dras

- A01.01.03a De inundatieperiode loopt van 15 februari tot 15 april;
- A01.01.03b De inundatieperiode loopt van 15 februari tot 15 mei;
- A01.01.03c De inundatieperiode loopt van 15 februari tot 15 juni;
- A01.01.03d De inundatieperiode loopt van 15 februari tot 1 augustus.

Beheerpakket A01.01.04: Landbouwgrond met legselbeheer

- A01.01.04a Legselbeheer op grasland;
 - A01.01.04b Legselbeheer op bouwland.
- Optioneel: Toeslag kuikenstroken

Beheerpakket A01.01.05: Kruidenrijk weidevogelgrasland

- Optioneel: Toeslag ruige mest

*Beheerpakket A01.01.06: Extensief beweid weidevogelgrasland***BEHEERTYPE A01.02: AKKERFAUNAGEBIED***Beheerpakket A01.02.01: Bouwland met broedende akkervogels*

- A01.02.01a Jaarlijks dient 20-50% van de beheereenheid opnieuw tussen 1 maart en 15 april worden geploegd en opnieuw ingezaaid met een in het natuurbeheerplan voorgeschreven zaaimengsel;
- A01.02.01b Jaarlijks dient 20-50% van de beheereenheid opnieuw tussen 1 maart en 15 april te worden geploegd;
- A01.02.01c In het derde of vierde jaar dient de gehele beheereenheid tussen 1 maart en 15 april te worden geploegd en opnieuw ingezaaid met een in het natuurbeheerplan voorgeschreven zaaimengsel.

*Beheerpakket A01.02.02: Bouwland met doortrekkende en overwinterende akkervogels**Beheerpakket A01.02.03: Bouwland voor hamsters*

- A01.02.03a Bouwland voor hamsters
- A01.02.03b Opvangstrook voor hamsters

BEHEERTYPE A01.03: GANZENFOERAGEERGEBIED

Beheerpakket A01.03.01: Overwinterende ganzen

- A01.03.01a Ganzen op grasland.
- A01.03.01b Ganzen op bouwland.
- A01.03.01c Ganzen op vroege groenbemester.
- A01.03.01d Ganzen op late groenbemester.

Agrarisch natuurtype A02: Agrarische floragebieden

BEHEERTYPE A02.01: BOTANISCH WAARDEVOL GRASLAND

Beheerpakket A02.01.01: Botanisch weiland

Beheerpakket A02.01.02: Botanisch hooiland

Beheerpakket A02.01.03: Botanische weide- of hooilandrand

- A02.01.03a Voor botanische weiderand geldt: beweiding is toegestaan;
- A02.01.03b Voor hooilandrand geldt: beweiding is niet toegestaan.

Beheerpakket A02.01.04: Botanisch bronbeheer

BEHEERTYPE A02.02: BOTANISCH WAARDEVOL AKKERLAND

Beheerpakket A02.02.01: Akker met waardevolle flora

- A02.02.01a Drie van de zes jaar graan: In tenminste drie van de zes jaren van beheerperiode wordt graan verbouwd.
- A02.02.01b Vier van de zes jaar graan: In tenminste vier van de zes jaren van de beheerperiode wordt graan verbouwd.
- A02.02.01c Vijf van de zes jaar graan: In tenminste vijf van de zes jaren van de beheerperiode wordt graan verbouwd.

Beheerpakket A02.02.02: Chemie en kunstmestvrij land

- A02.02.02a Drie van de zes jaar graan;
- A02.02.02b Vier van de zes jaar graan;
- A02.02.02c Vijf van de zes jaar graan.

Beheerpakket A02.02.03: Akkerflora randen

ONDERDEEL LANDSCHAPSELEMENTEN (L)**Landschapselemententype L01: Groen-blauwe landschapselementen**

Beheertype L01.01: Poel en kleine historisch water

L01.01.01 Oppervlakte poel < 175 m²

L01.01.02 Oppervlakte poel > 175 m²

Beheertype L01.02: Houtwal en houtsingel

L01.02.01 Houtsingel en houtwal

L01.02.02 Hoge houtwal

L01.02.03 Holle weg en graft

Beheertype L01.03: Elzensingel

L01.03.01 Bedekking elzensingel 30-50%

L01.03.02 Bedekking elzensingel 50%-75%

L01.03.03 Bedekking elzensingel > 75%

Beheertype L01.04: Bossingel en bosje

Beheertype L01.05: Knip- of scheerheg

L01.05.01 Heg jaarlijks scheren of knippen

L01.05.02 Heg eenmaal per 2-3 jaar scheren of knippen

Beheertype L01.06: Struweelhaag

L01.06.01 Struweelhaag snoeicyclus 5-7 jaar

L01.06.02 Struweelhaag snoeicyclus > 12 jaar

Beheertype L01.07: Laan

L01.07.01 Gemiddelde stamdiameter bomen < 20 cm

L01.07.02 Gemiddelde stamdiameter bomen 20-60 cm

L01.07.03 Gemiddelde stamdiameter bomen > 60 cm

Beheertype L01.08: Knotboom

L01.08.01 Gemiddelde stamdiameter knotboom < 20 cm

L01.08.02 Gemiddelde stamdiameter knotboom 20-60 cm

L01.08.03 Gemiddelde stamdiameter knotboom > 60 cm

Beheertype L01.09: Hoogstamboomgaard

Beheertype L01.10: Struweelrand

Beheertype L01.11: Hakhoutbosje

L01.11.01 Droog hakhoutbosje (zomereik dominant)

L01.11.01 Vochtig en nat hakhoutbosje (zwarte els en/of gewone es dominant)

Beheertype L01.12: Griendje

Beheertype L01.13: Bomenrij en solitaire boom

L01.13.01 Gemiddelde stamdiameter knotboom < 20 cm

L01.13.02 Gemiddelde stamdiameter knotboom 20-60 cm

L01.13.03 Gemiddelde stamdiameter knotboom > 60 cm

Beheertype L01.14: Rietzoom en klein rietperceel

L01.14.01 Smalle rietzoom (< 5 meter)

L01.14.02 Brede rietzoom (> 5 meter) en klein rietperceel

Beheertype L01.15: Natuurvriendelijke oever

Landschapselementtype L02: Historische gebouwen en omgeving

Beheertype L02.01: Fortterrein

Beheertype L02.02: Historisch bouwwerk en erf

Beheertype L02.03: Historische tuin

Landschapselementtype L03: Aardwerken

Beheertype L03.01: Aardwerk en groeve

Landschapselementtype L04: Recreatieve landschapselementen

Beheertype L04.01: Wandelpad over boerenland

Bijlage 2: De verordening

Wordt nagestuurd.

Bijlage 3: Checklist voor het dynamische beheer

- ☑ Doelen en ambities zijn vastgelegd in de provinciale beleidskaders:
 - Behoud of groeidoelstellingen in diverse gebieden
- ☑ Selectie van de gebieden voor weide- en akkervogelbeheer in het natuurbeheerplan. Beoordeling op basis van:
 - Biotiek (vogelstand, dichtheden, aantallen)
 - A-biotiek (landschap, water- en milieucondities)
 - Ruimtelijk samenhang (doorsnijdingen, ligging bij reservaatgebied)
 - Omvang van het gebied
- ☑ Vaststellen van de doelen en de beoogde resultaten op gebiedsniveau en hoe deze te bereiken, rekening houdende met:
 - Dichtheden (aantal broedparen per 100 ha) en/of potenties van het gebied;
 - Soorten en kritische soorten;
- ☑ Vastleggen op welke wijze monitoring en evaluatie plaatsvindt in het kader van de doelbereiking;
- ☑ Bepalen van de spelregels over de samenwerking tussen betrokken beheerders en tussen provincie en beheerders;
- ☑ Bepalen wie initiatiefnemer in het gebied is om een beheerplan op te stellen:
 - Individuele beheerders;
 - Een gecertificeerde beheerder (ANV óf terreinbeheerder);
 - Een weidevogelkring (ANV én terreinbeheerder);
- ☑ Vastleggen van de beheertypen en keuzes van mogelijke varianten die binnen de beheerpakketten geboden worden.
- ☑ Beschrijven van nadere specificaties bij de beheertypen en varianten, voorzover dat geen gevolgen heeft voor de vergoeding. Het gaat hierbij vaak om situationele aspecten, bijvoorbeeld:
 - afmetingen en percentages die in de pakketten zijn genoemd;
 - een hoger minimum oppervlakte en/of een maximale oppervlakte;
 - vorm van het beheer (vlakken of stroken);
 - het gewenste waterpeil bij plas-dras situaties;
 - de gewenste zaaidichtheid;
 - de mate waarin gerouleerd kan worden met percelen.
- ☑ Nadere beschrijving van bepalingen die voor de ecologische effectiviteit van het beheer in een bepaald gebied relevant zijn, zoals:
 - Keuze voor methode, instrumenten en meest recente inzichten om tot een effectief mozaïek te komen (inbreng van actuele expertise);
 - Een verdeling over vast beheer, flexibel beheer, last minute-beheer;
 - Een verdeling over de verhouding tussen de verschillende beheertypen.
- ☑ Bepalen of alle beheertypen en varianten worden opengesteld of een selectie daarvan, na afweging van wat nodig/gewenst is (effectiviteit) en de kosten/budget.
- ☑ Het collectieve beheerplan is, als uitwerking van het natuurbeheerplan, de basis voor subsidieaanvraag:
 - Het beheerplan wordt (al dan niet via ambtelijk mandaat) getoetst door de provincie op de door haar vastgelegde inhoudelijke en financiële randvoorwaarden;
 - Aanvragen kunnen slechts worden ingediend door agrariërs, niet door ANV's (verordening). Uiteraard spelen ANV's wel een belangrijke rol bij gebundelde individuele aanvragen en om het juiste beheer op de juiste plaats te krijgen;
 - De agrariërs krijgen een beschikking van waarbij het beheer voor 6 jaar wordt vastgelegd (beheertype en plaats). Een aantal pakketten kunnen daarna jaarlijks op andere plaatsen worden gelegd (de mate waarin wordt bepaald via beheerplan), waarbij de totale oppervlakte binnen bepaalde marges dezelfde blijft (verordening/bijlagen);
 - De jaarlijkse betaalaanvragen verlopen via de GDI van DR;

- o Jaarlijks dienen de individuele agrariërs in nov/dec. bij de ANV een aanvraag tot wijziging in (verordening). De ANV stuurt de kaart met alle wijzigingen aan de provincie, met advies over de voorgestelde wijzigingen;
- o De provincie toetst het mozaïek op de doelstellingen in het natuurbeheerplan en stelt de wijzigingen al dan niet vast (eventueel via ambtelijk mandaat), en stuurt de definitieve kaart aan DR;
- o De agrariërs kunnen vervolgens op basis van deze kaart een verzoek tot wijziging indienen;
- o Tussen 1 mei en eind juni kunnen wijzigingen of aanvullingen in het beheer wenselijk zijn, vanwege bijv. weersinvloeden of specifieke omstandigheden. Onder regie van de ANV kunnen dan wijzigingen worden doorgevoerd, door de allocatie van beheerpakketten te wijzigen. De mutaties van dit 'last minute' beheer worden tijdens het seizoen voortdurend bijgehouden door de betrokken agrariër (t.b.v. de controle) en worden na het seizoen ingezonden door de ANV (verordening).

BIJLAGE 4: Overzicht regionale financieringsmogelijkheden

Matrix aanvullende financieringsstromen en/of financieringsvormen

	grondverwerving / afwaardering grond	inrichting	beheer	schatting € mln. per jaar	toepasbaar	initiatief ligt bij:	aansluiting nieuw stelsel
Beleggen, financieren, fiscaal							
<i>Beleggen in natuur</i>	++	+	+/-	100 mln.	<1 jr.	regio	in combinatie met
<i>Groenfinanciering</i>	++	+	+	100 mln.	direct	particuliere initiatiefnemer	in combinatie met
<i>Natuur en landgoedparticipaties</i>	++	+	-	50 - 100 mln.	1-3 jr.	particuliere initiatiefnemer	in combinatie met
<i>Natuurschoonwet 1928</i>	++	+	+	12 mln.	direct	particuliere initiatiefnemer	in combinatie met
Grondinstrumenten							
<i>Termijnmarkt</i>	++	-	++	< pm >	1-3 jr	provincie	losstaand van
<i>Grondbank en erfpacht</i>	-	-	++	< pm >	<1 jr.	provincie	losstaand van
<i>Grondbank en kavelruil</i>	++	-	-	< pm >	direct	provincie	in combinatie met
<i>Optiebeurs</i>	< pm >	< pm >	< pm >	< pm >	> 3 jr.		
Projectontwikkeling							
<i>Groene projectontwikkeling</i>	+	+	+	per project te bepalen	direct	particuliere initiatiefnemer	losstaand van
<i>Groen door rood</i>	+	+	+/-	per project te bepalen	direct	particuliere initiatiefnemer	losstaand van
<i>Publiek private handelsonderneming</i>	+/-	+	+	niet van toepassing	1- 3 jr	particuliere initiatiefnemer	losstaand van
Regionale publieke middelen							
<i>Provinciale Groen en Blauwe Diensten</i>	+	+	++	50 mln.	direct	provincie	in combinatie met
<i>Waterschappen</i>	+	+	++	15 mln.	direct	waterschap	in combinatie met
<i>Gemeenten</i>	+	+	++	50 mln.	direct	gemeente	in combinatie met
Private middelen							
<i>Sponsoring</i>	++	++	+/-	tezamen > 250 mln.	direct	particuliere organisaties	in combinatie met
<i>Giften</i>	++	++	+/-		direct	particuliere organisaties	in combinatie met
<i>Private Fondsen</i>	++	++	+/-		direct	particuliere organisaties	in combinatie met
<i>Bestemmingsrekening</i>	+/-	+/-	++		direct	overheden/part. org.	in combinatie met
Europa							
<i>Interreg</i>	+/-	+/-	+/-	< pm >	direct	regio	losstaand van
<i>POP</i>	+/-	+	+	30 mln.	direct	provincie en regio	als onderdeel van
<i>Leader+</i>	< pm >	< pm >	< pm >	onderdeel van POP	direct	regio	losstaand van
Aanbesteding							
<i>Aanbesteding</i>	+/-	+	+	niet van toepassing	<1 jr.	overheden	losstaand van

Legenda

- ++ = geschikt
- + = mogelijk
- +/- = beperkt
- = niet mogelijk
- <pm> = onbekend