

Het meerjarenprogramma natuur- en landschapsbehoud

Er bestaat in Nederland geen natuurlandschap meer. Alles is in cultuur gebracht. Dat betekent dat voor het in stand houden van landschappelijke waarden en een evenwichtig milieu menselijk handelen noodzakelijk is. En dat kost geld. Zowel de overheid (b.v. Staatsbosbeheer) als particuliere organisaties houden zich bezig met natuur- en landschapsbeheer. In dit artikel wordt het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbehoud 1987-1991 besproken. De auteurs hebben er veel kritiek op. Volgens hen is het programma onoverzichtelijk en is het beleid te star geformuleerd. Zij menen dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met knelpunten die zich op langere termijn kunnen voordoen. Verder stelt de overheid te weinig geld beschikbaar, zo concluderen de auteurs. Zij besluiten met enkele suggesties voor een doelmatiger natuur- en landschapsbeheer.

DRS. H.W. BELGRAVER – DRS. H.F. KLEIBRINK*

In de afgelopen decennia zijn de landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden in Nederland voortdurend afgenomen. De oorzaken zijn bekend. We hebben als samenleving steeds meer ruimte nodig voor wonen, werken, infrastructuur en recreatie. Daarnaast brachten schaalvergroting in de landbouw en milieuvervuiling een nivellering teweeg. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van natuur en landschap kwamen daardoor onder druk te staan.

Tegenover deze tendens tot afname van natuur- en landschappelijke waarden staat een toename van de oppervlakte aan terreinen die door natuurbeschermingsorganisaties worden beheerd. In de periode 1970-1983 is de oppervlakte aan natuurlijke terreinen afgenomen van ongeveer 199.000 ha. tot ongeveer 156.000 ha. 1). De totale oppervlakte aan natuurgebieden en bossen die in eigendom en/of beheer is van Staatsbosbeheer en de particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, is in de periode 1970-1986 toegenomen van ongeveer 68.000 ha. tot ongeveer 141.000 ha. 2).

Voor deze groei zijn twee oorzaken aan te wijzen. Het aankopen van terreinen die tot dan toe in particulier bezit waren is de ene, natuurontwikkeling – voornamelijk ondernomen door de overheid – is de andere. Bij het aankopen van particuliere terreinen blijft de totale oppervlakte aan natuurterrein gelijk. Er komt alleen een ander 'stempel' op het terrein, waardoor via een aangepaste beheersvorm de bestaande waarden beter behouden kunnen worden. Bij natuurontwikkeling is dat minder eenvoudig. Het gaat hier om het beleid dat: „waar mogelijk streeft naar de ontwikkeling van natuurwaarden en herstel van landschapswaarden” 3). Bij overdracht van het beheer van dergelijke gebieden, kan van een reële uitbreiding gesproken worden.

Deze groei heeft consequenties voor de overheidsfinanciën. Allereerst moet geld voor de aankopen ter beschikking worden gesteld, daarna volgen de lasten voor beheer en eventueel kosten voor herinrichting om kwaliteitsverhoging te bewerkstelligen.

Geheel Nederland is in feite een cultuurlandschap. On-

ze landschappen zijn onder invloed van menselijk handelen ontstaan. De natuurwetenschappelijke waarde en de grote verscheidenheid in de Nederlandse landschappen zijn het resultaat van het optimaliseren van het agrarische gebruik op basis van tamelijk kleine fysische verschillen in de Nederlandse bodem. Zou je het menselijk handelen in het landschap uitschakelen dan zou door geleidelijke nivellering de diversiteit afnemen en daarmee kwaliteitsverlies optreden. Willen we de natuur- en landschappelijke waarden zo goed mogelijk tot hun recht laten komen, dan zullen we in alle daarvoor aangewezen gebieden altijd beheersmaatregelen moeten nemen. Het eigendom van natuurgebieden – als 'halfnatuurlijke landschappen' – brengt dus onlosmakelijk beheerslasten met zich mee. Dit betekent dat de toename van de oppervlakte aan terreinen die door natuurbeschermingsorganisaties worden beheerd, stijgende kosten met zich meebrengt. De vraag of we deze groeiende beheerslasten in de toekomst wel kunnen of willen opbrengen wordt steeds klemmender, zeker in tijden van bezuinigingen. Het gaat hierbij om een politieke beslissing. Met name van het Ministerie van Landbouw en Visserij, waaronder het natuur- en landschapsbehoud ressorteert, wordt verwacht dat het oplossingen aandraagt voor dit probleem.

* De auteurs zijn planologische adviseurs.

1) CBS, *Statistisch Zakboek 1982*, idem 1986, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage. Het zakboek geeft slechts een beperkt deel van de natuurgebieden aan. Grote wateren, bossen met als hoofdfunctie 'natuur' worden niet in de statistieken weergegeven.

2) Jaarverslagen Staatsbosbeheer 1970-1985 en Jaarverslagen Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland 1970-1985.

3) Ministerie van Landbouw en Visserij, *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

Meerjarenprogramma

Eind vorig jaar is het *Meerjarenprogramma natuur- en landschapsbehoud 1987-1991* gepubliceerd 4). Een aantal onderdelen van het beleid zoals vastgelegd in het *Structuurschema natuur- en landschapsbehoud* is in het meerjarenprogramma opgenomen, om tot een programmering van activiteiten en de daarmee samenhangende kosten te komen.

Vragen uit de Tweede Kamer om concrete maatregelen op basis van het in het Structuurschema voorgestelde beleid, hebben tot het uitbrengen van dit meerjarenprogramma geleid. Het nu gepresenteerde programma zal als basis dienen voor voortschrijdende meerjarenprogramma's.

Sinds 1975 is het beleid erop gericht dat: „in beginsel alle nog aanwezige natuurgebieden worden beschermd en toereikend beheerd”. Instrumenten om dit doel te bereiken zijn:

- verwerving, met daaropvolgend toereikend beheer;
- aanwijzing tot (staats)natuurmonument, via de Natuurbeschermingswet, met daaropvolgend toereikend beheer;
- financiële ondersteuning voor terreinen in particulier bezit om tot een toereikende beheerssituatie te komen;
- integratie van diverse beleidsterreinen zoals landbouw, milieu en ruimtelijke ordening om zo mogelijke natuur- en landschapswaarden optimaal in de beleidsafweging te kunnen betrekken;
- ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden.

Het meerjarenprogramma moet een antwoord geven op de vraag in hoeverre de beleidsvoornemens uit het Structuurschema in de komende vijf jaar met het daarvoor ontwikkelde beleidsinstrumentarium te realiseren zijn.

Verwerving geschiedt door Staatsbosbeheer en de particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties. De financiering daarvan door de rijksoverheid vindt op drie verschillende manieren plaats:

- uit de beschikbare middelen binnen de begroting van het Ministerie van Landbouw en Visserij (1987: f. 11,2 mln.);
- uit middelen die beschikbaar komen door verkoop van domeingronden. Deze middelen zijn specifiek bestemd voor het aankopen van reservaatgronden in waardevolle agrarische cultuurlandschappen, de zogenaamde Relatienota-gebieden (f. 15 mln. per jaar);
- uit garanties van het rijk voor een jaarlijkse lening bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds aan de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten (tot f. 20 mln. per jaar).

Tabel 1. *Geprogrammeerde uitgaven voor het beheer nieuw verworven terreinen, in mln. gld.*

Organisatie	1987	1988	1989	1990	1991
Staatsbosbeheer	43	43	43	43	43
Particuliere organisaties					
(incl. rijksbijdragen)	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5
Totaal	65,5	65,5	65,5	65,5	65,5

Het op deze wijze beschikbaar komende bedrag maakt het mogelijk jaarlijks tussen de 2.750 ha. en 3.750 ha. natuurterreinen, bossen en reservaatgronden aan te kopen. Dit wordt in het programma als voldoende beschouwd. De kosten voor het beheer van deze gronden zijn in tabel 1 weergegeven.

Jaarlijks zullen tussen de 10 à 20 gebieden *aangewezen worden als staatsnatuurmonument*. Deze aanwijzing (eigendom van de staat) lijkt geen financiële gevolgen voor de begroting van de komende jaren te hebben. Voor natuurmonumenten die eigendom zijn van particulieren,



Meerjarenprogramma: wel geld voor aankoop, geen geld voor beheer (foto ANP)

Tabel 2. *Geprogrammeerde uitgaven aan integraal beleid, in mln. gld.*

	1987	1988	1989	1990	1991
Nationale parken	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Relatienota-gebieden					
- reservaten	10	10	10	10	10
- beheersovereenkomsten	12,5	14,5	14,5	14,5	14,5

streeft men ernaar jaarlijks voor tien gebieden of delen daarvan, beheersplannen op te stellen. De geprogrammeerde subsidie voor beheersplannen van natuurmonumenten in particulier eigendom bedraagt voor 1987 f. 1,2 mln., voor 1988 f. 1,4 mln., voor 1989 f. 1,5 mln. en voor 1990 en 1991 f. 1,6 mln.

Bij de *bijdragen aan onderhoudskosten* gaat het om enkele specifieke beleidscategorieën waarvoor aparte bijdragerregelingen ontworpen zijn. Voor deze categorieën zullen in de periode 1987-1991 jaarlijks de volgende bedragen beschikbaar zijn:

- bosbijdragen (natuurfunctie) f. 0,4 mln.;
- historische buitenplaatsen (natuurbehoud) f. 3,3 mln.;
- onderhoud landschapselementen f. 5,5 mln.

De financiële middelen begrenzen de activiteiten die in de diverse categorieën ondernomen worden.

Komen we nu op het integrale beleid. In tabel 2 zijn die beleidscategorieën opgenomen die zich al in de fase van uitvoering bevinden.

Toekomstige uitbreiding van het aantal nationale parken (de planning voorziet in het oprichten van één park per jaar) is niet in de financiële programmering opgenomen.

Doel van het Relatienota-beleid is de instandhouding en het beheer van waardevolle cultuurlandschappen. Bij gebieden waarin de landbouw hoofdzaak is, ligt het accent op een goede inrichting en het scheppen van mogelijkheden voor landschapbouw en onderhoudsovereenkomsten.

Bij de beheersgebieden gaat het om het op vrijwillige basis verrichten of juist achterwege laten van bepaalde handelingen ten gunste van natuur- en landschap binnen de particuliere bedrijfsvoering. Daarvoor kan een financiële

4) Ministerie van Landbouw en Visserij, *Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbehoud 1987-1991*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

Tabel 3. Fasering planontwikkeling in het integrale beleid

Uitvoerbare beheersplannen	1987	1988-1992	1987-2012
Grote eenheden natuurgebied	1	1 à 2	7
Grote landschapseenheden	-	-	38
Grote wateren	2	2 à 3	10

vergoeding gegeven worden, de zogenaamde beheersvergoeding.

In de reservaatgebieden wordt verwerving van de grond door natuurbeschermingsorganisaties nagestreefd. Als overgangssituatie naar verwerving kunnen ook beheersovereenkomsten afgesloten worden.

De activiteiten binnen de Relatienota-gebieden zullen in de komende jaren aanzienlijk toenemen. Jaarlijks zal ongeveer 1.250 ha. reservaatgrond aangekocht worden. De oppervlakte waarvoor beheersovereenkomsten zijn afgesloten, zal binnen enkele jaren groeien van 4.700 ha. naar 10.000 ha. Behalve deze categorieën, zijn er ook nog een aantal die in de fase van planontwikkeling verkeren of die nog niet in uitvoering genomen zijn (zie tabel 3).

Voor de reeds uitvoerbare beheersplannen is in het meerjarenprogramma nog geen financiële programmering opgenomen.

Over natuurontwikkeling zal in 1987 een aparte nota verschijnen. Deze beleidscategorie is daarom nog niet in de meerjarenprogrammering opgenomen. De hier gegeven samenvatting van het meerjarenprogramma heeft betrekking op de door het Ministerie van Landbouw en Visserij als min of meer programmeerbaar beschouwde beleidsonderdelen. Als de verantwoordelijkheid primair bij andere sectoren ligt of als er sprake is van afwegingsprocessen tussen de diverse belangen of van initiatieven van derden, dan wordt het beleid als niet-programmeerbaar beschouwd.

Commentaar

Dit meerjarenprogramma is het uitvoeringsschema van het *Structuurschema natuur- en landschapsbehoud* voor de eerstkomende vijf jaar. Het geeft aan langs welk traject de doelstellingen uit dat schema bereikt gaan worden. Tijdens de looptijd van het programma treden echter voortdurend veranderingen op. Maatschappelijke omstandigheden veranderen, maar ook nieuw verworven kennis en inzicht spelen een rol. Dat kan leiden tot aanpassingen in het uitgestippelde beleid. Een voortschrijdend meerjarenprogramma lijkt een zeer geschikt kader te bieden om tijdig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Zodra men ontdekt dat de realiteit niet spoort met de in het programma gestelde verwachtingen, kan men tot aanpassing – herprogrammering – overgaan. Een dergelijke programma dient dan wel aan een aantal voorwaarden te voldoen. Voorwaarden waaraan naar ons inzicht in het nu gepresenteerde programma niet voldaan wordt. We zullen proberen dat aan te tonen.

Bij het opstellen van een meerjarenprogramma ter uitvoering van een structuurschema zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de inhoudelijke en de programmatische *uitgangspunten*. De inhoudelijke worden in het Structuurschema zelf aangegeven, de programmatische geven de reikwijdte van het meerjarenprogramma aan. In dit meerjarenprogramma zijn alleen die beleidsonderdelen opgenomen die door het Ministerie als programmeerbaar werden geklasseerd. Dat is een aanzienlijke beperking van de mogelijke reikwijdte van dit meerjarenprogramma, vooral omdat geen actie ondernomen wordt dat nu niet meebeschouwde beleidsonderdelen alsnog programmeerbaar te maken.

Een voorbeeld: voor aankoop en beheer van de zogenaamde Relatienota-gebieden zal minimaal f. 40 mln. per jaar uitgegeven worden. Een gedetailleerde planning en

beheersstructuur moet er voor zorgen dat dat geld goed besteed wordt. Maar versturende ontwikkelingen door bijvoorbeeld ruimtelijke-orderingsmaatregelen in de Relatienota-gebieden worden als onprogrammeerbaar beschouwd. In dit meerjarenprogramma zijn ze daarmee tot onbeheersbare knelpunten geworden. Dat kan tot kapitaalvernietiging leiden waar in de uiteindelijke belangenafweging natuur- en landschapswaarden moeten worden opgeofferd. Niets ligt dan meer voor de hand dan deze knelpunten te signaleren of daartoe een opsporingsstelsel te ontwikkelen en er bij het opstellen van een meerjarenprogrammering rekening mee te houden. Het probleem afdoen als voorlopig onoplosbaar is natuurlijk geen bevredigend uitgangspunt.

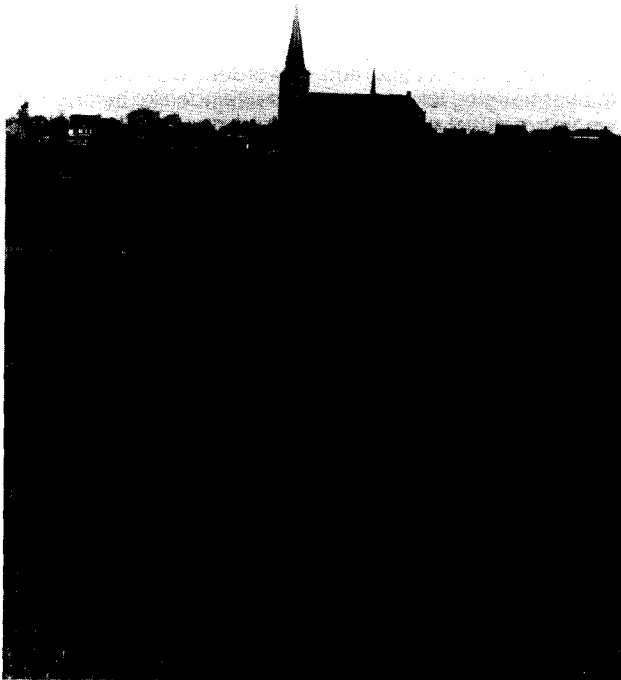
De beschikbare financiële middelen voor het natuur- en landschapsbehoud zijn beperkt. De huidige *bezuinigingen* bij de rijksoverheid, maar ook bij provincies en gemeenten, beperken dat budget eens te meer. Hierdoor worden ook mogelijkheden om de in het structuurschema gestelde beleidsdoelen te realiseren beperkt. In het meerjarenprogramma wordt dit probleem nauwelijks gesignaleerd. Als de verschillende beleidscategorieën, cijfermatig, naast elkaar worden gezet komt het probleem duidelijk naar voren. Bij de categorieën waarvoor groei geprogrammeerd wordt en uitbreiding van terreinen in eigen beheer, aankoop van reservaatgronden en afsluiten van beheersovereenkomsten plaatsvinden, blijven de beschikbare middelen gelijk of kennen een te geringe groei om de geplande uitbreidingen op te kunnen vangen. Een verklaring wordt hiervoor niet gegeven. Wel wordt gesteld dat het programma slechts uitgevoerd kan worden als de provincies hun huidige financiële inspanningen op dit terrein niet verminderen.

In het meerjarenprogramma worden de *keuzen* die eraan ten grondslag liggen niet omschreven. Het expliciet maken van die keuzen is bijzonder belangrijk omdat dit programma de basis moet vormen voor de geplande voortschrijdende meerjarenprogramma's. Nu kan men aan de bedragen die per beleidscategorie ter beschikking worden gesteld niet aflezen wat voor prioriteitstelling hieraan ten grondslag ligt. Omdat de doelstellingen niet gegeven worden, ontbreekt ook het afwegingscriterium. Uit het stellen van keuzevraagstukken vloeit de noodzaak tot flexibiliteit voort om de gemaakte keuzen beleidsmatig te kunnen vertalen. Maatschappelijke veranderingen zullen leiden tot het verleggen van prioriteiten, opdat het te voeren beleid bij de tijd blijft. Deze mogelijkheid, het stellen van keuzevraagstukken met hun beleidsmatige vertaling, is in het meerjarenprogramma niet terug te vinden. Het draagt daardoor een (te) star karakter.

Het meerjarenprogramma start in 1987, maar toch heeft het *geen duidelijk 'basisjaar'*. Het stapt als het ware in een rijdende trein. Voor de continuïteit en het beleid is dat een goede zaak, maar voor de beleidsmatige onderbouwing van het toekomstige beleid zou het kiezen van een basisjaar nuttig zijn. Pas met zo'n, min of meer kunstmatig basisjaar als uitgangspunt, kan later zichtbaar worden gemaakt of er veranderingen zijn opgetreden sedert de inwerkingtreding van het Structuurschema.

Een andere aanbeveling is het werken met vergelijkbare grootheden. Nu is dat niet het geval. Bij de ene beleidscategorie worden hectaren gebruikt, bij de andere aantallen plannen of termijnen. Het meten van resultaten en het vergelijken van de voortgang per categorie en in onderling verband, om zo een visie op de voortgang van het gehele beleidsterrein te ontwikkelen, wordt hierdoor wel erg moeilijk gemaakt. Eenduidige benamingen voor de stadia waarin de planontwikkelingen voor de verschillende beleidscategorieën zich bevinden, zou zeker de inzichtelijkheid van het programma bevorderen.

Het signaleren van *knelpunten* is een belangrijke reden om een meerjarenprogramma op te stellen. Op het moment dat de realiteit niet meer met het programma klopt, kan bijstelling gewenst zijn. Als tot bijstelling wordt overgegaan, moeten wel eerst de oorzaken van de ontstane afwijking(en) bekend zijn. Deze kunnen zeer verschillend zijn. Door de te starre categoriale indeling van het meerjaren-



Het Plateau van Margraten, waardevol agrarisch cultuurlandschap (foto ANP)

programma, bestaat het gevaar dat de oorzaken binnen een te beperkt terrein gezocht worden. Oorzaken met een meer algemeen karakter of oorzaken die buiten de onderscheiden categorieën liggen, blijven dan al snel buiten beschouwing. Blijkt op een later tijdstip dat de oorzaken anders liggen dan oorspronkelijk gedacht was, dan zullen ad hoc oplossingen gevonden moeten worden. Dat is niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid van de programmering. In het gepresenteerde meerjarenprogramma wordt van de mogelijkheid tot het signaleren van knelpunten geen gebruik gemaakt. Korte- en lange-termijndoelstellingen worden niet aan elkaar gerelateerd.

Een doelmatiger programmering

Het doel van programmering is:

- het vergroten van de keuzemogelijkheden binnen het beleid en het komen tot een prioriteitstelling;
- het opsporen van knelpunten;
- flexibiliteit, het soepel inspelen op nieuwe inzichten en op verstoringen;
- het kunnen leggen van verbanden tussen de verschillende beleidscategorieën;
- zoveel mogelijk onderdelen programmeerbaar maken.

Om dit te bereiken is het naast elkaar zetten van de begrotingsposten volgens de verschillende beleidsonderdelen met de daarbij behorende uitgaven niet voldoende. Het beleidsterrein van het natuur- en landschapsbehoud overziedt, kan gesteld worden dat dit zich zeer goed voor programmering leent. De benodigde gegevens zijn grotendeels bekend. Men weet hoe groot de oppervlakte terrein zal zijn die in de komende 25 jaar beheerd moet gaan worden. De totale kosten die daarmee gemoeid zullen zijn, kunnen globaal berekend worden.

Binnen de begrotingsruimte kan aangegeven worden hoe het traject verloopt van een situatie waarin beheerd, gepland en aangekocht moet worden, naar de situatie waarin uitsluitend beheerd dient te worden. Om dat traject zo inzichtelijk mogelijk te maken is het voorstelbaar dat een aantal scenario's worden ontwikkeld waarin de verschillende prioriteiten en de fasering daarvan tot uitdruk-

king komen. Aan de hand van de scenario's kunnen de – politieke – keuzes gemaakt worden, waarna een zinvolle programmering mogelijk wordt.

Om niet geprogrammeerde knelpunten tijdens de realisering van het beleid zo vroeg mogelijk op te sporen zijn behalve voortschrijdende meerjarenprogramma's ook voortgangsanalyses nodig.

De noodzakelijke flexibiliteit, om het programma bij de tijd te houden, zou gevonden kunnen worden in het efficiënt gebruik maken van de kennis en de beleidsinstrumenten van de lagere overheden. Een scheiding tussen de programmering op rijksniveau met een algemene taakstelling en budgettering en regionale programmeringen met uitgewerkte taakstellingen en budgetten is heel goed mogelijk. Met name de integraal werkende beleidsinstrumenten lenen zich voor decentralisatie. De lagere overheden zijn immers betrokken bij de realisatie van de doelstellingen in hun afwegingen bij het ontwerpen en vaststellen van streek- en bestemmingsplannen.

Het leggen van verbanden tussen de resultaten in de verschillende beleidscategorieën kan goed plaatsvinden door het analyseren van de resultaten – de voortgangsanalyses – aan de hand van het scenario. Het gevoerde beleid wordt zo controleerbaar en de gewenste bijstelling – herprogrammering – kan op inhoudelijke basis worden ondernomen.

Door het betrekken van de lagere overheden bij het beleidsterrein zal na verloop van tijd blijken dat veel beleidsonderdelen die nu nog als niet-programmeerbaar beschouwd worden, dat wel zijn. Een goede afstemming van de ideeën die vervat zijn in het Structuurschema met de streek- en bestemmingsplannen is een belangrijke voorwaarde voor de daadwerkelijke uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid.

Conclusie

Voor de toekomst kan men rekenen op een op zijn best stabiel budget voor natuur- en landschapsbehoud, terwijl de beheerslasten en de omvang van het te beschermen gebied toenemen. Dat zijn harde randvoorwaarden, waarbinnen het meerjarenprogramma de beleidskeuzen moet aangeven. Naar onze mening wordt dat niet gedaan. Met een blik op de ontwikkelingen in de nabije toekomst kunnen serieuze knelpunten verwacht worden. Aan de hand van een voorbeeld kan dat verduidelijkt worden. Voor een aantal grote eenheden natuurgebied en enkele grote wateren zijn of zullen op korte termijn beheersplannen uitgevoerd kunnen worden. De Oostvaardersplassen en de Waddenzee behoren daartoe. Het uitvoeren van de beheersplannen voor die gebieden zal ingrijpende gevolgen hebben voor de besteding van de middelen binnen de sector natuur- en landschapsbehoud vanwege de hoge kosten die ermee verbonden zijn. Bij de Waddenzee en de Oostvaardersplassen gaat het om zeer tot de verbeelding sprekende gebieden, misschien zal men daarom mogen rekenen op een incidentele verhoging van de middelen. Maar dat zal niet voor elke grote landschappelijke eenheid of elk groot water gebeuren. Een uitbreiding van het aantal gebieden met natuur- of landschappelijke waarde kan niet zonder het ter beschikking stellen van additionele middelen. Daarom is het reëel te stellen dat het ter hand nemen van natuur- en landschapsbeschermende taken in tot nu toe onbeschermde gebieden, noodzakelijk zal leiden tot een versraling van de kwaliteit van het beheer in gebieden die reeds eerder 'veiliggesteld' zijn.

H.W. Belgraver
H.F. Kleibrink