



Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2016

HOOFDSTRUCTUUR

VERNIEUWD STELSEL AGRARISCH NATUUR- EN LANDSCHAPSBEHEER

9 januari 2014

Aard Mulders

versie 5.0

Hoofdstructuur Vernieuwd stelsel Agrarisch Natuurbeheer

1. Ruimte voor versterking.

Het agrarisch natuurbeheer is een belangrijk instrument om enerzijds een substantiële bijdrage te leveren aan de internationale verplichtingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water, en om anderzijds bij te dragen aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied. Dan moet het echter wel doelgericht en efficiënter. De uitvoering moet eenvoudiger en tegen lagere kosten. Het agrarisch natuurbeheer zal een duidelijker meerwaarde voor natuur, landschap en agrarisch ondernemerschap moeten opleveren.

Het is de gedeelde ambitie van provincies en het Ministerie van Economische Zaken (EZ) om dit te realiseren. Daarom hebben zij, samen met andere belanghebbenden, een vernieuwd stelsel uitgewerkt voor agrarisch natuurbeheer. Dit stelsel zal op 1 januari 2016 van kracht zijn. De kern van het vernieuwde stelsel is een collectieve benadering en om agrarisch natuurbeheer daar toe te passen waar dit het meest kansrijk is voor een goed rendement, door:

1. Verduurzaming van het agrarisch landschap, in het bijzonder internationale biodiversiteits- en waterverplichtingen (natuurrendement);
2. Aan te sluiten bij praktijk en ervaring van ondernemers;
3. Een effectiever en efficiënter stelsel, passend binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020;

2. Stip aan de horizon: de streek aan zet!

Het vernieuwde stelsel biedt op termijn een kans om een breed gedragen beweging in de streek op gang te brengen, waardoor brede maatschappelijke doelen (natuur, water, recreatie) effectiever zullen worden verwezenlijkt. Dit in nauwe samenhang met de doelen van andere gebiedspartners en met een efficiëntere aansluiting op de agrarische bedrijfsvoering.

Voor agrariërs biedt het vernieuwde stelsel ook een kans om hun positie als duurzaam ondernemer in de streek te versterken. Daarmee wordt gewerkt aan een "groener" imago dat beter past bij de wensen van andere bewoners in het landelijk gebied. Het stelsel ondersteunt de ontwikkeling van inpasbaar agrarisch ondernemerschap in het landelijk gebied.

Dit nieuwe perspectief sluit nauw aan bij het doel wat de Europese Unie met het stelsel van Europese agromilieus- en klimaatmaatregelen voor ogen heeft. Een substantieel deel van de financiering van het vernieuwde agrarisch natuurbeheer wordt door de Europese Unie betaald, met als doel 'de verduurzaming van het landelijk gebied en het voldoen aan de groeiende maatschappelijke behoefte voor milieudiensten door het verzachten van effecten van klimaatverandering, het verbeteren van grond- en waterkwaliteit, het behoud van landschap en het versterken van biodiversiteit'.

3. Wat eerst: wat doen we tijdens het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020?

De omschakeling naar een collectief model van agrarisch natuurbeheer met de beoogde brede doelstelling vraagt om forse wijzigingen in het beleid en het systeem. Enerzijds zullen aanpassingen in sturingsrelaties en professionalisering van organisaties moeten plaatsvinden binnen het agrarisch natuurbeheer. Anderzijds is een verbreding nodig in de doelrealisaties door agrarische collectieven. Deze omslag vraagt een te grote inspanningen van alle betrokken partijen in een te korte tijd en is niet in één keer te

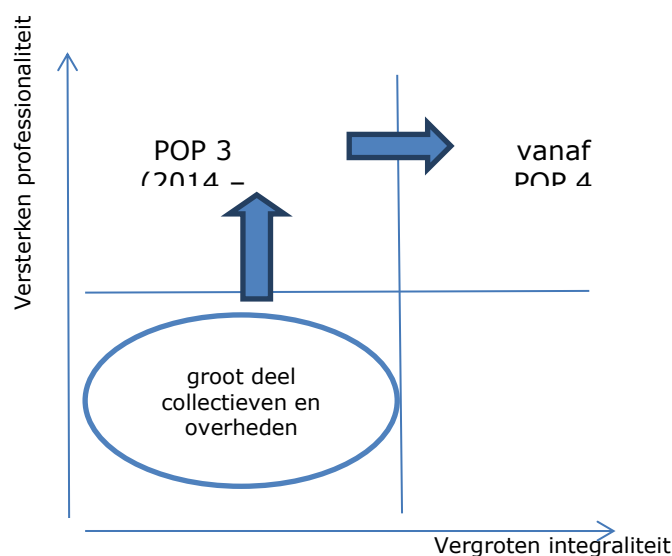
maken. Daarom wordt het stelsel in twee fases ingevoerd. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de tijdsperiodes voor de Europese plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP) uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Herzieningen in het GLB leiden vaak tot aangepaste voorwaarden bij het Agrarisch natuurbeheer. Door de fases te synchroniseren wordt het aantal verandermomenten beperkt, wat meer stabiliteit geeft aan aanvragers.

Twee fases:

1. Tijdens het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) ligt de nadruk op het versterken van de professionaliteit binnen het stelsel. Een belangrijke ijkdatum daarbij, is 1 januari 2016, wanneer het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. Het doel is een robuust EU-conform stelsel gericht op het verwezenlijken van natuurrendement in agrarisch gebied. Het stelsel is zowel ecologisch effectief als efficiënt;
2. Met ingang van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2020 – 2026 (POP 4) is de verbreding van doelen een feit, waarbij synergie met andere doelen dan biodiversiteit is gezocht. Daarbij is de stip aan de horizon het uitgangspunt.

De invoer van fases laat onverlet dat er ruimte is voor koplopers. In nauwe afstemming met het implementatietraject van het vernieuwde stelsel zal aan deze koplopers de ruimte worden gegeven om eerder dan andere collectieven als een soort kwartiermaker aan de slag te gaan met het vernieuwde stelsel.

Figuur 1: benodigde transitie voor het stelsel



De kern van het vernieuwde stelsel is een collectieve benadering en om agrarisch natuurbeheer daar toe te passen waar dit het meest kansrijk is voor een goed natuurrendement. Boeren vragen niet meer individueel subsidie aan voor agrarisch natuurbeheer. In plaats daarvan doet een collectief een aanvraag bij de overheid. Een collectief kan bestaan uit agrariërs en andere landgebruikers in een streek (bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging). Het stelsel dat we in 2016 invoeren heeft als primaire doel het voldoen aan een gunstige staat van instandhouding van soorten in het agrarisch gebied, en daar waar mogelijk synergie bewerkstelligen met doelen uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Daarom brengen de overheden (Rijk en provincies) die soorten in beeld, die vooral afhankelijk zijn van het agrarisch terrein en waarvoor agrarisch natuurbeheer hét instrument is.

De bovengenoemde focus op het behoud van kwetsbare soorten betekent overigens niet dat met het stelsel direct gestuurd wordt op bijvoorbeeld het beschermen van en betalen voor het aantal broedparen in een gebied, maar meer om voor kwetsbare soorten condities te realiseren die een gunstige staat van instandhouding bevorderen. Dit is bijvoorbeeld uitgedrukt in een goed werkend weidevogelmozaïk, liggend in een gebied waar veel weidevogels voorkomen. Sturen op condities wil zeggen: die ruimtelijke condities en milieu- en watercondities realiseren die een duurzame toekomst van natuur mogelijk maken. Door in elk van de Nederlandse landschappen gebieden te creëren met voldoende oppervlakte voor natuur en voor natuurlijke processen, blijft de voor Nederland kenmerkende verscheidenheid van soorten, ecosystemen en landschappen in stand. Het agrarisch natuurbeheer wordt dus primair ingezet in gebieden met goede omstandigheden waar veel van de bovengenoemde soorten zitten.

Daarnaast wordt het agrarisch natuurbeheer ingezet ter ondersteuning van het beheer van natuurgebieden en om natuurgebieden met elkaar te verbinden. Daarbij worden niet alleen biodiversiteitsdoelen in het agrarisch gebied als uitgangspunt genomen, maar ook de bescherming van waardevolle natuur door effecten van schadelijke activiteiten op een natuurgebied te beperken (buffering). Daarnaast kunnen verschillende andere doelen een belangrijke rol spelen bij het verwezenlijken van natuurrendement in agrarisch gebied, zoals landschappelijke ambities. Deze doelen kunnen een grote invloed hebben op een gebiedseigen invulling van natuurrendement in een specifiek gebied.

Waar de overheden verantwoordelijk zijn voor het formuleren van de doelen, is er een rol voor de streek om met kennis van het gebied invulling te geven aan deze doelen. Provincies hebben hierin de regierol. Ze zijn verantwoordelijk om in het gebied het proces te faciliteren en om met gebiedspartijen te komen tot een 'gezamenlijke ambitie' waarin de natuurdoelen in het gebied op agrarische gronden worden uitgewerkt. Deze manier van werken sluit aan bij het begrip reflexieve sturing. Reflexief wil zeggen: enerzijds planmatig en rationeel (op basis van ambities en kaders) en anderzijds interactief en adaptief (reagerend op natuurlijke en maatschappelijke dynamiek en verrassingen).

Om het systeem te kunnen laten werken is het noodzakelijk dat per 1 januari 2016 alle individuele contracten voor Agrarisch natuurbeheer worden ontbonden en worden opgenomen in een collectieve aanvraag. In Nederland komt er één stelsel binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland.

4. Eén stelsel, drie bouwstenen

Er komt één stelsel voor agrarisch natuurbeheer dat landsbreed wordt ingezet, en waarbij de regie op realisatie van de doelen is belegd bij de provincies. EZ stelt in het kader van de internationale verplichtingen haar ambities voor het agrarisch natuurbeheer vast (leefgebieden voor soorten en milieu- en watercondities) en geeft tegen de achtergrond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid de kaders aan waarbinnen ambities gerealiseerd kunnen worden. Het Rijk is dus verantwoordelijk voor een EU-conform uitvoeringsproces.

Met de provinciale verantwoordelijkheid voor doelrealisatie in het natuurbeleid, inclusief agrarisch natuurbeheer, wordt aansluiting geborgd met de provinciale taak om gebiedsbelangen te koppelen en partijen te verbinden in evenwichtige en integrale gebiedsprocessen. Dit met als doel een goede afweging van doelen en ruimtelijke belangen op een regionaal schaalniveau.

Het vernieuwde stelsel bestaat uit drie bouwstenen:

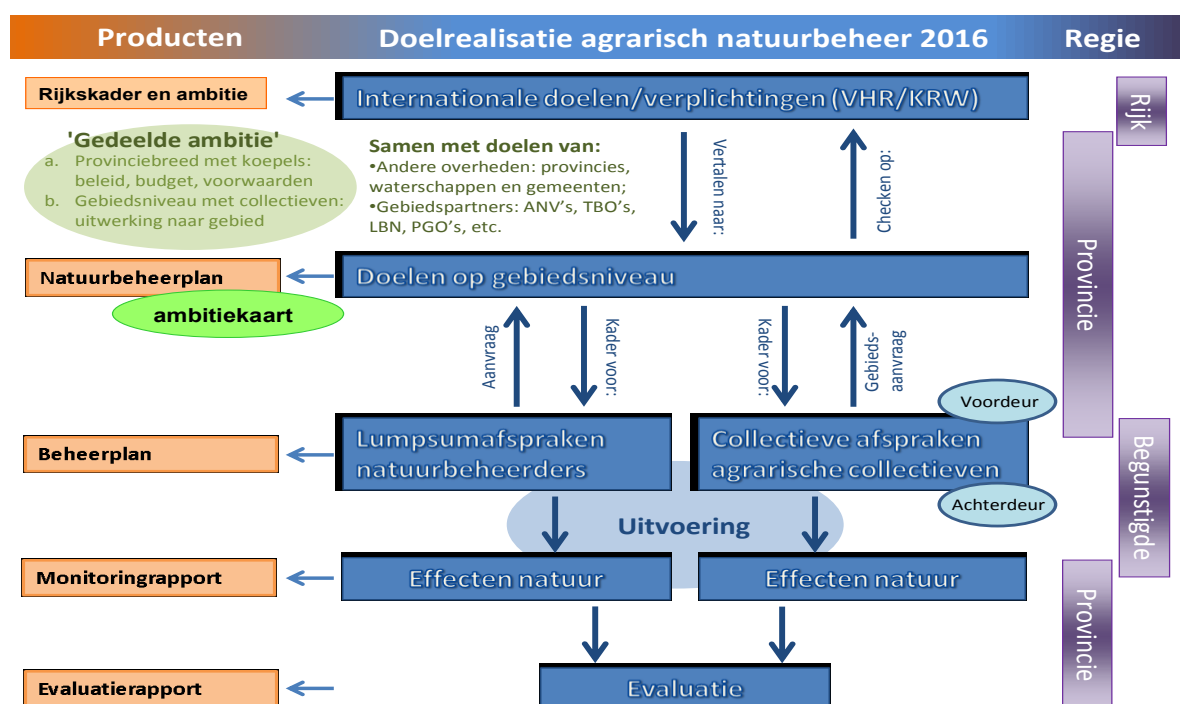
1. Uitvoering geven aan doelrealisatie;
2. Een EU-conform uitvoeringsproces;
3. Gecertificeerde agrarische collectieven zijn verantwoordelijk voor uitvoering beheer.

4.1. Uitvoering geven aan doelrealisatie

Het stelsel agrarisch natuurbeheer heeft als doel om natuur in een streek te versterken, voor zover deze natuur samenhang vertoont met agrarisch gebruik van grond en/of te combineren is met agrarisch grondgebruik. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kennis en ervaringen van ondernemers. Doel is dat natuur en agrarisch grondgebruik elkaar versterken, en om daarmee natuur in een streek een vanzelfsprekender onderdeel van het dagelijks leven te laten zijn. Het agrarisch natuurbeheer draagt daardoor tevens bij aan het versterken van de band tussen mens en natuur.

De hoofdstructuur van doelrealisatie agrarisch natuurbeheer 2016 is weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 2: Doelrealisatie agrarisch natuurbeheer 2016



Het Rijk is verantwoordelijk voor het stellen van ambities en kaders. Deze ambities en kaders worden vertaald naar een landelijk kader dat aangeeft hoe en waar er mogelijkheden zijn om ruimtelijke condities en milieu- en watercondities te realiseren die een duurzame gunstige instandhouding van biodiversiteit mogelijk maken. Het stelsel beoogt primair de financiering van activiteiten die deze condities realiseren en in stand houden. Daarnaast zullen andere doelen binnen het kader van natuurrendement en waterkwaliteit, al vanaf 2016 periode worden meegenomen. Echter, om te bepalen welke maatregelen in de streek worden ingezet, nemen provincies het initiatief om gebiedspartners, zoals agrarische collectieven, andere overheden en natuur- en soortenorganisaties in een streek bij elkaar te brengen om samen tot een gedeelde ambitie te komen. Het doel hierbij is om met als uitgangspunt de ambities en kaders van verschillende overheden, in gesprek te gaan met de streek om interactief en adaptief deze gezamenlijke ambitie te bepalen. Deze 'gedeelde ambitie' vormt de basis voor de ambities verwoord in het natuurbeheerplan.

De kunst is dat de provincie, in haar rol van regisseur, het proces in het voortraject zodanig inricht dat alle gebiedspartners binnen de gestelde overheidskaders overeenstemming bereiken over de realisatie van doelen in het betreffende gebied. Dat is een behoorlijke opgave, waarbij het vooral gaat om vaardigheden om het gebiedsproces te faciliteren.

Het proces, dat de provincie als regisseur in gang zal zetten, kan worden onderscheiden in twee stromen die onderling met elkaar verbonden zijn:

- *provincieniveau*: het doel is om overeenstemming te bereiken met koepelorganisaties, regionale directies van terreinbeheerders, landschapsbeheer, soortenorganisaties, waterschappen en gemeenten over de te hanteren uitgangspunten voor het (aan te passen) beleid, de beleidsdoelen op hoofdlijnen, het beschikbare budget, de organisatie van de agrarische collectieven (vaststellen wie en in welke gebieden), de spelregels in de gebiedsprocessen (hoe gaan we met elkaar om, rollen) en andere voorwaarden;
- *gebiedsniveau*: het doel is om overeenstemming te bereiken met agrarische collectieven en andere gebiedspartners (TBO's, Landschapsbeheer, waterschappen, gemeenten, etc.) over de te realiseren beleidsdoelen in concreet aangewezen gebieden.

Voor elk van de betrokken partijen is het van belang om vooraf goed inzichtelijk te maken welke doelen zij wil realiseren. Deze doelen vormen voor iedere partij de inzet in het interactieve proces. In het interactieve proces kan geconstateerd worden dat er tegenstrijdigheden zijn tussen (internationaal geformuleerde) doelen. Het gebied zal, in goed overleg met de provinciale regisseur, haar prioriteitstelling binnen het rijks- en provinciaal kader goed moeten onderbouwen. Het resultaat van dit interactieve proces zal vervolgens leiden tot doelen die op gebiedsniveau uitgevoerd moeten worden.

De overeengekomen doelen op het gebied van agrarisch natuur- en landschapsbeheer worden vastgelegd in het provinciale Natuurbeheerplan. Het Natuurbeheerplan heeft een ander karakter dan nu het geval is. De beheertypekaart geeft de huidige situatie aan, maar aanvragen zullen in de vernieuwde situatie worden geënt op de ambitiekaart. Het gaat immers om de realisatie van toekomstige doelen: versterking van ruimtelijke condities en milieu- en watercondities. Dit om het natuurrendement te versterken. Wel zal meer dan nu het geval is, het (aangepaste) provinciale beleidskader met een beschrijving van de te realiseren doelen en kwaliteiten onderdeel gaan vormen van het Natuurbeheerplan. Daarmee wordt voorkomen dat het Natuurbeheerplan een hoog detailniveau kent en krijgen de collectieven de ruimte om tot een eigen invulling te komen.

Om te beoordelen of het agrarisch natuurbeheer daadwerkelijk tot een beter natuurrendement komt is het nodig om de effecten van de uitgevoerde maatregelen te monitoren. Een systematiek voor de monitoring en de dataopslag van verzamelde gegevens over het agrarisch natuurbeheer is in ontwikkeling, als onderdeel van de informatievoorziening Natuur. Nadere afspraken tussen provincies en agrarische collectieven zullen in de loop van 2014 worden gemaakt.

Aan de hand van het monitoringsrapport voeren Rijk en provincies evaluaties uit over het gevoerde beleid en de effecten ervan voor het agrarisch natuurbeheer. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie zal worden beoordeeld of het beleid bijstelling behoeft.

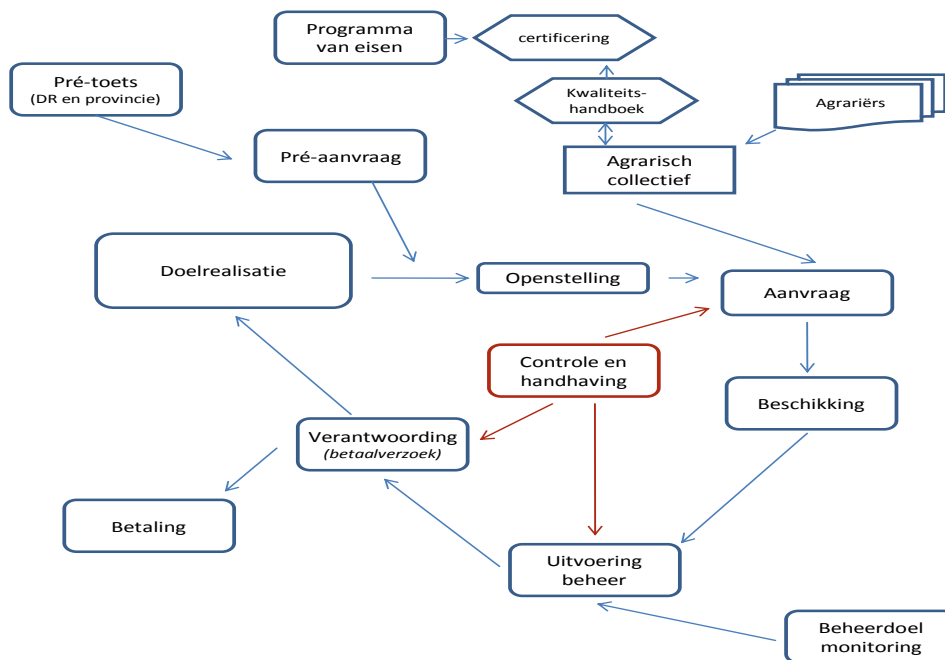
4.2. Een EU-conform uitvoeringsproces

Een belangrijk uitgangspunt bij het vernieuwde stelsel is dat met dit stelsel de uitvoeringskosten sterk kunnen worden teruggebracht. Dit is een enorme opgave. De uitvoeringskosten worden in hoge mate bepaald door het aantal aanvragen, de kwaliteit

daarvan en het aantal administratieve controles. Met de kentering in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van individuele aanvragen als eindbegunstigde naar collectieve aanvragen is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van activiteiten in het veld van het agrarisch natuurbeheer bij het agrarisch collectief komen te liggen. Daarnaast leidt dit bij zowel de uitvoerende overheidsdiensten als bij boeren tot een duidelijke reductie van uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Het uitvoeringsproces is in algemene zin weergegeven in de volgende figuur:

Figuur 3: Uitvoeringsproces agrarisch natuurbeheer 2016



De kern van de verandering in uitvoering wordt gevormd door agrarische collectieven eindverantwoordelijke te maken. Provincies zijn gebiedsregisseur en zorgen ervoor dat, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, verschillende doelen en ambities van overheden samen met de doelen vanuit de streek worden samengebracht in een natuurbeheerplan. Deze gedeelde ambitie in het plan vormt de basis voor een pré-aanvraag die nog voor openstelling getoetst wordt op de mogelijkheid tot doelrealisatie (provincie) en EU-conformiteit (DR).

In het openstellingsbesluit worden de resultaten van het voortraject samengebracht. Gecertificeerde agrarische collectieven kunnen binnen de kaders van dit openstellingsbesluit bij Gedeputeerde Staten een officiële gebiedsaanvraag indienen. Het loket is DR. Deze gebiedsaanvraag wordt door DR voorzien van een toets op voldoen aan instapeisen (EU-conformiteit) waarna de aanvraag wordt doorgeleid naar de provincies, die de beoordeling ter hand nemen op basis van ecologische effectiviteit (natuurrendement) versus economische efficiëntie. DR beschikt de aanvragen op basis van een door Gedeputeerde Staten genomen besluit.

Controle en handhaving wordt door DR ingevuld op basis van EU-regelgeving, met als uitgangspunt dat het agrarisch collectief eindverantwoordelijke is. Agrarische collectieven dienen geen betaalverzoek meer in tijdens de Gemeenschappelijke data-inwinning (eGDI). Zij dienen straks aan het eind van het beheerjaar een betaalverzoek

in op basis van het beheerplan dat in oktober van het voorgaande jaar is opgesteld in een door DR beschikbaar gestelde GIS-applicatie.

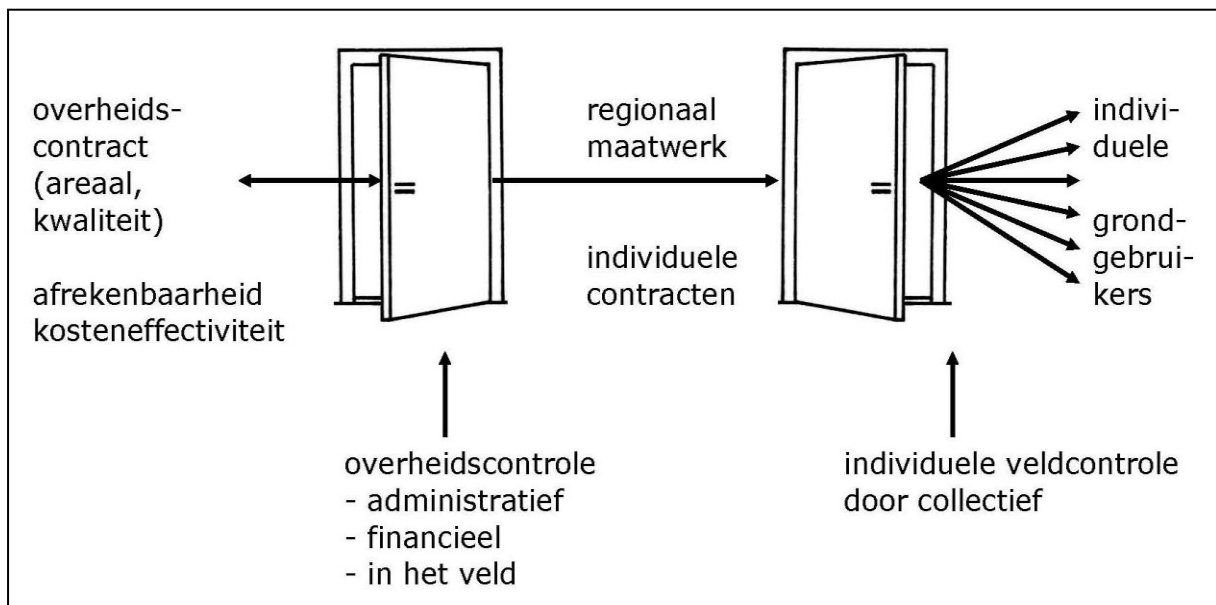
Nadat DR alle door de EU, conform het Geïntegreerd beheers- en controlesysteem, voorgeschreven controles heeft uitgevoerd, betaalt DR de subsidie aan de eindbegunstigde, het agrarisch collectief. De afspraken tussen het collectief en de landgebruikers zijn privaatrechtelijk vastgelegd.

4.3. Agrarische collectieven verantwoordelijk voor uitvoering beheer

De overheid heeft in het vernieuwde stelsel een subsidierelatie met een gecertificeerd agrarisch collectief. Dit collectief is verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van de activiteiten ter realisatie en instandhouding van de gewenste ruimtelijke condities en milieu- en watercondities die gunstig zijn voor de natuur. Het gecertificeerde agrarisch collectief wordt, conform de door de Europese Commissie gestelde eisen, door DR en de NVWA gecontroleerd op administratieve en financiële aspecten en in het veld. Indien hierbij misstanden worden geconstateerd zal DR vorderingen en sancties bij het agrarisch collectief innen. (voorkeur)

Het agrarisch collectief is zelf privaatrechtelijk verantwoordelijk voor het maken van afspraken met haar deelnemers die voor haar activiteiten verrichten, inclusief de grondgebruikers. Het agrarisch collectief ziet voor haar deelnemers toe op de uitvoering, controleert, sanctioneert indien nodig en regelt de betalingen (achterdeur). De invulling van het beheerplan van een agrarisch collectief is dus een zaak van de collectieven zelf, evenals de inrichting van de administratieve organisatie en het gebruik van andere benodigde instrumenten.

Figuur 4: opsplitsing voor- en achterdeurafspraken in het proces van het aanvragen en betalen van de subsidie agrarisch natuurbeheer.



Het vernieuwde stelsel stelt dus de nodige eisen aan agrarische collectieven. Het merendeel van de huidige agrarische natuurverenigingen is daar nog niet aan toe. Een eenmalig professionaliseringstraject is nodig om een goede structuur neer te zetten voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het agrarisch natuurbeheer door collectieven. De transitie richt zich primair op het versterken van de professionele organisatie, inclusief competenties en vaardigheden, gekoppeld aan de eisen die gesteld worden vanuit het vernieuwde stelsel. Deze eisen zijn geformuleerd in een Programma van

Eisen, dat de controleerbaarheid en verifieerbaarheid van het stelsel borgt, als ook vaardigheden en competenties bij de collectieven om te komen tot een goede taakuitvoering. Agrarische collectieven moeten door een certificaat aantonen dat zij aan dit Programma van Eisen voldoen, anders komen zij niet in aanmerking voor subsidie.

Daarnaast is een goede aansluiting tussen ICT-systemen bij agrarische collectieven en de systemen van DR een vereiste.

5. Randvoorwaarden

Er zijn drie randvoorwaarden:

1. Om het vernieuwde stelsel per 1 januari 2016 operationeel te kunnen laten zijn is het noodzakelijk dat deze aanpak door de Europese Commissie wordt goedgekeurd. Daarvoor behoort de aanpak in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 3 te worden opgenomen.
2. Om dit stelsel EU-conform uit te kunnen voeren moeten agrarische collectieven aan een Programma van Eisen voldoen conform Europese en nationale wet- en regelgeving.
3. Dit vernieuwde stelsel vraagt van overheden en van alle partijen in de streek een betrokkenheid om (inter)nationale doelen en de praktische mogelijkheden voor inpassing in de bedrijfsvoering bij elkaar te brengen.