

## Natuurbeleid, meer dan geld alleen

Deze zomer bracht het Nationaal Groenfonds onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven een rapport uit, getiteld "Investeren in Natuur". Daarin geeft het Groenfonds een heldere analyse van het natuurbeleid in ons land vanaf de Relatienota tot heden. Ondertussen ligt er een nieuw regeerakkoord, er is een nieuwe ministersploeg aangetreden en de meeste "groene" kamerleden zijn nieuw op het Binnenhof. Vast staat dat er meer geld komt voor natuurontwikkeling, maar de grote vraag blijft wat er verder met de analyses en de aanbevelingen uit het rapport gebeurt.

Roelof Balk, directeur van de Stichting Nationaal Groenfonds, pleit voor een diepgaande discussie. Even opzij van het knooppunt Hoewelaken geeft hij in het gebouw van het Groenfonds een toelichting op het rapport.

### Onduidelijk beleid

Waar de EHS moet komen te liggen is nog steeds niet exact aangegeven. Balk: "Per provincie is een quotum vastgesteld voor de natuuruitbreiding. In het Natuurbeleidsplan was vastgelegd dat de provincies uiterlijk op 1 januari 1998 de exacte locatie van de EHS aangewezen moesten hebben, maar op die datum was nog maar 70% begrensd. De vraag is of het dit jaar wel lukt. Zowel in de Relatienota als in het Natuurbeleidsplan ontbrak een uitvoeringstraject en over de financiering zijn geen heldere beslissingen genomen".

In het SGR is voor het eerst rekening gehouden met andere ruimtelijke ordeningsplannen. Balk: "Maar voor provincies en gemeenten is het SGR alleen een richtlijn. In hun streek- en bestemmingsplannen bepalen zij zelf de ruimtelijke invulling. Het SGR zegt wel dat het natuurbeleid in 2018 moet zijn uitgevoerd, maar er is geen schema van jaar tot jaar. Van de geplande 250.000 hectare aan natuuruitbreiding is nog maar zo'n 65.000 hectare definitief tot stand gekomen. Als je zo doorgaat, onder de huidige omstandigheden, in het huidige tempo, dan ben je te laat. De voor natuuruitbreiding aantrekkelijke gebieden krijgen dan andere bestemmingen. De omstandigheden worden moeilijker en daarom moet het tempo worden opgevoerd".

### Stijgende grondprijzen

De verwerving van grond op de goede plek verloopt moeizaam. De Dienst Landelijk Gebied beschikt over versnipperde hectares ruilgrond. Balk: "Daarmee maak je niet zomaar een aaneengesloten natuurgebied. Bij grondaankopen voor natuur gelden an-

dere regels dan bij aankopen voor woningbouw en infrastructuur. Er zijn politieke randvoorwaarden gesteld. Met de agrarische sector is afgesproken dat de grondaankopen geen invloed zullen hebben op de grondprijzen en dat de agrarische waarde van de grond het uitgangspunt vormt. Dat is niet realistisch. Er is altijd invloed op de grondprijzen bij een toenemende vraag. En als er hele boerenbedrijven opgekocht moeten worden gaat het om meer dan de agrarische waarde. We moeten dan ook naar een schadeloosstelling toe".

Wat de aankoop voor natuur nog meer bemoeilijkt: "De exorbitante prijzen voor woningbouwlocaties hebben invloed op de grondprijzen, tot ver buiten de Randstad. Als je een boer wilt uitkopen voor huizen-



Roelof Balk: "Nu extra investeren in natuur voor een evenwichtige en duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland".

bouw, dan wordt hij door de fiscale regelgeving geprikkeld om nieuwe grond te kopen, te herinvesteren dus, anders moet hij meer belasting betalen. Met een goed gevulde portemonnee gaat hij in Oost-Groningen of Zeeland grond opkopen. Hij overbiedt de agrarische waarde met gemak. Dat betekent dat de interactie tussen woningbouwgrond en landbouwgrond steeds groter wordt. Het gevolg is dat de grondprijzen voor de EHS sinds 1994 al met 43% zijn gestegen. Het kan niet anders dan dat de prijzen die betaald worden voor verstedelijking en infrastructuur van invloed zijn op de grondprijzen in beoogd natuurgebied. Daarom is het verschil in aankoopstrategie tussen enerzijds natuur en anderzijds verstedelijking en infrastructuur niet meer vol te houden”.

Ook de kosten van flankerend beleid, zoals de hervestigingstoelage, nemen toe. Balk: “De grondprijzen stijgen. Als de additionele kosten voor bedrijfsverplaatsingen ook nog eens 15% hoger liggen, dan moeten de prijzen omhoog. Dit betekent concreet dat voor de uitvoering van het SGR bijna f 2 miljard extra nodig is. Er is onder Van Aartsen wel een versnelling in grondaankopen ingezet, maar er is nog steeds een enorme achterstand. Bovendien wordt de grond versnipperd aangeboden. Om aaneengesloten natuurgebieden te realiseren is een aanscherping van het aankoopbeleid onontkoombaar”.

Er bestaan verschillende visies over de grondprijzen in de toekomst. De meeste daarvan geven aan dat de prijzen voorlopig

### Het eerste natuurbeleid

In 1975 verschijnt de Relatienota. Deze bevat een taakstelling om 200.000 hectare landbouwgrond een natuurbestemming te geven: 100.000 hectare die als reservaatgebieden worden overgedragen aan professionele natuurbeschermingsorganisaties en 100.000 hectare die hun landbouwfunctie houden en in bezit blijven van de huidige boeren-eigenaars. Met hen zal de overheid beheersovereenkomsten sluiten, waarin de natuurkwaliteit van de landbouwgrond wordt verbeterd. De boeren ontvangen hiervoor een vergoeding.

In 1990 worden in het Natuurbeleidsplan de doelstellingen uitgebreid met 50.000 hectare natuurontwikkelingsgebieden, waar nog ingrijpendere inrichtingswerkzaamheden zullen plaatsvinden. Het begrip Ecologische Hoofd Structuur (EHS) wordt geïntroduceerd, als zijnde een te realiseren netwerk van ecosystemen in Nederland met een biologische en landschappelijke samenhang. Deze “groene ruggengraat” zal tenminste 730.000 hectare omvatten.

### Structuurschema Groene Ruimte (SGR)

In het SGR (gepubliceerd in 1992, door het Parlement goedgekeurd in 1995) wordt de EHS aangevuld met zes grote nieuwe recreatieve natuurgebieden in de Randstad. Ook zijn er elf waardevolle cultuurlandschappen aangewezen. Verder zullen 28 grote gebieden van de EHS langs hun randen ondersteuning krijgen door het zgn. bufferbeleid. In deze landbouwgebieden gelden milieuvoorwaarden voor de agrarische bedrijfsvoering.

Het SGR noemt voor het realiseren van de plannen als einddatum 2018. De EHS moet dan integraal voltooid zijn.

nog niet dalen. Balk gaat daar ook van uit, maar “termijnperspectieven zijn moeilijk: hoe gaat het in Europees verband met het landbouwbeleid en wat gebeurt er na het toetreden van Oost-Europa tot de Europese Unie?”

### Beheersgebieden

Niet alleen het verwerven van grond, ook het tot stand brengen van beheersgebieden loopt achter. Van de geplande 100.000 hectare waren eind 1997 voor ruim 50.000 hectare beheersovereenkomsten afgesloten. De helft hiervan ligt echter in begrensde reservaatgebied, waarvan de gronden uiteindelijk worden overgedragen aan natuurorganisaties. Balk: “Eigenlijk is eind 1997 dus maar

een kwart van de beheersgebieden ingevuld. De kans dat de kwaliteit van de EHS op deze manier vermindert is reëel. Daarom moet hard getrokken worden aan het sluiten van beheersovereenkomsten”.

### Rood en Groen

In het regeerakkoord wordt gesproken over de integrale ontwikkeling van rood en groen. Balk: “Als je het zwart-wit stelt, dan houden gemeenten zich vooral bezig met huizenbouw en provincies met het ontwikkelen van natuur. Maar als deze te scherp tegenover elkaar staan, ontstaan versterkte situaties, patstellingen. De rood-groen discussie gaat om twee dingen: als je iets groens ontwikkelt, heeft dat effect op het rood in

Tabel 5.3 Stand van zaken inrichting en beheersovereenkomsten EHS (hectares tot en met 1997)

	doelstelling	aangekocht / totaal gecontracteerd	ingericht / definitief gecontracteerd	nog definitief te realiseren
reservaat	100.000	aankopen: 44.000 tijdelijk contract: 25.200	32.300	67.700
beheersgebied	100.000	25.200	25.200	74.800
natuurontwikkeling	50.000	15.300	4.800	45.200
<b>totaal EHS</b>	<b>250.000</b>	<b>109.700</b>	<b>62.300</b>	<b>187.700</b>

Stand van zaken inrichting en beheersovereenkomsten EHS (hectares tot en met 1997); bron: Nationaal Groenfonds 1998.

de buurt; de huizen stijgen in waarde. De kunst is dan om de opbrengst van natuur, die neerslaat op de andere sectoren, eruit te lichten en te investeren. Dat is niet eenvoudig want in Nederland kennen we geen lokale belastingen voor lokale voorzieningen". De rood-groen discussie gaat ook om het ontwikkelen van meer integrale locaties, zoals landbouw en bebouwing. Balk: "Voorwaarde is wel dat de natuurwaarden toenemen. Aan de ene kant betekent dat oprukkende verstedelijking, aan de andere kant kan het een stuk groener worden dan eerst". Het rapport *Investeren in Natuur* is een pleidooi voor integraliteit. "Je kunt niet je natuurbeleid voorzichtig uitvoeren en tegelijkertijd én woningbouw én infrastructuur inclusief onteigening keihard uitvoeren. Want dan loop je als natuur steeds achteraan. Het gevaar dreigt dat de versnippering van natuur onvoldoende kan worden weggenomen en dat de EHS in de kern mislukt".

### Voortbestaan van LNV

De discussie over opheffing van LNV laaide weer op bij de afgelopen kabinetsformatie. Balk heeft daar een duidelijk standpunt over. "Juist nu, bij de totstandkoming van de EHS, waarbij landbouwgrond vaak een natuurfunctie krijgt moeten landbouw en natuur samen opgaan, zeker tot 2018, en niet uit elkaar groeien. De link tussen landbouw en natuur is door het particulier natuurbeheer alleen maar sterker geworden. En de EHS kan alleen maar tot stand komen als landbouw en natuur nog verder naar elkaar toe groeien. De landbouw bevindt zich bovendien in een fase van herstructurering. Daar liggen óók kansen om de EHS te realiseren. Hetzelfde zagen we bij de rivieroverstromingen van 1995. De komst van een staatssecretaris voor natuur bevestigt het belang van natuur naast landbouw. Maar ik hoop dat de minister en de staatssecretaris zich wel wederzijds met elkaars werkveld bezig houden. Landbouw en natuur mogen niet van elkaar vervreemden. Het is belangrijk dat de conflictsituatie tussen landbouw en natuur verdwijnt. Van Aartsen heeft een stap gezet door de introductie van het Pro-

### Het Groenfonds

De Stichting Nationaal Groenfonds is in 1994 opgericht op initiatief van rijk en provincies. Doel van het fonds is om de beschikbare overheidsmiddelen voor het natuurbeleid efficiënter en effectiever te benutten en waar nodig extra financieringsbronnen aan te boren. Het Groenfonds is zowel rijk als provincies financieel behulpzaam bij de uitvoering van het natuurbeleid. Dat betekent de bundeling van rijks- en provinciale geldstromen, het bieden van financiële reserveringsmogelijkheden voor natuurinvesteringen (wat binnen de rijksbegroting niet kan), voorfinanciering door middel van een jaarlijkse geldstroom van f 25 miljoen en het benutten van de fiscale groenregeling voor natuurprojecten.

gramma Beheer. Ook wordt 37.000 hectare bos op landbouwgrond gerealiseerd en zal de boer steeds vaker grond beheren als natuurgebied. Zulke initiatieven zijn gunstig voor het draagvlak".

### Aanpak

Welke maatregelen geeft het Groenfonds mee aan de nieuwe regering? Balk is daar duidelijk over:

- \* "Ten eerste moeten rijk en provincies een tijdschema maken voor het realiseren van de EHS en de natuuruitbreiding daarbuiten.
- \* Tegelijkertijd moeten de provincies met spoed de (laatste) EHS-gebieden aanwijzen.
- \* Dan moeten boeren in plaats van de agrarische waarde volledige schadeloosstelling krijgen bij grondverkoop ten behoeve van natuur.
- \* En tenslotte moeten rijk en provincies haast maken met het sluiten van beheersovereenkomsten met boeren en andere particuliere natuurbeheerders".

Balk vervolgt: "Op de oude voet doorgaan kan niet want de omstandigheden op de

grondmarkt verslechteren. Daarom moet het tempo van grondaankopen voor natuur worden opgevoerd. De druk op de schaarse ruimte in Nederland vraagt om een sterke, slagvaardige overheid, om politici die hun verantwoordelijkheid voor de toekomst durven nemen en om een particuliere sector die de omgevingskwaliteit zwaar laat wegen bij investeringsbeslissingen".

*Met dank aan de heer H.R. Balk, directeur van de Stichting Nationaal Groenfonds, voor de actuele informatie. Het rapport "Investeren in Natuur, de financiering van het natuurbeleid in reëel perspectief" is kosteloos aan te vragen bij het Nationaal Groenfonds, Postbus 15, 3870 DA Hoevelaken, tel. 033 - 253 9255.*

Dit artikel loopt vooruit op het themanummer dat in december verschijnt. Daarin staan nieuwe integratievormen van het ruimtelijk beleid in het landelijk gebied centraal.

### Samenvatting

*Hoewel de natuurdoelstellingen van de opeenvolgende regeringsnota's in de loop van de jaren steeds ambitieuzer werden, is er een grote achterstand in de realisatie, veroorzaakt door een aantal forse knelpunten op het gebied van grondprijzen, begrenzing, planning en financiering. Bij ongewijzigd beleid is het onwaarschijnlijk dat de EHS als eenheid gerealiseerd kan worden. Het Nationaal Groenfonds komt met een aantal aanbevelingen om een inhaalslag te maken. Centraal daarbij staat een aanscherping van het aankoopbeleid, een extra inspanning voor het sluiten van beheerscontracten met boeren, een integrale ontwikkeling van rood en groen en een Ministerie waar landbouw en natuur verenigd blijven.*