

## Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'

### 1. Inleiding

De manifestpartijen en provincies / IPO hebben in het kader van het Natuurpact een overeenkomst gesloten om de handen ineen te slaan om de uitdagingen op het terrein van natuur en landschap op te pakken. De benoemde uitdagingen liggen op het vlak van de feitelijke realisatie, draagvlak en financiering van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

In de overeenkomst zijn onder andere afspraken gemaakt over:

- Gelijkberechtiging = gelijke kansen en gelijke behandeling.
  - Met gelijke kansen wordt bedoeld dat in beginsel iedere gegadigde in aanmerking kan komen om natuurgebieden aan te kopen en/of te beheren.
  - Met gelijke behandeling wordt bedoeld dat subsidieregelingen geen onderscheid maken tussen de verschillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden.
- Grond: *"In een gebiedsproces kan in goed overleg en met inachtneming van de spelregels voor gelijkberechtiging tot herschikking van eigendom en beheer besloten worden."*

Zoals in de overeenkomst afgesproken nemen de provincies *"het voortouw bij het tot stand brengen van het uitgangspunt van gelijkberechtiging. Daarbij zal voor augustus 2013 op landelijk niveau nader overleg plaats vinden met de manifestpartijen over de concretisering van de genoemde uitgangspunten. Uiterlijk eind 2013 wordt het beleid op provinciaal niveau na overleg met de provinciale manifestpartijen nader uitgewerkt en vastgesteld."*

Onderhavige notitie komt voort uit het landelijk overleg met de manifestpartijen en is afgestemd met de afzonderlijke provincies. De notitie wordt toegevoegd aan de instrumentenkoffer van de provincies voor de realisatie van het NNN. De provincies geven daarbij aan dat zij de afspraken in principe zien als kader en zullen op basis hiervan met de provinciale manifestpartijen komen tot de uitwerking en vaststelling van bruikbare en acceptabele manieren om het natuurnetwerk efficiënt en effectief te realiseren, zoals in de overeenkomst tussen manifestpartijen en provincies/IPO is overeengekomen. De FPG ziet graag dat de provincies en het rijk de notitie als kader voor hun beleid vaststellen.

### 2. Achtergrond

Van oudsher werden door Nederlandse overheden gronden verworven ten einde die –al dan niet na inrichting en/of bestemmingswijziging- ten behoeve van natuurbeheer in eigendom en beheer over te dragen aan een 'eindbeheerder'. Als eindbeheerders golden Staatsbosbeheer (SBB), Natuurmonumenten (NM), provinciale landschappen en enkele lokale stichtingen. Eveneens van oudsher wordt natuur in Nederland beheerd door private personen (met name bos- en landgoedeigenaren en landbouwers) en voornoemde natuurbeschermingsorganisaties.

Het beheer door SBB werd door de rijksoverheid gefinancierd. De andere beheerders werden de laatste jaren door overheden in de beheerskosten gesubsidieerd.

Het in eigendom verkrijgen van gronden voor natuurbeheer voor SBB is met rijksmiddelen gefinancierd. Voor de andere natuurbeschermingsorganisaties werd dit (100%) gesubsidieerd. Sinds de invoering van Programma Beheer kunnen particulieren bij natuurrealisatie "functieveranderingsubsidie" (85% van de actuele grondprijs) krijgen.

### 3. Uitgangspunten t.b.v. realisatie van Natuurnetwerk Nederland (NNN)

In het Natuurpact en de overeenkomst met manifestpartijen is overeengekomen dat:

- manifestpartijen en provincies/IPO samen het NNN gaan realiseren.
  - gelijkberechtiging (=gelijke kansen voor en gelijke behandeling van iedereen) uitgangspunt is bij het beheer en eigendom van bestaande en nieuwe natuur;
  - gelijkberechtiging in overleg met betrokken partijen wordt uitgewerkt;
  - aan beheerders en grondeigenaren een substantiële eigen bijdrage wordt gevraagd
- De overeenkomst gaat daarbij uit van vertrouwen in elkaar.

De manifestpartijen verwachten van de provincies dat zij:

- een betrouwbare opdrachtgever zijn;
- transparant handelen;
- de EU-regels t.a.v. marktconformiteit en staatssteun in acht nemen;
- ontwikkelruimte bieden;
- de uitdaging bieden om de beste initiatieven uit de markt te halen.

De provincies verwachten van de manifestpartijen dat zij:

- die uitdaging voortvarend gaan oppakken en met goede initiatieven komen (marktwerking);
- ondernemerschap duurzaam verbinden aan natuur;
- eigen middelen inzetten bij de realisatie en het beheer van het NNN, waardoor een multiplier wordt gerealiseerd.

### 4. Reikwijdte

Gronden vormen de basis voor het natuurnetwerk Nederland en kunnen onderverdeeld worden in de volgende categorieën:

- Grond in eigendom van een overheid of grond die door een overheid nog gekocht wordt om die grond in te (laten) richten en te beheren als natuur.
- Particuliere grond die al natuur is ("bestaande natuur").
- Particuliere grond die zonder eigendomswijziging, d.m.v. inrichting (en bestemmingswijziging) natuur wordt ("zelfrealisatie").
- Particuliere grond die door een private partij, natuurbeschermingsorganisatie (privaat of publiek) wordt verworven (eigendomswijziging) om er d.m.v. inrichting (en bestemmingswijziging) natuur te realiseren.

### 5. Modellen

De overheid wil dat natuurgebieden worden beheerd en nieuwe natuur wordt gerealiseerd. De overheid zet daarbij overheidsgronden (o.a. BBL-gronden) in, verkoopt mogelijk het eigendom aan een beheerder en/of laat de gronden inrichten en/of beheren.

**Het uitgangspunt daarbij is dat verkoop of aanbesteding van inrichting en/of beheer van gronden of de rechten daarop door de overheid altijd openbaar, transparant, marktconform en volgens het principe van gelijkberechtiging zal geschieden.**

De invulling van deze openbaarheid kan op veel verschillende manieren gebeuren, b.v. door belangstellingsregistratie (website, advertentie) of door openbare inschrijving. Van belang is dat een ieder kennis kan nemen van verkoop van gronden of aanbesteding.

Het rijk heeft het voornemen om de status van SBB als Zelfstandig BestuursOrgaan (ZBO) te handhaven. SBB wordt door de provincies op dezelfde wijze behandeld als de overige beheerders waar het gaat om 'staatssteun' en 'gelijkberechtiging'.

Voor het beheer en eigendom van natuurgronden uit de bij vier genoemde grondcategorieën zijn de volgende modellen uitgewerkt:

### **Model 1: Marktconform verkopen van overheidseigendom**

Dit model is van toepassing op reeds door de overheid verworven en nog te verwerven gronden. De overheid heeft bij vervreemding van die gronden de keuze om het volle eigendom op de markt te zetten of de gronden langjarig in (erf)pacht uit te geven.

De overheid hanteert bij verkoop de volgende algemene voorwaarden:

- De procedure biedt gelijke kansen en garandeert gelijke rechten aan elke inschrijver.
- De procedure en de gunningscriteria incl. weging zijn volledig transparant en openbaar.
- Bij gunning is altijd het beste aanbod aan de hand van vooraf publiek gemaakte, heldere en verifieerbare criteria bepalend.

Daarnaast kan de overheid bij de verkoop of aanbesteding van een object (terrein, gebied, landschapselement, etc.) doelen en kwaliteitscriteria stellen die uitsluitend gebonden zijn aan dat object. Het gaat daarbij om zaken als soort natuur/natuurdoeltype, wijze van inrichting en/of beheer van het gebied. Een en ander wordt verwoord in een programma van eisen dat eveneens vóór de inschrijving bekend wordt gemaakt. Ook is het mogelijk dat een overheid overgaat tot een voorwaardelijke verkoop; een verkoop die kan worden teruggedraaid indien bijvoorbeeld binnen een jaar niet voldaan is aan de voorwaarden voor inrichting, beheer of certificering. Tevens kunnen afspraken gemaakt worden over monitoring en evaluatie.

De voorwaarden die gesteld worden aan de inschrijver zijn gericht op de toekomst en niet op het verleden en beperken zich tot:

- BIBOB-toetsing.
- Financiële waarborgen.
- Een plan van aanpak met motivatie en wijze waarop inrichting/beheer worden uitgevoerd.
- Van inschrijver wordt verlangd dat deze zich individueel of in groepsverband laat certificeren.

Openbare verkoop of aanbesteding is de hoofdregel. Alleen bij hoge uitzondering is onderhandse verkoop mogelijk en dan alleen als dat openbaar, transparant, marktconform en op basis van een vooraf bekend gemaakt programma van eisen en een belangstellingsregistratie geschiedt.

Kopende partijen zullen waar mogelijk gebruik maken van provinciale regelingen voor subsidiëring van grondverwerving voor natuur en voor inrichting en/of beheer (b.v. SKNL). In de overeenkomst tussen manifestpartijen en provincies/IPO is over het natuurbeheer afgesproken, dat partijen werken volgens het stelsel en de systematiek van het Subsidiestelsel voor beheer van natuur en landschap (SNL).

### **Model 2: Aanbesteden van een dienst van inrichting en/of beheer**

Dit model is van toepassing op eigendommen van de overheid. Het betreft het verrichten van (te betalen) activiteiten door derden, waarbij het eigendom van de gronden bij de overheid blijft<sup>1</sup>. Aanbesteding van inrichting en/of beheer betreft een aanbesteding van een te leveren dienst al dan niet onder gebruikmaking van de SNL. De verlangde dienst wordt openbaar op de markt aangeboden. Provincies kunnen daarbij relatief eenvoudig werk (onderhoud) in de markt zetten tot meer uitdagende contractvormen zoals Design, Build, Finance, Maintain, Operate (DBFMO)-contracten in allerlei varianten. Er wordt dan zowel voldaan aan gelijkberechtiging als aan marktconformiteit; iedereen kan inschrijven

---

<sup>1</sup>) Indien de aanbesteding tevens inhoudt dat de verkrijger van de aanbesteding de grond van de overheid in eigendom overneemt in de vorm van bruikleen of middels een beheerovereenkomst, is sprake van een marktconforme onderhandse verkoop van reeds ingerichte of nog in te richten gronden: zie model 1.

en de markt bepaalt de prijs. Ook bij aanbesteding is het bij hoge uitzondering mogelijk om onderhands aan te besteden als dat openbaar, transparant, marktconform en op basis van een belangstellingsregistratie geschiedt.

Model 2.a: Aanbesteden van inrichting van natuur

Het aanbesteden van inrichting van natuur betreft het in de markt zetten van een bestek (meestal grondverzet) waar van oudsher veelal aannemers op inschrijven. Deze aanbestedingsvorm is dan ook al vaak toegepast en mag als bekend worden beschouwd.

Model 2.b: Aanbesteden van inrichting én beheer van natuur

Deze variant van aanbesteden houdt naast inrichting ook het beheer voor een kortere of langere periode in. Als beheer én inrichting worden aanbesteed, zal de overheid moeten duiden welk type natuur d.m.v. welk beheer moet worden gerealiseerd en voor hoeveel jaren dat moet worden verricht.

Door een dergelijke combinatie in de markt te zetten, wordt er meer aandacht aan de inrichting en het daaruit voortvloeiende beheer geschonken alvorens het werk wordt uitgevoerd. De markt wordt uitgedaagd om b.v. onderhoudsarme inrichting of terugverdienmogelijkheden te introduceren. Provincies organiseren daarmee duurzame natuur met economisch en maatschappelijk draagvlak.

Model 2.c: Aanbesteden van beheer van natuur

Bij bestaande en gerealiseerde natuur kan een overheid het beheer van die natuur als dienst op de markt gaan zetten. Bij aanbesteding van een dergelijke dienst is de omvang van het betrokken areaal een aandachtspunt evenals de samenwerking met tussen- en aanliggende eigenaren.

**Model 3: Zelfrealisatie**

Dit model is van toepassing op gronden van eigenaren die op hun eigen grond zonder eigendomswijziging d.m.v. inrichting (en bestemmingswijziging) natuur realiseren ("zelfrealisatie"). Onder eigenaren worden hier zowel private personen, agrariërs, landgoedeigenaren als Staatsbosbeheer en particuliere natuurbeschermingsorganisaties verstaan.

Onder eigen gronden worden zowel reeds in eigendom zijnde als aangekochte of aan te kopen gronden verstaan.

Model 3.a: Zelfrealisatie van grond die al in eigendom is

Indien gronden al in eigendom zijn, zullen partijen voor deze zelfrealisatie voor subsidiëring gebruik willen maken van de SKNL-regeling.

Model 3.b: Zelfrealisatie van grond die nieuw verworven wordt

Indien gronden nog niet in eigendom zijn, zullen partijen voor deze zelfrealisatie de gronden eerst moeten kopen. Daarbij zullen ze gebruik willen maken van subsidiëring via de SKNL-regeling of van een door de overheid eventueel open te stellen subsidieregeling grondaankoop EHS en daaraan gerelateerde toepassingskaart.

**Model 4: Gebiedsconcessie/partnercontract**

Dit model is nog in ontwikkeling en kan ingezet worden bij gebiedsontwikkeling waarbij natuurrealisatie 'meelift' met meervoudige (economische) doelen en de overheid ervoor kiest om de uitvoering aan private en maatschappelijke partijen over te laten, al dan niet in PPS-verband.

De concessie of het contract verbindt een partij aan de realisatie van die doelen waarbij de partij zelf moet zorgdragen voor:

- grondverwerving
- functiewijziging
- inrichting én
- beheer.

De overheid kan haar gronden in zo'n gebiedsproces inzetten.

Bij een concessie ontstaat, na een éézijdig besluit van de overheid en de aanvaarding door de concessiehouder, een publiekrechtelijke overeenkomst tussen overheid en concessiehouder.

Als de concessiehouder de te leveren prestaties (verwerving, inrichting en beheer) niet geheel voor eigen rekening (en verantwoording) realiseert, geldt ten aanzien van gelijkberechtiging, marktwerking, marktconformiteit en staatssteun voor de concessiehouder hetzelfde als voor de overheid die de concessie verleent. Dit betekent dat de concessiehouder zich moet houden aan aanbestedingsregels en marktconformiteit.

## **6. Lopende afspraken**

In de periode voor de totstandkoming van deze notitie zijn er ook afspraken gemaakt over grondlevering of verkoop van gronden tussen overheid/BBL en natuurbeheerders waarvan de notariële akte nog niet is verleden. Dit zijn de zogenoemde lopende afspraken. Voor deze lopende afspraken geldt het volgende:

1. De afspraken over levering van gronden die voortkomen uit projecten die een wettelijk traject hebben doorlopen, zoals landinrichtingsprojecten, reconstructiegebieden en kavelruilen kunnen worden geëffectueerd, omdat deze afspraken een wettelijk procedure hebben doorlopen en diverse inspraak- en bezwaarmomenten hebben gekend. Gronden die aan het eind van een dergelijk traject worden toegedeeld, moeten daarom ook worden geleverd of dat nu aan een TBO of een andere partij is.
2. Alle andere lopende afspraken worden behandeld volgens het (nieuwe) beleid dat in deze notitie is beschreven. In het programma van eisen wordt zo nodig aangegeven dat compensatie dient plaats te vinden voor aantoonbare kosten (bijvoorbeeld voor inrichting en beheer) die al door betrokken partijen op grond van lopende afspraken zijn gemaakt. Indien een partij van mening is dat hij onevenredig in zijn belangen wordt geschaad dan kan bezwaar worden gemaakt bij de betreffende provincie. Het college van GS vormt zich dan een oordeel al dan niet na inwinning van advies en neemt op basis daarvan een besluit. Op dit GS-besluit is beroep en bezwaar mogelijk. GS kan een termijn verbinden aan deze bezwaarmogelijkheid. Het rijk beraadt zich nog over het omgaan met lopende afspraken die het rijk betreffen.