

Instrumenten openstellen boerenlandpaden

Antwoord op HDvraag 3183

Greet Overbeek, Piet Rijk & Judith Westerink
LEI & Alterra

25 september 2009

Dit advies is geschreven in opdracht van het ministerie van LNV, directie NLP (Minette Kits Nieuwenkamp) door onderzoekers van LEI en Alterra. De resultaten zijn bedoeld voor intern gebruik. Mocht LNV de resultaten extern willen gebruiken, dan graag eerst overleg met de onderzoekers.



Wandelen over het boerenlandpad in Biesland

I Inleiding

Achtergrond

Het kabinet hecht belang aan het beschikbaar zijn van groen voor de recreant. In het bijzonder wordt openstelling van boerenland gestimuleerd, o.a. via de Regeling Boerenlandpaden. De komende jaren wil het ministerie van LNV 1.000 kilometer pad gerealiseerd zien. Verschillende organisaties hebben initiatieven voor het aanleggen van ommetjes en het herstellen van historische paden over boerenland. Hierbij is medewerking van grondeigenaren nodig. De vraag is hoe LNV de uitvoering het meest effectief kan ondersteunen. Het is denkbaar dat er aan subsidies en instrumenten die grondeigenaren ontvangen c.q. betreffen, een voorwaarde wordt gekoppeld om medewerking aan een ommetje of historisch pad af te dwingen (zoals voorgesteld in de motie Jacobi/Van Gent nr. 86).

Motie Jacobi (PvdA) en Van Gent (GL) c.s., 31 700 XIV, nr. 86

Verzoekt de regering:

- te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om in de subsidievoorwaarden voor landschap, natuur, landbouw en landinrichting vast te leggen dat subsidieontvangers in voorkomende gevallen medewerking verlenen aan de publieke openstelling van ommetjes en (historische) paden;*
- te bevorderen dat de akkerranden en watergangen van de betreffende percelen zo veel mogelijk worden opengesteld voor wandelaars, met name in recreatief aantrekkelijke gebieden.*

Huidige investeringen in landinrichtingsprojecten, de Nationale Landschappen, Recreatie om de stad en de Ecologische Hoofdstructuur zijn mede gericht op het vergroten van recreatieve toegankelijkheid van de betreffende gebieden. Openstelling is ook één van de subsidievoorwaarden in Programma Beheer en opgenomen in de Natuurschoonwet. Ik zal onderzoeken welke verdere mogelijkheden er zijn om openstelling van ommetjes en (historische) paden te bevorderen via bestaande subsidies en instrumenten. Binnen het kader van de vermaatschappelijking van het Europees landbouwbeleid, kan recreatieve toegankelijkheid mogelijk worden gezien als een maatschappelijke dienst waar een beloning tegenover kan staan.

De hieruit voortkomende vragen zijn:

1. *Toegankelijkheid als (rand)voorwaarde voor subsidie van het GLB*

Het GLB is een denkbaar instrument om medewerking mee af te dwingen. In het kader van de herziening van het GLB wordt gewerkt aan een stelsel van diensten op het gebied van onder meer milieu, natuur en landschap die agrarische ondernemers leveren ten behoeve van de samenleving. Hoe het nieuwe stelsel van diensten er uit gaat zien en welke subsidievoorwaarden worden gesteld moet nog ontwikkeld worden in de komende jaren. Het aspect toegankelijkheid wordt hierbij meegenomen als mogelijke randvoorwaarde voor subsidie. Op welke wijze kan in het GLB toegankelijkheid het meest effectief worden verankerd, gezien het te verwachten effect op de openstelling van boerenland (uitgedrukt in een eenheid vb. percentage, hectares, kilometers)? Geef hierbij aan wat het te verwachten verschil is in effectiviteit tussen opname als randvoorwaarde/verplichting, of als stimulant (extra dienst waarvoor een vergoeding verkregen kan worden).

2. *Inventarisatie van andere subsidies met koppeling toegankelijkheid*
Inventariseer mogelijke andere subsidies en instrumenten op het gebied van landbouw, landschap, natuur en landinrichting waaraan toegankelijkheid gekoppeld kan worden. Neem hierin in ieder geval het subsidiestelsel voor natuur en landschap mee (SNL). Geef ook hierbij aan wat het te verwachten verschil is in effectiviteit tussen opname als randvoorwaarde/verplichting, of extra dienst waarvoor een vergoeding verkregen kan worden.

Wijze van beantwoording

Aangezien er weinig doorlooptijd is geweest om deze vragen te beantwoorden, is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van *bestaand* onderzoek en *beschikbaar bronnenmateriaal*.

De notitie zal inhoudelijk ingaan op de volgende vragen/activiteiten:

1. *Beschrijving van de beleidsontwikkeling rondom GLB inzake de eisen aan de diensten van agrarische ondernemers op het terrein van milieu, natuur en landschap.*
De vraag is in hoeverre toegankelijkheid van boerenland als een verplichte goede landbouwpraktijk, een verplicht onderdeel van een vrijwillig aangegaan subsidiepakket van landschapsmaatregelen, of als een volledig vrijwillige gesubsidieerde landschapsmaatregel moet worden gezien.
 - Door Judith Westerink en anderen wordt een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke dienstverlening in het kader van het GLB. Hiervan kunnen alleen voorlopige resultaten worden gepresenteerd.
2. *Ervaringen met boerenlandpaden*
Dit betreft een literatuurstudie van de financiële vergoedingen aan boeren voor toegankelijkheid van hun land, de gewenste randvoorwaarden voor openstelling (goed opdrachtgeverschap) zoals onderhoud, planologische werking, optreden bij calamiteiten zoals dierziekten etc., en navraag in hoeverre de medewerking van grondeigenaren een probleem vormt (www.boerenlandpad.nl).
 - Door Piet Rijk en anderen is een onderzoek verricht naar de animo, mogelijkheden en vergoedingssystemen voor wandelpaden op land- en tuinbouwbedrijven.
3. *Andere subsidies en instrumenten waaraan toegankelijkheid gekoppeld kan worden*
De vraag is in hoeverre er andere subsidies en instrumenten op het gebied van landbouw, landschap, natuur en landinrichting zijn waaraan toegankelijkheid gekoppeld kan worden.
 - Deze vraag is maar beperkt aan de hand van bestaand onderzoek en beschikbaar bronnenmateriaal te beantwoorden.

2 Resultaten

Beleidsontwikkeling rondom GLB inzake de eisen aan de maatschappelijke diensten

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is een denkbaar instrument om medewerking mee af te dwingen. In het kader van de herziening van het GLB wordt gewerkt aan een stelsel van diensten op het gebied van onder meer milieu, natuur en landschap die agrarische ondernemers leveren ten behoeve van de samenleving. Hoe het nieuwe stelsel van diensten er uit gaat zien en welke subsidievoorwaarden worden gesteld moet nog ontwikkeld worden in de komende jaren. Toegankelijkheid van boerenland is één van de publieke diensten die in dit kader genoemd worden.

Het GLB heeft een grote invloed op de manier waarop in Nederland wordt nagedacht over het belonen van ondernemers voor diensten. Enerzijds inspireert de omvorming van het GLB tot het vormen van nieuwe ideeën over duurzame landbouw en het realiseren van maatschappelijke diensten. Anderzijds financiert het GLB de inkomenssteun aan agrariërs ('eerste pijler') en een deel van de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP) en als onderdeel daarvan het agrarisch natuurbeheer in Nederland ('tweede pijler').

Tot nu toe legt de inkomenssteun aan agrariërs ('eerste pijler') beslag op het grootste deel van het budget van het GLB. Door de GLB-hervorming van 2003 worden de landbouwsubsidies voor een groot deel losgekoppeld van de landbouwproductie en samengevoegd in een bedrijfstoeslag (verordening 1782/2003/EG). Het ontvangen van de compenserende toeslagen wordt gekoppeld aan het voldoen aan de 'Goede Landbouwpraktijk': achttien Europese richtlijnen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dieren- en plantenziekten en dierenwelzijn, en de vertaling daarvan in nationale regelgeving. In EU jargon wordt deze koppeling aangeduid met het begrip cross-compliance. Een belangrijk argument voor cross-compliance is dat het maatschappelijk onaanvaardbaar is dat een boer belastingmiddelen ontvangt als deze niet aan de algemene regels voldoet. Dit stelsel van cross-compliance is vanaf 2005 ingevoerd. Worden de basisnormen van de achttien richtlijnen niet nageleefd, dan kan een deel van de rechtstreekse steun worden ingetrokken. Een richtlijn op het terrein van natuur is onder andere de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De cross-compliance geldt voor alle GLB subsidies. De naleving van de achttien richtlijnen is dus niet alleen relevant voor de inkomenssteun aan agrariërs, maar ook een voorwaarde voor de POP inclusief het agrarisch natuurbeheer ('tweede pijler'). Het is een middel om het naleven van onder meer de milieuwetgeving te stimuleren.

Een lidstaat heeft de mogelijkheid om naast de Europese wetgeving zelf extra maatregelen in te voeren. Een belangrijk punt in de beleidsontwikkeling door de Nederlandse regering ten aanzien van GLB is het koppelen van 'steun' aan 'maatschappelijke prestaties'. Een aanzet hiertoe is het uitbrengen van de Houtskoolschets. Met de Houtskoolschets (2008) geeft de minister van LNV aan verder te willen gaan dan inkomenssteun en cross-compliance: zij wil een groter deel van het GLB-geld aanwenden voor het belonen van maatschappelijke prestaties die bovenwettelijk zijn en die verder gaan dan de 'baseline' van de 'Goede Landbouwpraktijk'. Zij kiest bij deze extra maatregelen dus voor een 'beloningspoor' (verleiden) in plaats van voor een 'regelspoor' (dwingen). Een alternatief zou immers zijn om de 'Goede Landbouwpraktijk' uit te breiden of aan te scherpen.

Het voorstel van de motie van Jacobi en Van Gent (2009) kijkt hiervan af en heeft kenmerken van het systeem van cross-compliance. In het voorstel wordt een subsidie voorwaardelijk en worden tegelijkertijd ook andere doelen nagestreefd dan met de subsidie zelf worden beoogd. De toegankelijkheid wordt een voorwaarde bij bepaalde toekomstige subsidies. Een belangrijke vraag in de discussie over het toekomstige GLB is welke prestaties tot een maatschappelijke dienst of een publiek goed kunnen worden gerekend en dus wat deze dienst inhoudt. Westerkink

et al (in prep) werken een economisch-theoretische invulling uit van dit concept dat voortborduurt op die van de SER (2008). Zie hiervoor het bijgevoegde kader. Een maatschappelijke dienst kan drie functies vervullen: het corrigeert een ongewenste externaliteit, staat voor positieve externaliteit of vormt een bewuste dienst die een 'publiek goed' tot gevolg heeft (zoals een boerenlandpad). Er is altijd sprake van marktfalen, waardoor overheidsingrijpen gerechtvaardigd is.

Maatschappelijke diensten

De vrije markt leidt niet altijd tot de maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

Aan de ene kant zijn er diensten die niet of onvoldoende door 'de markt' geprijsd worden, maar die maatschappelijk wel van belang zijn. Door het ontbreken van een prijs kan de dienst in gevaar komen of onvoldoende worden geleverd. Voorbeelden van concepten in de economie en de ecologie om dit probleem uit te drukken zijn '*public goods*' (het is van ons allemaal, zoals landschap) en '*ecosystem services*' (ecosystemen leveren ons tal van voordelen op, zoals zuivering van de lucht). Ook landbouwsystemen kunnen 'public goods' en 'ecosystem services' leveren, waarvoor niet direct een afnemer bestaat die daarvoor betaalt. Boerenlandpaden zijn een voorbeeld van een bewuste dienst, maar er kan ook sprake zijn van een dienst die onlosmakelijk verbonden is met het proces van voedselproductie (een *positieve externaliteit*, zoals 100 jaar geleden de akkerflora).

Aan de andere kant kan bij marktwerking sprake zijn van ongewenste of *negatieve externaliteiten* (zoals vervuiling van het milieu en verminderde biodiversiteit). De kosten van ongewenste externaliteiten worden niet gedragen door degene die het product koopt of produceert, maar uiteindelijk door de maatschappij.

Een maatschappelijke dienst corrigeert een ongewenste externaliteit, staat voor positieve externaliteit of vormt een bewuste dienst die een 'publiek goed' tot gevolg heeft. Er is dus altijd sprake van *marktfalen*, waardoor overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. De overheid kan kiezen voor verschillende instrumenten om de dienst te stimuleren of zeker te stellen: wet- en regelgeving (juridisch), belasting/korting, subsidie (economisch) en overtuiging/voorlichting (communicatief).

Extra regelgeving kan extra kosten voor de ondernemers met zich meebrengen, wat niet erg is zolang overal dezelfde regels gelden en doorwerken in de prijs van het product. Op de wereldwijde voedselmarkt is dit '*level playing field*' echter niet eenvoudig te realiseren. Subsidie is dan vaak de enige praktische mogelijkheid. Binnen Europa is afgesproken, om verstoring van de markt te voorkomen, dat alleen subsidie wordt verstrekt voor diensten die verder gaan dan de 'Goede Landbouwpraktijk'. Met andere woorden: een dienst moet bovenwettelijk zijn om gesubsidieerd te mogen worden. Daarnaast toetst Europa of de subsidiebedragen niet te hoog zijn (staatssteuntoets), eveneens om de markt niet te verstoren.

De overheid kan kiezen voor verschillende instrumenten om de maatschappelijke dienst te stimuleren of zeker te stellen. Deze instrumenten kunnen juridisch van aard zijn (regelgeving), financieel (belasting/korting, subsidie) of communicatief (overtuiging/voorlichting). Het type instrument is afhankelijk van de beoogde maatschappelijke dienst. Bij sommige maatschappelijke diensten ligt regelgeving meer voor de hand (en dus dwang), bij andere eerder het verstrekken van een subsidie (en dus verleiding). Wanneer er sprake is van negatieve externaliteiten of voldoende breed draagvlak bij de aanbieders, dan ligt regelgeving meer voor de hand. Is er echter geen maatschappelijke noodzaak of nog onvoldoende draagvlak, dan is een verleiding door een subsidie en meer communicatie meer op zijn plaats.

Het voorstel van Jacobi en Van Gent beoogt een combinatie van 'regels' en 'subsidie'. Er wordt een voorwaarde (toegankelijkheid) gekoppeld aan een landschapssubsidie welke in principe

een ander doel beoogt (bijvoorbeeld het beheer van akkerranden en houtwallen). Dit beïnvloedt de transactie tussen de boer en de overheid. De kosten voor de uitvoering van de dienst waarvoor de subsidie wordt gegeven, worden hoger. Daarnaast leidt de voorwaarde tot een extra drempel voor ondernemers die met hogere 'transactiekosten' worden geconfronteerd (extra kosten voor het aanvragen van een subsidie, de administratie en de verantwoording).¹ Dit zal zonder extra maatregelen leiden tot minder deelname of de vraag om een hoger subsidiebedrag voor de combinatie van activiteiten².

Uit de motie van Jacobi en Van Gent wordt niet duidelijk in hoeverre deze voorwaarde met een vergoeding wordt gecompenseerd.

Andere Europese landen

Publieke toegankelijkheid van boerenland komt in diverse landen in Europa voor, maar is sterk gebonden aan de historie, de cultuur, het landgebruik en de mate van extensiviteit. Er zijn ons uit andere landen geen gegevens bekend geworden over de behoefte aan toegankelijkheid als verplichte randvoorwaarde voor andere omgevings-, natuur- of landschapssubsidies.

In Noorwegen, Zweden en Engeland is toegankelijkheid van boerenland een oud recht. Iedereen mag in Noorwegen en Zweden op het land van een ander lopen, behalve in tuinen en in akkers tijdens het groeiseizoen. Ook heb je het recht om dingen te doen die geen economisch verlies veroorzaken voor de eigenaar, zoals bijvoorbeeld het opzetten van een tent (zonder toestemming), bloemen plukken, bessen plukken of paddenstoelen verzamelen. In Engeland staan 'public footpaths' vaak met bordjes aangegeven en er zijn voorzieningen voor het klimmen over muurtjes en hekken. In Denemarken is toegankelijkheid geen recht, maar is er een programma opgezet – niet gesubsidieerd - om boerenlandpaden te stimuleren.

Andere maatregelen om toegankelijkheid te realiseren

Een regeling van welke aard dan ook is noodzakelijk om d.m.v. wandelpaden gebruik te maken van het landelijk gebied. In Nederland bestaat geen cultuur of recht, zoals in Scandinavië, waar iedereen over privaat land mag lopen. Een specifiek voor dit doel opgezette regeling is de subsidieregeling Wandelpaden over Boerenland. Daarnaast zijn er regelingen waarbij openstelling als maatschappelijke dienst wordt vereist. De bestaande specifieke en algemene regelingen worden hier nader genoemd.

Boerenlandpaden

Uit een representatieve enquête onder 700 land- en tuinbouwers in Nederland in 2000 blijkt dat de hoogte van de financiële vergoeding slechts een van de redenen is om het land niet open te stellen voor wandelaars (Rijk, 2005). De belangrijkste redenen om niet aan openstelling mee te werken, waren mogelijke aantasting van de privacy (29%) en mogelijke belemmeringen in de agrarische bedrijfsvoering (29%). Verder speelde de vrees voor hondenoverlast (18%), bedrijfsrisico's (17%), te lage financiële vergoeding (17%) en zwerfvuil (14%). De agrariërs die wel willen meewerken, hebben ten opzichte van de weigeraars een zelfde economische bedrijfsomvang, maar meer cultuurgrond, vaker ook pachtgrond en zijn gemiddeld jonger. Verder blijken bereidwillige agrariërs bij andere nieuwe activiteiten zoals agrarisch natuurbeheer vaker het belang van maatschappelijk ondernemen te noemen (Leneman & Graveland, 2004) en/of een

¹ Zie voor studies over de invloed van transactiekosten op de beslissingen van boeren ten aanzien van deelname in een subsidieregeling bijvoorbeeld Falconer, 2000 en Slangen et al, 2008.

² Uit de Europese ITAES studie kwam naar voren dat boeren bereid zijn om voor hen minder aantrekkelijke condities te accepteren, als de vergoeding maar hoog genoeg is (Polman & Slangen, 2008).

combinatie te maken met andere recreatieve diensten op hun bedrijf (Van der Ham & Ypma, 2000). Hoewel de aanleg van een wandelpad door veel agrariërs als een bijzaak wordt gezien en niet ten koste van het agrarische bedrijf mag gaan, zijn er dus ook bereidwillige agrariërs op extensievere bedrijven bij wie het wel bij de andere bedrijfsactiviteiten past. De animo om mee te doen was in 2000 nog gering (akkerbouwbedrijven 8%, tuinbouwbedrijven 4% en melkveebedrijven 2%).

De vraag is of deze deelnamebereidheid ondertussen is gegroeid, omdat er tijde van de enquête nog geen omvangrijke subsidieregeling was³. De subsidieregeling Wandelpaden over boerenland (www.boerenlandpad.nl) bestaat sinds 2007⁴ en heeft veel aanbevelingen uit eerder onderzoek (Rijk, 2003; Rijk, 2005) overgenomen. De genoemde belemmeringen kunnen op koudwatervrees berusten zoals eerder onderzoek (Kommers & Hopster, 2002) liet zien. Op basis van een enquête onder agrariërs met een LAW (Lange Afstands Wandelpad) over hun land kwam namelijk naar voren dat zij tevreden waren met de gang van zaken. De overlast viel mee, men was positief over de wandelaars en de meesten zouden het land wederom openstellen bij het aflopen van een contract. Daarbij speelt of men de aanleg van het wandelpad integraal wordt aangepakt en in nauw overleg met de betrokkenen in het gebied plaatsvindt zoals bijvoorbeeld in het Land van Wijk en Wouden is gebeurd (Van der Ploeg et al, 2000).

De coördinatie van de specifieke subsidieregelingen met betrekking tot boerenlandpaden en de LAW gebeurt door de Stichting Wandelplatform - LAW.⁵⁶ Het ministerie van LNV en de provincies betalen elk 50% van de kosten. De contracten zijn voor 7 jaar en kunnen worden afgesloten met individuele agrariërs en met rechtspersonen (agrarische natuurvereniging, recreatieschap, e.d.) die vrijwillig mee doen. Het bedrag wordt in één keer in het eerste jaar van openstelling uitbetaald. In bijlage 1 staan de randvoorwaarden van de regeling vermeld.

De uitvoering van de subsidieregeling Wandelpaden over Boerenlandpad betreft zelfstandige kleinschalige lokale initiatieven (Informatie van Stichting Wandelplatform LAW, zie verder: www.boerenlandpad.nl).⁷ Als kleinschalig lokaal initiatief worden wandelpaden aangelegd door een groepje boeren of op initiatief van een agrarische natuurvereniging, een recreatieschap, dorpsraad, historische vereniging of provinciale stichting landschapsbeheer. De stichting checkt vooral of de voorstellen passen binnen de subsidieregeling en is minder betrokken bij het realiseren van draagvlak onder agrariërs bij de opzet van de paden. Voor zover zij op de hoogte is van problemen is dit bij de opzet van kleinschalige initiatieven wanneer sommige boeren niet mee willen werken vanwege de eerder genoemde redenen, de kans op insleep van veeziekte of verstoring van de zondagsrust.

³ Bij LNV-DR bestond wel een kleinschalige regeling met een lagere vergoeding (Subsidieregeling Netwerk Landelijke Wandelpaden).

⁴ Is in 2006 al met een pilot gestart. De voorgestelde vergoeding betreft een belastingvrije aftrekpost van € 0,45 per strekkende meter wandelpad per jaar (analoog aan de huidige regeling) voor gederfde inkomensschade, mogelijke overlast en aantasting van privacy.

⁵ Verschillende provincies doen op hun eigen manier mee aan de subsidieregeling over boerenlandpaden zonder de landelijke Stichting Wandelplatform-LAW. Dit zijn de provincie Flevoland (Landschapsbeheer Flevoland), Zeeland (Wandelplatform Zeeland), Noord-Brabant (Landschapsbeheer Noord-Brabant in samenwerking met Brabants Landschap), Limburg (IKC Instandhouding Kleine Landschapselementen) en Gelderland.

⁶ De landelijke Stichting Wandelplatform LAW en de genoemde uitvoerders van een aantal provincies ontvangen voor de coördinatie van elk door haar aangelegd wandelpad (p.r., borden, toetsing website, aansprakelijkheidsverzekeringen, e.d.) € 0,05 per meter per jaar.

⁷ Friesland: Historische voetpaden Fryslân: Oude paden, nieuwe wegen; Drenthe: Knapzakroutes Drenthe, Boeren met Uitzicht; Flevoland: Op de kuierroutes; Overijssel: Kuierroutes Overijssel, Tuinpad Overijssel; Gelderland: Wandelroutes Ooijpolder, Kerkepaden Ziewent; Utrecht: Klompenpaden, Wandelroutes in De Venen; Zuid-Holland: Land van Wijk en Wouden, Wandelroutes Hoeksche Waard; Zeeland: Wandelen Wilhelminapolder; Noord-Brabant: Boerenlandpaden Maashorst;

Op dit moment (september 2009) is er sinds het ingaan van de pilot (2006) en de regeling (2007) via de stichting in haar werkgebied 186 km boerenlandpad gerealiseerd, 18 km is in uitvoering en voor 23 km bestaat een goedgekeurd plan om tot uitvoering over te gaan (Informatie van de Stichting Wandelplatform LAW). Aangezien de meeste nieuwe routes niet alleen over boerenland gaan, zal het totale aantal km. wandelpad hoger zijn. Daarnaast zijn er ook wandelpaden aangelegd buiten het werkgebied van de stichting (in Flevoland, Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg).

Natuurschoonwet

De Natuurschoonwet (NSW) is gericht op het in stand houden en bevorderen van natuurschoon. Dit doet men door landeigenaren en eigenaren van historische buitenplaatsen bij successie fiscale voordelen te bieden als de grond de NSW-status heeft of krijgt. Om voor de NSW en dus voor de fiscale voordelen in aanmerking te komen, moeten eigenaren hun terrein volledig open stellen voor het publiek met uitzondering van delen met een hoge natuurwetenschappelijk waarde of om privacy redenen.

Aan de openstelling zitten voorwaarden ten aanzien van oppervlakte, bebording en voldoende opengestelde wegen en paden. Delen kunnen tijdelijk worden afgesloten om natuur te sparen, cultuurhistorische waarden, privacy of jachtdoeleinden. Uit onderzoek (Abma & Berkers, 2005) blijkt dat er in 2004 bijna 89.000 ha grond onder de NSW viel. Dit betrof 64% bos, 27% landbouwgrond, 7% natuur en 2% water. Ongeveer 63.000 ha grond was dus bos en natuur. De totale hoeveelheid NSW-grond is sterk gegroeid ten opzichte van 10 jaar daarvoor (41.000 ha).

De NSW en de eis van toegankelijkheid kan voor een aantal boeren aantrekkelijk zijn. Een optie voor toekomstig beleid is, zoals de *Task Force Financiering Landschap Nederland* (2009) heeft voorgesteld, om de NSW uit te breiden voor landbouwgronden in Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen en hier de toegankelijkheid te vergroten.

Subsidieregeling Natuurbeheer (Provinciale subsidieregeling natuurbeheer; PSN; voorheen SN)

In het algemeen geldt voor degenen die een subsidie ontvangen voor een bepaald pakket natuur verplicht zijn om het terrein toegankelijk te maken. Alleen bij bijzondere terreinen met grote natuurwetenschappelijk waarde hoeft dit niet en soms is het fysiek niet mogelijk (zoals bij water en moerassen).

Van de 134.000 ha particuliere natuur (inclusief van natuurbeschermingsorganisaties) via de NSW en de PSN was in 2004 84% opengesteld (Abma & Berkers, 2005). Regionaal zijn er verschillen in de mate van openstelling (westen: 74%, noorden: 81%; oosten: 86% en zuiden: 90%) Verder beheren gemeenten 53.000 ha natuur (95% opengesteld) en waterleidingbedrijven 25.000 ha (70% opengesteld). De eigenaren van de opengestelde terreinen ontvangen een iets hogere bijdrage (de openstellingtoeslag komt in 2009 voor particulieren op € 11,15 per ha). Bij extra voorzieningen is een vergoeding uit het zogenaamde recreatiepakket mogelijk (in 2009: € 32,74 per ha).

De PSN is met name relevant voor grote terreinbeheerders. Slechts een verwaarloosbaar percentage boeren maakt er gebruik van. De PSN is dus in toekomstig beleid weinig relevant voor het vergroten van de openstelling van boerenland.

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (Provinciale subsidieregeling agrarisch natuurbeheer; PSAN, voorheen SAN)

Vanaf 2007 was er voor bijna 40.000 ha aan agrarisch natuurbeheercontracten afgesloten (LEI, 2008). Dit zijn vrijwillige contracten die voor 6 jaar afgesloten zijn zonder een verplichting om het gebied of de omgeving waarvoor men een contract heeft afgesloten ook toegankelijk te maken voor wandelaars.

Op dit moment werken de provincies aan een herziening van het Programma Beheer waarin subsidies voor het (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zijn opgenomen. In de toekomstige

Subsidieregeling Natuur en Landschap (werktitel SNL) kunnen instrumenten worden opgenomen om boeren te verleiden c.q. te dwingen tot het openstellen van hun land voor wandelaars⁸.

Als de voorwaarde van toegankelijkheid nabij het te beheren natuur- of landschapselement erbij komt is het de vraag in hoeverre de nabijheid van wandelaars effect heeft op de flora en fauna die men wil ontwikkelen. De negatieve effecten kunnen voor sommige pakketten mee vallen zoals voor het onderhoud van singels en houtwallen, bloemrijke randpakketten, kruidenrijk grasland en bont hooiland. Ook de tijd van het jaar speelt een rol. In het broedseizoen (april-juli) zal recreatieve toegankelijkheid in veel natuurgebieden minder of niet wenselijk zijn. Hier tegenover staat dat er voor het beheer van sommige natuurelementen ook positieve effecten van wandelaars voor de agrariërs denkbaar zijn zoals het verstoren van ganzen.

Op basis van de realisatie van 'geschikte' landschapselementen door middel van de SAN in 2005 kan een indicatie worden verkregen van de mogelijke realisatie van boerenlandpaden als deze daaraan gekoppeld zouden worden. De relevante SAN pakketten waarbij de minste verstoring met de doelstellingen van de SAN zelf wordt verwacht betreffen het botanisch graslandbeheer, akkerflora en het beheer van houtwallen, singels en hagen. In tabel 1 is een indicatieve berekening gemaakt. Belangrijke aannames zijn de omrekeningsfactoren van hectares landschapselementen naar aantal mogelijke kilometers boerenlandpaden. Verder is aangenomen dat de realisatie van landschapselementen via PSAN/SNL stabiel blijft en de extra (transactie)kosten geen belemmering vormen voor deelname in de subsidieregeling. Ook is geen rekening gehouden met de maatschappelijke (recreatieve) vraag naar boerenlandpaden.

Tabel 1	Berekening van het maximaal aantal km SAN gerelateerde boerenlandpaden per jaar		
	Realisatie 2005*	Omrekeningsfactor (indicatief)	Berekend maximaal aantal km boerenlandpaden per jaar
Botanisch graslandbeheer	19.918 ha	1/200	100
Akkerflora	38 ha	1/200	0.2
Houtwallen, singels, hagen	5.562 ha	1/400	14
* Op basis van Wiertz et al., 2007			

Op basis van de cijfers van 2005 zou maximaal 114 km boerenlandpad per jaar gerealiseerd kunnen worden via een koppeling aan de PSAN/SNL. De nadruk ligt hierbij op botanisch graslandbeheer. Veel aannames zijn echter niet reëel, omdat het aantal boeren zal afnemen en daardoor een verlies aan biodiversiteit zal optreden. Gezien het aantal niet-reële aannames zal in de praktijk maar een klein aantal km van het berekende aantal kunnen worden gerealiseerd.

Integrale voorstellen

Hiervoor zijn met name standalone perspectieven vanuit een sector of actor besproken. Er is echter aangegeven dat een voorstel meer kans van slagen heeft als deze integraal vanuit meer perspectieven en dus niet standalone wordt opgezet. Een voorbeeld zijn landinrichtingsprojecten waarbij een deel van de vrijkomende grond in toenemende mate ook voor de aanleg van recreatieve infrastructuur wordt gebruikt. Deze maatregel wordt nu al toegepast.

Daarnaast is in toekomstig beleid de kans op een succesvol toepassen van toegankelijkheid als voorwaarde groter naarmate de behoefte aan de subsidie groter is. Een optie is bijvoorbeeld om in de toekomst bij grondoverdracht door de overheid aan agrariërs de plicht tot toegankelijkheid als voorwaarde op te nemen (via recht van overpad, erfdienstbaarheid). Een soortgelijke voorwaarde is denkbaar bij grond in overheidseigendom dat in pacht wordt

⁸ Ook de Catalogus Groenblauwe Diensten biedt mogelijkheden voor het opzetten van subsidieregelingen voor recreatieve toegankelijkheid van boerenland.

uitgegeven. De voorwaarde van toegankelijkheid kan ook opgenomen worden in relevante ILG projecten die gebiedsontwikkeling financieren of subsidies geven voor het omgevingsbeheer (PSAN) van het landschap (Zuid-Limburg). Ons is niet bekend in hoeverre deze mogelijkheden al in brede zin worden toegepast.

3 Conclusies

1. Op grond van de resultaten blijkt dat de toename van boerenlandpaden in sterke mate op de vrijwillige deelname van boeren leunt. De veronderstelling dat er sprake is van onvoldoende draagvlak is om tot verplichte deelname over te gaan, onderschrijven wij op basis van contracttheorie, dat wil zeggen de manieren waarop mensen met elkaar afspraken maken. Een subsidie voor natuurbeheer in het kader van de PSAN is voor de ontvangers eerder bijzaak dan hoofdzaak. Agrariërs verdienen er niets mee, maar krijgen hooguit hun onkosten vergoed.
2. Het voorstel van Jacobi en Van Gent koppelt een voorwaarde (toegankelijkheid) aan een landschapssubsidie welke in principe een ander doel beoogt (bijvoorbeeld het beheer van akkerranden en houtwallen). Dit zal in het toekomstige GLB zonder extra maatregelen leiden tot minder deelname of de vraag om een hoger subsidiebedrag voor de combinatie van activiteiten.
3. De motivatie van agrariërs om boerenlandpaden aan te leggen zal daarentegen hoger zijn als zij zelf mee willen doen met een subsidieregeling in verband met recreatieve activiteiten of natuuractiviteiten op het bedrijf. Dit aantal is echter klein.
4. Daarnaast spelen andere factoren mee voor het tot stand komen van een boerenlandpad, zoals de extra kosten en de (on)bekendheid met de subsidieregeling. Het boerenlandpad mag ook geen doelstellingen bedreigen die met de aanpalende subsidie worden nagestreefd zoals het aantal deelnemers en de beoogde biodiversiteit (maar kan de doelstellingen van het agrarische bedrijf mogelijk ook versterken zoals bij het ganzenbeheer).
5. Van de genoemde regelingen waarbij het openstellen van het terrein een voorwaarde is voor boeren zijn vooral de NSW en gebiedsgerichte maatregelen (landinrichting, projecten in het kader van het ILG) relevant. Openstelling van boerenland als verplichte voorwaarde via landschapspakketten in de PSAN is minder relevant gezien het teruglopend aantal deelnemers en de daardoor afnemende realisatie van biodiversiteit.
6. De aansluiting op de recreatieve vraag is belangrijk. Het boerenlandpad moet kunnen aansluiten op andere paden en routes voor een ommetje dat de moeite waard is.
7. Er zal een zekere schaalomvang met de overeenkomst gemoed moeten gaan, voordat de voorwaarde van toegankelijkheid zinvol en uitvoerbaar wordt. De verhouding tussen de oppervlakte boerenlandpad en de gesubsidieerde eenheid moet redelijk zijn. Gezien de voorwaarden die vragers (recreanten en bewoners) en aanbieders (landeigenaren) stellen, lijkt het zinvoller om de voorwaarde van toegankelijkheid alleen op te nemen bij grote aanvragen voor een subsidie of belastingvoordeel, grondoverdracht en bij gebiedsgerichte projecten.

Literatuur

Abma R & R. Berkers (2005) *De openstelling van bos en natuurterreinen van gemeenten en particulieren*, Stichting Recreatie en Kennis- en Innovatiecentrum, Den Haag.

Berkhout, P. & C. van Bruchem e.a.(2008): *Landbouw Economisch Bericht (LEB) 2008*. Den Haag.

Falconer, K (2000): Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective. *Journal of Rural Studies* 16, 379-394.

Ham, A. van den & M.E. Ypma (2000): *Verbreiding op landbouwbedrijven; Met visie en creatieve vasthoudendheid naar succes*. Den Haag, LEI rapport 7.00.02

Kommers, M.A.W. & G.K. Hospster (2002): Toegankelijkheid Agrarisch Cultuurlandschap, Praktijkrapport Rundvee nr. 15, Praktijkonderzoek Rundveehouderij, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving.

Leneman, H. & C. Graveland (2004): *Deelnamebereidheid en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. Den Haag, LEI rapport 7.04.06.

Ploeg, B. van der, C. Teeuwen & H. Hofsink (2000): *Te voet door de velden; draagvlak openstelling agrarische gronden voor recreatie*; Den Haag LEI- rapport 4.00.14.

Polman, Nico & Louis Slangen (2008). *The design of Agri-environmental Schemes in the EU: Lessons for the future*. ITAES WP9 P2 D20-22.

Rijk, P.J. (2003): *Vier proeftuinen in ontwikkeling; gebiedsanalyses, plannen, inkomens en een nieuwe vergoedingssystematiek natuur en landschap*. Hoofdrapport en achtergrondrapport; Den Haag, LEI rapport 4.03.05.

Rijk, P.J. (2005): *Wandelpaden op land- en tuinbouwbedrijven: animo, mogelijkheden en vergoedingssysteem*, Den Haag, LEI rapport 4.05.03.

SER (2008): *Waarden van de landbouw*. Advies 08/05. Den Haag, Sociaal Economische Raad.

Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldemon, E.M. Hees en E.A.P. van Well (2008). *Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOt rapport 84.

Task Force Financiering Landschap Nederland (2009): *Landschap verdient beter! Advies voor de Agenda Landschap*. Den Haag.

Westerink, J., B.C. Breman, M.J. Smits, F.A.N. van Alebeek, G. Migchels, G. Bakker, M.C. van Amersfoort & R.A.M. Schrijver (in prep.): *Maatschappelijke Diensten. Maatschappelijke prestaties voor invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (werktitel)*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.

Wiertz, J., M.E. Sanders en J.M. Kranendonk (red.) (2007). *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer; Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*. Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven. MNP-publicatienummer 500410002.

Bijlage 1 Randvoorwaarden Subsidieregeling Wandelpaden over Boerenland

Ingediende plannen worden aan voorwaarden getoetst. Omdat de regeling nog niet definitief is, kunnen de voorwaarden nog veranderen. Aan de voorwaarden kunnen dus geen rechten worden ontleend!

Voorwaarden:

- Individuele agrariërs kunnen een aanvraag indienen. Gezamenlijke aanvragen zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld door agrarische natuurverenigingen, recreatieschappen, gemeenten of adviesbureaus. De subsidie is wel bestemd voor de grondeigenaren of pachter.
- De grondeigenaar of pachter moet de gronden waarop de wandelpaden komen te liggen als landbouwgronden (geregistreerd bij Dienst Regelingen) in gebruik hebben.
- Gedurende de periode waarvoor de aanvrager de verplichting aangaat moet hij/zij het gebruiksrecht hebben van die percelen waarover het pad loopt.
- Het pad moet begaanbaar zijn in alle seizoenen (bijzondere bepalingen als broedseizoen uitgezonderd) tussen zonsopkomst en zonsondergang. Dus zonder belemmering van bijvoorbeeld agressieve honden of stieren.



- Het pad dient exclusief voor wandelaars bestemd te zijn, behoudens het gewone agrarisch gebruik.
- Het boerenlandpad is op elk punt waar het betreden kan worden vanaf de openbare weg gemarkeerd met een standaard bordje 'opengesteld wandelpad'. Hierop kunnen gedragsregels geplaatst worden, bijvoorbeeld met betrekking tot een [aanlijnplicht voor honden](#). Het Wandelplatform zal standaardbordjes gratis ter beschikking stellen.
- Het plan moet een wezenlijke bijdrage leveren aan de wandelmogelijkheden in de regio. Drie mogelijkheden:
 1. Het boerenlandpad vormt een essentiële schakel in een lokaal ommetje, regionaal netwerk of landelijk netwerk.
 2. Het boerenlandpad vormt (evt. in combinatie met openbare of in het kader van een andere regeling opengestelde wegen) een op zichzelf staande rondwandeling met voldoende belevingskwaliteit. Maximaal 25% van de rondwandeling voert over voor wandelaars veilige verharde wegen of paden die ook gebruikt worden door andere weggebruikers (fietspaden en rustige plattelandswegen).
 3. Het boerenlandpad vormt een verbinding tussen twee bestemmingen (dorp, stad, recreatief/toeristische/cultuurhistorische/landschappelijke trekpleister). Maximaal 25% van de verbinding voert over - voor wandelaars veilige - verharde wegen of paden die ook gebruikt worden door andere weggebruikers (zoals fietspaden en rustige plattelandswegen).
- Voor alle drie de mogelijkheden geldt dat het eventueel oversteken van waterlopen, verkeerswegen en spoorlijnen veilig moet zijn. En deze barrières mogen geen grote afbreuk doen aan de belevingswaarde van de wandeling.
- Het pad moet binnen één jaar na goedkeuring van de subsidieaanvraag worden opgeleverd.