

Particuliere natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden

Willem van Boschinga

Sinds 2000 hebben niet alleen terreinbeherende organisaties maar ook particuliere grondeigenaren de regie op de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten op voormalige landbouwgronden. Na twaalf jaar particuliere natuurontwikkeling kan de balans worden opgemaakt.

Sinds 2000, toen nieuwe subsidiemogelijkheden van het Programma Beheer beschikbaar kwamen, is de organisatie en uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten niet meer uitsluitend een aangelegenheid van landinrichtingscommissies en terreinbeherende organisaties (TBO's). Particuliere grondeigenaren, zoals boeren en landgoedeigenaren, hebben bij natuurontwikkelingsprojecten op hun voormalige landbouwgronden een groot deel van de regie in handen. Tijdens het omvormingstraject blijken allerlei onverwachte onzekerheden en knelpunten op te treden. Diegenen die het hele traject voltooien zijn echte volhouders! Een analyse van wie deze volhouders zijn, wat hun motivatie is en welke onzekerheden en knelpunten zij tegenkwamen is van belang voor de toekomstige deelnamebereidheid aan Particulier natuurbeheer. Na twaalf jaar Particulier natuurbeheer is

het tijd voor een beoordeling van de effectiviteit van Particulier natuurbeheer. Is het beoogde natuurresultaat daadwerkelijk ontstaan en kan het zich meten met de traditionele natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden?

Deelnemers en hun motivatie

De motivatie van grondeigenaren voor deelname aan Particulier natuurbeheer is divers (SBNL, 2007), maar de drijfveren zijn vaak in twee categorieën in te delen: financieel en emotioneel. Bij boeren die hun bedrijf afbouwen i.p.v. overdragen of verkopen, is de sterke binding aan hun bedrijf een belangrijke motivatie om deel te nemen aan Particulier natuurbeheer. De grond blijft immers in eigendom en het beheer kan nog steeds door hen zelf worden uitgevoerd. Toekomstgerichte bedrijven zien Particulier natuurbeheer als een tweede bedrijfstak waardoor verbreding van het bedrijf optreedt of zien Particulier natuurbeheer als middel om dood kapitaal vrij te maken voor de landbouwtak. De deelname van samenwerkingsverbanden van boeren aan Particulier natuurbeheer is vaak gerelateerd om voor overheden een serieuze gesprekspartner te kunnen zijn, wanneer in hun streek grote veranderingen onafwendbaar blijken. De onaf-

Aanleg Ecologische verbingszone De Flearen; 25 ha landbouwgrond voor de Noordse woelmuis (*Microtus oeconomus*) ingericht als moeras en nat schraalland (foto: Tineke de Vries).

wendbaarheid heeft te maken met grote maatschappelijke relevantie van deze veranderingen zoals 'Ruimte voor de Rivier' en woningbouw. De motivatie voor (aspirant) landgoedeigenaren is divers. Sommigen zien beheerinkomsten als een alternatief voor landbouw of zien een kans voor het creëren van nieuwe economische peilers, zoals op een mooie locatie wonen en werken. Voor de categorie 'Buitenlui' is de motivatie voor deelname aan Particulier natuurbeheer vaak het verfraaien van hun bezit. Een andere motivatie voor hen is het alternatief wat Particulier natuurbeheer biedt voor het in pacht uitgeven van de grond om beheerkosten te beperken.

Fig. 1. De vijf fases in het omvormingstraject van landbouwgrond naar natuur.

DLG = Dienst Landelijk Gebied
EHS = Ecologische Hoofdstructuur
TBO = Terreinbeherende Organisatie
SKNL = Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls
Natuur en Landschap
SNL-a = Subsidieregeling Natuur en Landschap agrarisch

Oriëntatiefase



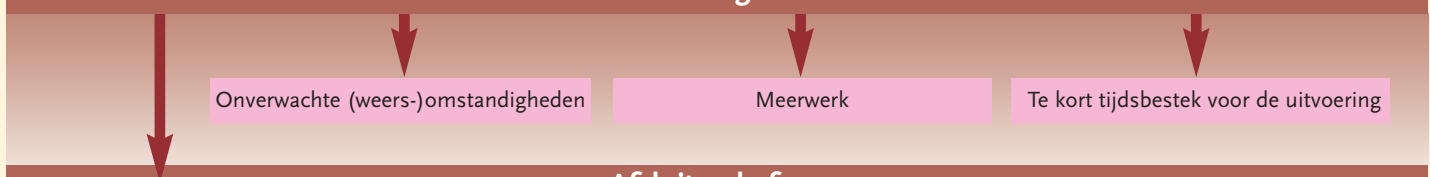
Planfase



Tussenfase



Uitvoeringsfase



Afsluitende fase



Recent vanuit landbouwgrond ontwikkeld 'Roerdomp Riet' (8 ha) in de Polder van Ubbergen (foto: Mark Nijmeijer).



Traject van omvorming naar natuur

De particulier krijgt 85% van de waarde-daling van de grond en 95% van de inrichting naar natuur gesubsidieerd. Voor inrichtingssubsidie geldt een maximale subsidie per hectare.

Het traject van omvorming met inrichting naar natuur is te onderscheiden in vijf elkaar (nagenoeg) opeenvolgende fases: oriëntatiefase, planfase, tussenfase, uitvoeringsfase en afrondingsfase (fig. 1). Het overgaan naar de volgende fase of stoppen met deelname aan Particulier natuurbeheer is afhankelijk van het succes van de vorige fase. Dit is de valkuil van Particulier natuurbeheer. Elke fase bevat een groot scala aan onzekerheden en knelpunten die om oplossingen vragen. Wanneer de oplossing voor knelpunten niet wordt gevonden, is het einde verhaal. Gebeurt dit in één van de latere fases dan is frustratie bij particulieren en Dienst Regelingen (DR) groot. Immers veel tijd, geld en energie lijken een verloren investering geweest te zijn. Welke onzekerheden/knelpunten bij Particulier natuurbeheer tijdens het traject van omvorming naar natuur actueel kunnen worden, is samengevat in figuur 1.

Het aantal knelpunten wat tijdens het traject kan optreden is legio en bezorgt zowel de particulier (eventueel diens adviseur) als DR nogal wat hoofdbrekens om dit op te lossen. Enkele voorbeelden van knelpunten waar men in de verschillende fases mee te maken kan krijgen zijn dat een aantal zaken bedacht in de eerste 2 fases, oriëntatie- en planfase, anders blijken te liggen in de 3e fase, de tussenfase. Zo wordt in de 3e fase de waardedalingcompensatie van de gronden bekend en deze kan voor de initiatiefnemer te laag zijn om het omvormingstraject door te zetten. Ook kan het in de 3e fase bekend worden dat de beoogde inrichting conflicteert met aanwezige archeologische waarden en/of behoud van grondwaterstromen. Een knelpunt dat zich voordoet in de planfase is dat het beheertype wat op basis van het Natuurbeheerplan gerealiseerd dient te worden, dusdanige inspanningen vergt dat

deze ver het maximale subsidiebedrag per hectare overstijgt.

Bezwaarprocedures van in de 3e fase aangevraagde vergunningen/ontheffingen kunnen tot vertragingen qua uitvoering van de inrichting leiden en hierdoor tot extra kosten. Een aantal van deze onzekerheden en knelpunten zijn (deels) te voorkomen door in de eerste 2 fases een deskundig adviesbureau in te schakelen en/of het laten uitvoeren van vooronderzoeken, zoals een archeologisch en hydrologisch onderzoek. Dit houdt echter een flinke voorinvestering in voor de particulier en is in de oriëntatiefase en planfase bovendien erg risicovol. De investering zal immers alleen door DR worden gesubsidieerd wanneer de aanvraag volgens SKNL positief is beschikt, hetgeen pas bekend is in het begin van de 3e fase.

Het verzoek aan DLG tot een pretaxatie van de verkeerswaarde van de gronden en een pretoets van het inrichtingsplan biedt in de regel weinig soelaas. De pretaxatie kent een te grote marge met de definitieve taxatie en de pretoets van het inrichtingsplan geeft geen uitsluitsel over beïnvloeding van de beoogde inrichtingmaatregelen op aanwezige archeologische waarden en hydrologie.

Tussentijdse veranderingen van de subsidieregelingen blijken vaak voor de particulier een onoverkoombaar struikelblok, zodat het traject van functieverandering niet wordt voortgezet. Voorbeelden hiervan zijn de aanpassing van de subsidie functieverandering in 2003, waarbij percelen met een lopende subsidie P(SAN), mits terugbetaling van de verkregen PSAN (Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) subsidies, niet meer in aanmerking voor functieverandering kwamen en in 2011 toen de inrichtingssubsidie niet langer gekoppeld was aan het totaal bij functieverandering ingebrachte areaal.

Kwaliteitsborging natuurontwikkeling

Er is standaard een dubbele borging voor de keuze van het te ontwikkelen beheertype, namelijk: deze moet aansluiten bij de

provinciale beheertypen-/ambitiekaart (wel of niet ondersteund met een gebiedsstudie) en er is de definitieve inhoudelijke beoordeling van het inrichtingsplan door Dienst Landelijk Gebied. Kwaliteitsborging door Dienst Regelingen op de uitvoering van inrichtingsmaatregelen conform het inrichtingsplan gebeurt standaard achteraf. Middels beoordeling van de ontgrondingenvergunning en het hieraan verbonden werkplan heeft de provincie voorafgaand aan de uitvoering een middel tot kwaliteitsborging. Niet standaard vindt rechtstreeks door de provincie vooroverleg plaats met de particulier of is er tussentijdse sturing van de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen middels aanwezigheid van de provincie op bouwvergaderingen. Dit vooroverleg kan knelpunten voorkomen.

Op de kwaliteitsborging van natuurontwikkeling lijkt op het eerste gezicht dus weinig aan te merken, maar dit betekent niet een kwaliteitsborging voor de beoogde kwaliteit van de EHS. Kwaliteitsborging van de natuur binnen de SKNL betreft kwaliteitsborging van ontwikkeling van beheertypen die op basis van het inrichtingsplan gerealiseerd dienen te worden. Ten aanzien van gebieden die binnen het natuurbeheerplan niet 1 op 1 zijn begrensd voor een beheertype maar een soort keuzemenu voor beheertypen hebben, heeft de particulier de keuze voor ontwikkelen van ambitieuze en minder ambitieuze beheertypen. Aanvankelijk waren voor deze beheertypen quota vastgesteld, maar of hier in de praktijk rekening mee is/wordt gehouden is sterk de vraag. Eveneens is er de vraag of de herijking van de EHS hier rekening mee zal houden.

Beoordeling resultaten Particulier natuurbeheer

Na twaalf jaar Particulier natuurbeheer is er bij DR en provincies een schat aan informatie betreffende natuurherstel op voormalige landbouwgronden door particulieren. Deze informatie beperkt zich vooral tot planvorming en wijze van uitvoering van inrichtingsmaatregelen. Een beoordeling van de effectiviteit van planvorming en uitvoering

van inrichtingsmaatregelen door particulieren kan dus plaatsvinden. Voor de beoordeling van gerealiseerde natuur en het nut van toegepaste inrichtingsmaatregelen, bijv. ontgraving, zijn er geen eenduidig verzamelde monitoringsresultaten voorhanden om dit op een juiste manier te kunnen beoordelen.

Met de SNL-natuurmonitoring wordt dit anders. Binnen zes jaar kunnen wel de eerste verantwoorde uitspraken plaatsvinden over (blijvend) resultaat van natuurherstel door particulieren op voormalige landbouwgrond. Omdat binnen de SNL-natuurmonitoring ook natuurherstelprojecten worden betrokken van TBO's, is ook dan pas de vraag te beantwoorden of Particulier natuurbeheer zich hiermee kan meten. De provincie Utrecht is al begonnen met een evaluatie van de natuurontwikkeling

door particulieren. In Utrecht is in 2009 tot en met 2011 ca 500 ha door particulieren van landbouw naar natuur omgevormde terreinen onderzocht op flora en fauna. Daarbij zijn 21 plantensoorten en 17 faunasoorten van de Rode Lijst gevonden. Ten opzichte van het natuurdoel is de natuurwaarde gemiddeld 17% voor de flora en ca 50% voor de fauna. Grote verschillen worden waargenomen: sommige terreinen zijn nog nauwelijks van agrarisch grasland te onderscheiden, terwijl op andere terreinen het natuurdoel reeds bereikt is (Provincie Utrecht, 2012; zie ook Signalement op p.265).

Literatuur

Provincie Utrecht, 2012. Nieuwsbrief Utrechts natuurbeheer, mei 2012. Nummer 4.

SBNL, 2007. Eindrapport Particulier Natuurbeheer: kansrijke onderneming.

Summary

Nature development by private land owners on former agricultural land

Since 2000 private land owners have a more prominent role in nature development projects to create the National Ecological Network. Though the government compensates financially for costs and investments, the procedure is very complicated and a risky venture. When something goes wrong, and that isn't uncommon in these complicated procedures, the financial risk is for the land owner. Despite these risks, many landowners are still motivated to join nature development projects. Several governmental organisations make sure that projects are completed according to agreed plans. After twelve years the results vary from successfully developed natural habitats to no difference from common agricultural land.

Ing. W. van Boschinga
Particulier Natuurbeheer Nederland BV
Postbus 8129, 6710 AC Ede
w.vanboschinga@particuliernatuurbeheerbv.nl

Vanuit landbouwsituatie ontstaan nat schraalland op klei
in Langbroeker Wetering gebied (foto: Bram Zonder).

