

Het cultuurlandschap en de boer

De rol van agrariërs als natuur- en landschapsbeheerders

Het is goed toeven in Waterland: weidse vergezichten over groene weiden met koeien, doorsneden met brede sloten, kleine moerasjes en rietlandjes en Hollandse wolkenluchten vol geluiden van weidevogels. Het is goed toeven in de Achterhoek: fraaie coulissenlandschappen waarin weilanden en akkers met wuivend graan afwisselen met houtwallen en kleine bosjes. Fraaie doorkijkjes geven een ruimtelijkheid in de beslotenheid van dit cultuurlandschap, ontstaan door het agrarische gebruik. Mogen deze agrarische cultuurlandschappen verloederen door gammaschuttingen rond luxe buitenhuizen, paardenweitjes met hekken, tuincentra, golfterreinen of asfaltnetwerken tussen nieuwe bedrijven? Of moeten ze per sé tot moeras of bos worden omgevormd?

Cultuurlandschap en landbouw zijn onverbreekelijk met elkaar verbonden. Het landgebruik heeft door de eeuwen heen verkavelingspatronen doen ontstaan, aangepast aan regio-specifieke kenmerken van bodem, water en natuurlijke omgeving. Tussen de akkers en weilanden liggen sloten, houtwallen en een scala aan andere landschapelementen die de natuurwaarde van het gebied verhogen, maar ook landbouwkundige functies vervullen of vervulden zoals veekering, bron van timmerhout of brandstof. De landbouw heeft zo gezorgd voor een grote diversiteit aan agrarische cultuurlandschappen. Later, in de tweede helft van de 20ste eeuw, heeft diezelfde landbouw ertoe bijgedragen dat natuur- en landschapswaarden zijn afgenomen. Grootscheepse ruilverkavelingen vonden plaats als gevolg van het EU beleid van specialisatie en rationalisatie. Maar sinds de jaren '90 is er een trend dat boeren weer meer aan natuur en landschap willen en gaan doen. Samenwerkingsverbanden van boeren met vaak ook burgers (agrarische natuurverenigingen) zijn sinds 1995 sterk toegenomen tot meer dan 100 in 2001 (Oerlemans *et al.*, 2001). Bedreigingen voor het agrarische cultuurlandschap komen nu minder van de landbouw, maar des te meer van voortgaande verstedelijking, uitdijende bedrijventerreinen en infrastructuur en een sluipende 'verrommeling' van het landschap (Kloen *et al.*, 2001). Maar ook door omvorming tot grootschalige, 'wilde' natuurgebieden. Hoe

kunnen we cultuurlandschappen behouden en hieraan ook verdere ontwikkelingsmogelijkheden geven en welke rol speelt de landbouw daarbij?

Huidige rol van de landbouw in natuur- en landschapsbeheer

Agrariërs gebruiken ca 70% van het 'platteland'. Ondanks de continue afname van het aantal agrariërs (zie: RIVM, 2002), zijn het voor het overgrote deel boeren die de vrijkomende percelen overnemen. De resterende agrarische bedrijven worden namelijk steeds groter. Boeren, met name melkveehouders en akkerbouwers, zijn daarmee ook nu nog de belangrijkste beheerders van het cultuurlandschap. Veel 'beheer' bestaat uit het gewone landbouwkundige gebruik van percelen, want juist ook de aanwezigheid van akkers en graslanden met koeien bepalen in belangrijke mate het aanzicht van cultuurlandschappen. Zonder het reguliere landbouwkundige gebruik zouden deze vlakvormige elementen in het landschap wezenlijk veranderen, en daarmee het cultuurlandschap.

Daarnaast vervult de landbouw steeds meer een actieve rol in natuur- en landschapsbeheer. Uit een enquête onder alle agrarische natuurverenigingen blijkt dat de werkgebieden van de verenigingen ca. 25% van het agrarische areaal omvatten (Oerlemans *et al.*, 2001). Afhankelijk van de regio ligt de nadruk op weidevogels en slootkantbe-

**ADRIAAN GULDEMOND
& HENK KLOEN**

Dr. ir. J.A. Guldemond en
ir. H. Kloen, Centrum voor
Landbouw en Milieu (CLM
Onderzoek en Advies BV),
Postbus 10015, 3505 AA,
Utrecht. guldemond@clm.nl



heer (west Nederland en Friesland), beheer van houtige landschapselementen, zoals houtwallen (oost) of ganzenopvang en uilenkasten (noord). Dit betreft zowel betaald als vrijwillig beheer. Agrarische natuurverenigingen bestrijken niet alleen een groot areaal, maar zorgen ook voor een groter elan en draagvlak onder boeren voor natuur- en landschapsbeheer. Ook maken zij het mogelijk om het beheer beter af te stemmen tussen bedrijven, waardoor natuur- en landschapswaarden extra worden versterkt (Opdam & Geertsema, 2002; Joldersma *et al.*, 2002a). Hoewel het moeilijk is hard te maken wat het effect van concrete beheersmaatregelen op natuurwaarde is (Kleijn *et al.* 2001), vormen agrarische gebieden voor veel inheemse dieren en planten een belangrijk leefgebied (o.a. weidevogels, ganzen, zwarte stern, kerkuil, akkerkruiden, slootkanten als ecologische verbindingen; RIVM, 2002). Het landschapsbeheer voeren agrariërs vaak zelf uit op hun bedrijf, maar ook daarbuiten. Voorbeelden zijn de Achterhoek, waar de agrarische natuurverenigingen PAN en 't Onderholt boerenwerkploegen hebben, die 's winters landschapsonderhoud (in opdracht) uitvoeren. In de Beemster zijn agrariërs samen met burgers actief om hoogstamboomgaarden rond erven te verbeteren, terwijl in het hele land Landschapsbeheer Nederland boeren stimuleert en helpt om erfbepanting te verbeteren. Akkerlandenbeheer vindt in Zeeland en Mergelland plaats. Ook groeit onder agrariërs de belangstelling voor cultuurhistorisch beheer, waarin onderhoud van oude boerderijen en erven een belangrijke plaats inneemt. Zo heeft de agrarische natuurvereniging *Wierde en Dijk* in Groningen referentiebeelden laten maken voor verschillende schuren, die bij het landschap aansluiten (Joldersma *et al.*, 2002b).

Toekomst van het cultuurlandschap

Ondanks stapels beleidsnota's en inspanningen van een deel van de agrariërs voor natuur- en landschapsbeheer

worden onze cultuurlandschappen nog steeds bedreigd (Boersema & De Snoo, 2001; Kloen *et al.*, 2001). Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen.

Zo zijn de vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer via de natuurbeschermingsregeling van het Programma Beheer niet stimulerend, soms lager dan de werkelijk te maken kosten en bovendien in slechts een klein deel van het agrarisch gebied van toepassing. Daarbij ervaren agrariërs de overheid als een onzekere partner, want de uitbetalingen van gelden via het Programma Beheer hebben soms meer dan een jaar op zich laten wachten (In Natura, mondelinge mededeling). Ook zijn de aanvraagprocedures voor het Programma Beheer complex. Er is onvoldoende afstemming van diverse overheidsmaatregelen, zoals landbouwsubsidies, natuur- en landschapsbeheer en ruimtelijk beleid, waardoor er te weinig eenduidigheid en kracht in het beleid rond onze cultuurlandschappen is.

Vooraf in landschappelijk waardevolle gebieden is de economische positie van de landbouw zwak, met name de melkveehouderij en akkerbouw. Veel ondernemers stoppen, en al hoewel veel vrijkomende grond door andere agrariërs wordt overgenomen, verliest steeds meer grond zijn agrarische functie. Die valt vervolgens ten prooi aan de grondhonger van uitdijende steden, bedrijventerreinen en infrastructuur. Ook grootschalige natuur en waterbeheer nemen delen van het cultuurlandschap in beslag. Binnen het landelijk gebied neemt de niet-agrarische bewoning of bedrijvigheid toe. Verbouwingen, partytenten, gammaschuttingen en vervanging van regio-specifieke landschapselementen door bijvoorbeeld coniferen leiden tot verlies aan natuur- en landschapswaarden. De achteruitgang van het cultuurlandschap, zowel in kwantiteit als kwaliteit, wordt algemeen onderkend, maar oplossingen zoals bijvoorbeeld het vaststellen van rode en groen contouren worden steeds weer uitgesteld.

Erfdienstbaarheid

Erfdienstbaarheid is een regeling waarmee natuur- en landschapsrechten gevestigd kunnen worden op een stuk grond, waarmee de huidige en toekomstige eigenaar worden verplicht deze diensten (natuur- en landschap) duurzaam in stand te houden. Als tegenprestatie dient de belanghebbende (bijvoorbeeld de overheid) hiervoor een vergoeding te betalen. Stortelder et al. (2001) hebben uitgewerkt hoe de overheid een fonds kan opzetten waarmee uit het rendement deze vergoeding kan worden uitbetaald. Zo wordt instandhouding inclusief financiering voor lange tijd veilig gesteld.

De individuele belangen van wonen, werken en mobiliteit lijken de collectieve belangen te overstemmen. Waarom is het cultuurlandschap toch belangrijk en hoe kunnen we dat versterken? Enquêtes laten zien dat burgers waarde hechten aan het cultuurlandschap (Hofsink & Borgstein, 2001), en, in ieder geval met de mond, extra geld over hebben voor melk van koeien uit de wei, omdat dat als een belangrijk onderdeel van het landschap wordt ervaren (NIPO, 2001).

In het cultuurlandschap is volgens ons de combinatie van rust en ruimte, natuur en cultuur bepalend. Grote natuurgebieden kunnen in een deel van deze functies voorzien, maar cultuur speelt hier een ondergeschikte rol en de toegankelijkheid is vaak beperkt. In speciaal voor recreatie ingerichte gebieden ontbreekt veelal de rust en cultuurhistorie wordt hier, indien aanwezig, doodgeknuffeld. Als we grote delen van Nederland exclusief voor deze functies zouden willen inrichten en beheren, gaat dat bovendien heel veel geld kosten.

De landbouw heeft een aantal sterke troeven om deze combinatie van rust en ruimte, natuur en cultuur te blijven bieden. Rust en ruimte van 'open landschappen' zijn moeilijk te vermarkten producten. De grondgebonden landbouwpraktijk kan ze leveren door maaien of beweiden van graslanden en het telen van granen, bieten of aardappels en voor een aanzienlijk deel financieren uit de opbrengsten van landbouwproducten. Mits extra maatregelen worden genomen kan dit worden gecombineerd met behoud en versterking van landschapselementen, met daaraan verbonden cultuurhistorische waarden en karakteristieke flora en fauna. Dit strookt met de opvatting van Boersema & De Snoo (2001), die de landbouw als één van de ordenende krachten voor het Nederlandse buitengebied noemen, alhoewel zij kritisch zijn over de bijdrage die de landbouw aan het landschap kan leveren. De landbouw heeft met eigendom, expertise en aanvullende

inkomsten uit voedselproductie, een sterke positie om natuur- en landschapsbeheer uit te voeren. Dit laatste punt krijgt onvoldoende aandacht: beheer van onze cultuurlandschappen zonder inkomen uit voedselproductie is onbetaalbaar.

Hoe het cultuurlandschap versterken?

Om het cultuurlandschap een nieuwe impuls te geven zijn een aantal veranderingen nodig, waaraan overheden, agrariërs en andere partijen alle een belangrijke bijdrage moeten leveren.

Natuur en landschap als groene dienst

Het ontwikkelen van groene diensten, veelal collectieve goederen als natuur, landschap en water (zie ook Van der Weijden & Bleumink, 1999), wordt in het Structuurschema Groene Ruimte 2, de LNV-beleidsnota voor o.a. het platteland, voorgestaan. Om agrarisch natuur- en landschapsbeheer tot een volwaardige groene dienst te ontwikkelen, zal de vergoedingensystematiek voor dit beheer moeten veranderen. Nu is het nog zo dat in het Programma Beheer (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, SAN) alleen vergoedingen op basis van gedeerde inkomsten worden gegeven. Dat maakt het voor boeren weinig aantrekkelijk om natuur- en landschap als economische activiteit in het bedrijf op te nemen. De vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer uit het Programma Beheer zijn dit jaar nota bene naar beneden gegaan, vanwege de koppeling aan gedeerde inkomsten.

Verder is de duurzaamheid van de beloning een belangrijk punt. Het mag niet zo zijn dat door verandering in het beleid er plots minder of geen geld meer is. Natuur- en landschapbeheer kan alleen resultaten opleveren als dat voor een lange periode wordt uitgevoerd; het is geen lichtknopje dat je aan en uit zet.



Financiering

In het Europese landbouw- en plattelandsbeleid vindt momenteel een verschuiving plaats van productondersteuning naar het voorwaardelijk stellen van productondersteuning met milieumaatregelen (cross-compliance, in snijmaïs). Ook heeft de overheid de mogelijkheid om een deel van het budget van de inkomstensteun te besteden aan bijvoorbeeld natuur- en landschapsbeheer via zogenaamde modulatie (Verschuur *et al.*, 2001). Ook de nieuwe voorstellen van EU-commissaris Fischler zijn er op gericht productsubsidies gedeeltelijk om te zetten in betaling voor natuur- en milieuprestaties. Deze veranderingen zijn wenselijk, omdat daarmee een stimulans uitgaat om natuur en landschap structureel onderdeel van de bedrijfsvoering te maken.

Door financiering uit verschillende bronnen - o.a. gemeentelijke gelden, compensatiegeden voor infrastructuur of nieuwe bouwlocaties voor woningen en bedrijven - onder te brengen in regionale Groenfondsen kunnen krachten worden gebundeld, geldstromen op elkaar worden afgestemd en een regio-specifieke invulling van beheer worden vorm gegeven. Op dit moment zijn hier nog weinig ervaringen mee. Experimenteeruimte op dit gebied is dringend gewenst. Dit wordt nu voorgestaan bij regionale experimenten om de kwaliteit van het landschap te verbeteren (in Proeftuinen in het kader van de zogenaamde Kwaliteitsimpuls landschap), maar zou kunnen worden uitgebreid naar andere gebieden en naar cultuurhistorisch beheer.

Naar een regionaal beleid

De rijksoverheid zou veel minder sectoraal naar het platteland moeten kijken. De hoge ruimtedruk in Nederland maakt dat het platteland meerdere functies moet combineren: voedselproductie, natuur, landschap en biodiversiteit, waterbeheer, ruimte, stilte, recreatie en wonen en werken (zie ook Opdam *et al.*, 2000). Daarom moet beleid

ook veel meer integrale plattelandsontwikkeling mogelijk maken. Daarbij speelt natuur- en landschapsbeheer een cruciale rol, omdat dat de identiteit van het landschap, de omgevingskwaliteit, bepaalt. Voor die kwaliteit zullen wel extra middelen beschikbaar moeten komen.

De rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden moeten voorwaarden scheppen voor regionaal maatwerk op natuur- en landschapsgebied. Binnen deze voorwaarden dienen regionale actoren, zoals agrariërs, natuurbescherming, recreatie en bewoners te participeren in planvorming en uitvoering. Overigens, en wel zo belangrijk, moeten deze voorwaarden voortsluipende bebouwing van het platteland inperken.

Ook is het van belang dat nieuwe landschapselementen niet leiden tot extra beperkingen, waardoor bedrijfsontwikkeling niet meer mogelijk is. Veel agrariërs zien deze planologische schaduwwerking als een struikelblok voor natuur- en landschapsbeheer. Er zijn dan ook gemeenten die vastleggen dat 'nieuwe' of nieuw onderhouden natuur geen belemmering zal opleveren voor bedrijfsuitbreiding (bijvoorbeeld Etten-Leur in haar gemeentelijke landschapsregeling en gemeente De Marne; zie Kloen *et al.* 2001; Landschapsbeleidsplan De Marne, 1996).

Rol agrariërs

Agrariërs moeten natuur en landschap duurzaam verankeren in hun bedrijfsvoering. Het mag niet zo zijn dat na een aantal jaren van beheer de ontwikkelde natuur wordt opgeruimd, omdat deze niet goed meer zou passen bij een bedrijf. In dit kader zijn de voorstellen voor het vestigen van erfgoed op natuurelementen interessant, te meer omdat hieraan ook een duurzame vergoeding is gekoppeld (Stortelder *et al.*, 2001).

Een deel van de agrariërs ziet er een uitdaging in om deze nieuwe groene functies te vervullen en waar mogelijk deze ook via toerisme of zorglandbouw te vermarkten. Daarbij



moeten deze functies uiteraard in het landschap passen. Omdat het gebruik van percelen en daarmee de structuur van het landschap grotendeels behouden blijft, zijn daarvoor goede mogelijkheden. Willen agrariërs de waardering voor hun bijdrage aan het landschap vergroten, dan is het belangrijk het agrarisch gebied beter toegankelijk en beleefbaar te maken voor bezoekers. Regionale landschapsplannen kunnen daartoe bijdragen. Ook het uitvoeren van agrarisch beheer voor derden zoals nieuwe plattelandsbewoners, waterbeheerders, gemeenten (bermbeheer) of natuurbeheerders zou een nieuwe inkomensbron kunnen vormen voor agrariërs.

Levend landschap

Agrarisch gebruik in combinatie met gericht natuur- en landschapsbeheer biedt goede mogelijkheden voor be-

heer van het landelijk gebied, waarin burgers van rust en ruimte en cultuur, natuur en landschap kunnen genieten. Voedselproductie is onmisbaar als primaire inkomensbron en als 'basisbeheer' voor het landschap. Daarnaast hebben agrariërs en hun samenwerkingsverbanden een grote expertise opgebouwd in het beheer van het platteland. Natuur- en landschapsbeheer door boeren zou wel eens de sleutel kunnen zijn voor het behoud én de ontwikkeling van onze cultuurlandschappen, waarbij boeren zowel voedsel als natuur en landschap 'produceren'. Boeren zijn bij uitstek in staat het cultuurlandschap levend(ig) te houden.

Literatuur

Boersema, J.J. & G.R. de Snoo, 2001. Schoonheid, cultuur en dynamiek – Op zoek naar een ordenend principe voor het Nederlandse buitengebied. *Landschap* 18 (4): 277-284.

Hofsink, H.C. & M.H. Borgstein, 2001. Amsterdam en haar omme-landen: wat willen de bezoekers. LEI rapport 4.01.05, Den Haag.

Joldersma, R., H. Kloen & N. Oerlemans, 2002a. Boeren en cultuurhistorie. Een verkenning naar mogelijkheden voor beheer van cultuurhistorisch landschapswaarden door agrariërs. CLM rapport 530, Utrecht.

Joldersma, R., N. Oerlemans, H. Kloen, F. van Langevelde, J.A. Guldemond en J. Reus, 2002b. Samen werken aan het landschap. Voorbereiden en uitvoeren van een gebiedsnatuurplan door een Agrarische Natuur Vereniging. CLM-rapport 525, Utrecht.

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilissen, 2001. Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413: 723-725.

Kloen, H., M.E.A. Broekmeyer, J.A. Guldemond et al., 2001. Perspectieven voor het landschap. Behoud en versterking van het agrarisch cultuurlandschap. Alterra/CLM-rapport 500, Utrecht.

Kloen, H., 2002. Kansen voor een energiek landschap. ROM-magazine 6/juni 2002: 28-29.

Landschapsbeleidsplan De Marne, 1996. Gemeente De Marne, Leens.

NIPO, 2001. Opvattingen en meningen over het Nederlandse platteland.

Oerlemans, N, J.A. Guldemond & E. van Well, 2001. Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen. Natuurplanbureau werkdocument 2001/12 / CLM-rapport 516, Utrecht.

Opdam, P & W. Geertsema, 2002. Agrarisch natuurbeheer heeft op landschapsniveau meer rendement. *Landwerk* 28 (3): 28-32.

Opdam, P., C. Grashof & W. van Wingerden, 2000. Groene dooradering – Een ruimtelijk concept voor functiecombinaties in het agrarisch landschap. *Landschap* 17 (1): 45-51.

RIVM, 2002. Natuurbalans 2002. RIVM, Bilthoven.

Stortelder, A., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top & P.A.M. Visschedijk, 2001. Boeren voor natuur: de slechtste grond is de beste. Alterra-rapport 312, Wageningen.

Weijden, W. J. van der & H. Bleumink, 1999. Multifunctionele landbouw. Een verkenning. ROM-Magazine 10/okt 1999: 14-17.