
Agrarisch natuurbeheer

Een overzicht van ontwikkelingen en knelpunten in het beleid

Astrid Manhoudt
Januari 1998

Begeleiders: Dr W. Joenje
 Groep Theoretische Productie-Ecologie
 Landbouwniversiteit Wageningen

Dr.ir. H. Korevaar
Instituut voor Agrobiologisch en Bodemvruchtbaarheidsonderzoek
AB-DLO Wageningen

Overname van gegevens alleen in overleg met begeleiders

Foto voorzijde: J.H.P. Gense

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
1.2 Doelstellingen van het onderzoek	2
1.3 Aanpak van het onderzoek	2
1.4 Opbouw van het verslag	4

2 De ontwikkelingen binnen het beleid m.b.t. landbouw en natuur

2.1 Een overzicht van de ontwikkelingen in het beleid: 1950 -1995	5
2.2 De ontwikkelingen vanaf 1995	8
2.3 De mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer	9
2.3.1 De onderverdeling landbouw-natuurbeheer	10
2.4 Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS	11
2.5 Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS	14
2.5.1 Én-én benadering	14
2.5.2 Instrumenten voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS	14
2.6 Inpasbaarheid van een beheersovereenkomst	15
2.7 Algemene natuurkwaliteit	16

3 Methode

3.1 Onderzoek	19
3.2 Keuze van de organisaties	20
3.3 De vragenlijst	20

4 De organisaties

4.1 Beschrijving van de organisaties	22
4.1.1 Overheidsorganisaties	22
4.1.2 Natuurbeschermingsorganisaties	23
4.1.3 Landbouworganisaties	24
4.2 Middelen/instrumenten voor de uitvoer van agrarisch natuurbeheer	26
4.2.1 Overheidsinstanties	26
4.2.2 Natuurbeschermingsorganisaties	27
4.2.3 Landbouworganisaties	27
4.3 Schaal landbouw - natuurbeheer	28
4.4 Samenwerkingsverbanden	29

5	Resultaten	
5.1	Overzicht van de resultaten	31
6	Bewerking van de resultaten	
6.1	De definities natuur/agrarische natuur en natuurbeheer	36
6.1.1	Overheidsinstanties	36
6.1.2	Natuurbeschermingsorganisaties	37
6.1.3	Landbouworganisaties	39
6.1.4	Vergelijking van de opvattingen	40
6.2	Beleidsinstrumenten en -uitvoering	43
6.2.1	De Ruime Jas	44
6.2.2	Én-én benadering	45
6.2.3	Natuurproductiebetaling	48
6.2.4	Particulier beheer	50
6.3	Voorwaarden om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te mogen	52
6.4	De inpasbaarheid van een beheersovereenkomst beoordeeld	53
6.5	Ideeën en opvattingen over plattelandsontwikkeling, ecologische landbouw en andere onderwerpen	54
6.5.1	Scheiding en verweving van de functies landbouw en natuur	54
6.5.2	Plattelandsontwikkeling	55
6.5.3	Ecologische landbouw	56
6.5.4	Algemene natuurkwaliteit of algemene milieukwaliteit	58
6.5.5	Het huidige beleid	59
7	Conclusies en aanbevelingen	
7.1	Conclusies	61
7.2	Aanbevelingen	62

Literatuurlijst

Bijlagen

- I Een lijst van de respondenten
 - II Literatuur van de betreffende organisaties
 - III De vragenlijst
-

Voorwoord

Het voor u liggende rapport is het resultaat van een onderzoek naar ontwikkelingen en knelpunten in het beleid met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer. Dit onderzoek vond plaats in het kader van een viermaands afstudeervak bij de Vakgroep Theoretische produktie-ecologie, met begeleiding van het DLO-instituut voor Agrobiologisch en Bodemvruchtbaarheidsonderzoek (AB-DLO).

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van Wouter Joenje van de Vakgroep Theoretische produktie-ecologie en Hein Korevaar van de Afdeling Grasland- en vegetatiekunde van het AB-DLO. Beiden ben ik zeer erkentelijk voor hun ondersteuning en adviezen tijdens het verloop van het onderzoek.

Vooraf het feit, dat er tijd en ruimte was, voor het vormen van eigen ideeën en opvattingen over een voor mij vrijwel onbekend onderwerp, heeft mij erg blij gemaakt. Zo werd mij de mogelijkheid geboden om actuele kennis over agrarisch natuurbeheer, in het beleid te verwerven. Daarnaast wil ik al mijn respondenten van de organisaties hartelijk bedanken voor hun medewerking aan mijn interview.

Astrid Manhoudt

Samenvatting

Vanaf de jaren '50 is de landbouw in Nederland sterk veranderd en heeft een grote invloed gehad op natuur en milieu. Door intensivering en specialisatie van de landbouw heeft er in grote mate verzuring, vermessing en verdroging van landbouwgronden en natuurgebieden plaats gevonden. De kwaliteit van natuur- en landschapswaarden ging steeds verder achteruit.

Met de introductie van de Relatienota (Min. van LNV, 1975) in 1975 wordt door de overheid het belang van verweving van landbouw en natuur in Nederland aangegeven. In 1990 wordt in het Natuurbeleidsplan (Min. van LNV, 1990) de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur vastgesteld, waarbinnen de aandacht wordt gericht op natuurbeheer en natuurontwikkeling. De Relatienotagebieden vallen binnen de EHS, boeren kunnen daar beheersovereenkomsten afsluiten voor beheer van natuur en landschap in waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Vanaf de jaren '90 ontstaan ook buiten de Ecologische Hoofdstructuur steeds meer initiatieven voor agrarische natuurbeheer, het belang van het landelijk gebied wordt onderkend. Inmiddels houdt een groot aantal organisaties zich bezig met agrarisch natuurbeheer, waaronder overheidsinstellingen, natuurbeschermingsorganisaties, provinciale landschappen en boerenverenigingen.

In dit onderzoek wordt een inventarisatie gemaakt van ontwikkelingen en beleidsvisies op het gebied van agrarisch natuurbeheer bij een zestal organisaties. Deze zijn vanuit de volgende drie invalshoeken geselecteerd:

- 1 overheid:
 - Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer (IKC Natuurbeheer);
 - Dienst Landelijk Gebied (DLG);
- 2 natuurbescherming:
 - Vereniging Natuurmonumenten;
 - Landschapsbeheer Nederland;
- 3 landbouw:
 - Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer WLTO
 - Natuurvereniging Den Hâneker.

Door het afnemen van interviews over onderwerpen m.b.t. agrarisch natuurbeheer werd het mogelijk om verschillen in doelstellingen en opvattingen van de organisaties duidelijk in beeld te krijgen. De onderwerpen, die in de interviews aanbod kwamen, waren o.a. het verschil natuur/agrarische natuur, de doelstellingen van de organisatie m.b.t. agrarisch natuurbeheer en verschillende instrumenten van Programma Beheer. Dit resulteerde in de volgende conclusies:

- Bij de definities natuur/agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer zijn duidelijke verschillen naar voren gekomen. Organisaties als het IKC Natuurbeheer, de DLG en Vereniging Natuurmonumenten werken vanuit een natuurdoelstelling, die goed en duidelijk geformuleerd is. Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO zijn alleen op basis van landbouw-
-

economische doelstellingen actief bezig met agrarisch natuurbeheer. Alleen Natuurvereniging Den Hâneker werkt met beide doelstellingen. De natuurdoelstelling staat centraal en daar wordt een optimale eigendoms- en beheerssituatie van afgeleid.

- De Ruime Jasbegrenzing wordt als een goed instrument gezien voor het afsluiten van beheersovereenkomsten. Het verhoogt de deelname van boeren en draagt bij aan het vergroten van het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer.
- Natuurproductiebetaling kan niet gezien worden als een alternatief voor de beheersovereenkomst. De koppeling van natuurproductiebetaling als bonus op een vaste vergoeding voor het beheer, zou een extra stimulans geven voor boeren om een goed beheer uit te voeren.
- Het particulier beheer is een extra instrument, dat kan bijdragen aan een snellere realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. In combinatie met goede begeleiding en controle kan een particuliere grondeigenaar dezelfde deskundigheid en duurzaamheid van beheer bieden, als een erkende terreinbeherende organisatie.
- De interesse en motivatie van de boer bepalen het niveau waarop het agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd. In principe past op elk bedrijf een beheersovereenkomst (Oostindie, 1997).
- Alle organisaties zullen waar mogelijk eerst kiezen voor verweving van de functies natuur en landbouw. Alleen Natuurmonumenten zal, waar mogelijk vanuit haar natuurdoelstelling, eerder kiezen voor scheiding van landbouw en natuur, in het voordeel van de functie natuur.
- De ecologische bedrijfsvoering is geen garantie voor een goede natuurkwaliteit op een bedrijf. Daarnaast zou de keuze voor ecologische landbouw, vertaald naar de Skal-verplichting met eventueel criteria voor natuur- en landschapswaarden, altijd vrijwillig moeten blijven.
- Bij de meeste organisaties zijn de ideeën en opvattingen over de algemene natuur- en milieukwaliteit nog niet vast omlijnd. Alleen bij Den Hâneker is met de introductie van het Verbreed Agrarisch Gebruik een vertaling van de algemene natuurkwaliteit naar de praktijk gemaakt.
- De invoer van een algemene natuurkwaliteit zou niet wettelijk verplicht gesteld kunnen worden. Een alternatief kan het invoeren van een keurmerk zijn, waar boeren vrijwillig aan deel kunnen nemen, met voorwaarden voor een bepaalde natuur- of milieukwaliteit.
- Het huidige beleid, met de introductie van Programma Beheer, biedt meer mogelijkheden voor boeren om met agrarisch natuurbeheer bezig te zijn.

Het agrarisch natuurbeheer wordt nu vanaf de jaren '80 gesubsidieerd door de overheid. In de toekomst zou op elk landbouwbedrijf een bepaalde milieu- of natuurkwaliteit aanwezig moeten zijn. Iedere boer heeft dan zijn eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van natuur en landschap op zijn bedrijf zonder dat er een vergoeding tegenover staat.

De vaagheid en verwarring in terminologie is kenmerkend voor het veranderende krachtenveld. De appreciatie van natuurwaarden en milieukwaliteit verandert nog steeds. Te eniger tijd zullen boeren vanzelf al duurzaam gaan boeren, resp. "natuur tussen de oren" hebben.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de aanleiding en de doelstellingen van het onderzoek zijn. Daarna wordt de opbouw van het verslag in het kort weer gegeven.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In het jaar 1970, het Natuurbeschermingsjaar, was de landbouw oppermachtig. Ruilverkavelingen waren in volle gang en het idee om de boer als 'parkwachter' van de natuur aan te stellen werd in landbouwkringen weggehoond.

Met de introductie van de Relatienota in 1975 (Min. van LNV, 1975) kwam de nadruk te liggen op de verweving van landbouw en natuur. Door de overheid werd de mogelijkheid aan boeren geboden om een aandeel te leveren in de uitvoering van (agrarisch) natuurbeheer.

In 1989 vond een grote verandering plaats in het beleid. Het Nationaal Milieubeleidsplan (Min. van VROM, 1989) gaf aan dat structurele problemen in het milieu aangepakt moesten worden. Door intensivering en specialisatie van de landbouw vond in grote mate verzuring, vermisting en verdroging van landbouwgronden en natuurgebieden plaats. De landbouw zou moeten veranderen in zijn opzet om de natuur- en milieukwaliteit te kunnen verbeteren.

In het Natuurbeleidsplan (Min. van LNV, 1990) werd een andere manier van denken geïntroduceerd. De nadruk werd gelegd op natuurontwikkeling en -beheer binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland. Binnen de EHS, die ook de Relatienotagebieden omvat, kunnen boeren beheersovereenkomsten afsluiten voor de ontwikkeling en het beheer van natuur en landschap.

Geleidelijk begon vanaf de jaren '90 het besef te groeien, dat naast de natuurwaarden binnen de EHS ook de natuurwaarden op agrarische bedrijven buiten de EHS van belang zijn. Na politieke vertaling van het beleid ontstonden regionaal initiatieven voor beheer en ontwikkeling van agrarische natuur. Inmiddels houdt een groot aantal organisaties zich bezig met agrarisch natuurbeheer, waaronder overheidsinstellingen, natuurbeschermingsorganisaties, provinciale landschappen, boerenverenigingen en -coöperaties.

Zo heeft vanaf de jaren '70 een verscheidenheid aan ontwikkelingen met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer plaats gevonden. Door de grote hoeveelheid initiatieven is het toenemende aantal lopende projecten groot en divers.

Ook zijn de omschrijvingen en het onderscheid tussen natuur en agrarische natuur, natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer niet duidelijk of eenduidig gebruikt door verschillende betrokkenen. Iedere organisatie die betrokken is bij landbouw, natuurbeheer en/of agrarisch natuurbeheer lijkt zo eigen ideeën en idealen te koesteren, die vaak niet overeenkomen met die van andere organisaties.

Onlangs zijn vanuit de overheid in het kader van Programma Beheer (Min. van LNV, 1997a) een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor agrarisch natuurbeheer. Door het steeds groter worden van het aantal keuzemogelijkheden voor de boer, wordt het agrarisch natuurbeheer in de toepassing niet eenvoudiger. Ook worden de regelingen minder toegankelijk en begrijpelijk voor de boeren die ermee aan de slag willen.

1.2 Doelstellingen van het onderzoek

De onoverzichtelijke structuur in het beleid en in de lopende activiteiten ten aanzien van agrarisch natuurbeheer, vraagt om een inventarisatie van de ontwikkelingen en beleidsvisies op het gebied van agrarisch natuurbeheer.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de ontwikkelingen en verschillende visies op gebied van agrarisch natuurbeheer en het geven van een actueel overzicht van de instrumenten met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer, die vanuit de overheid worden aangeboden of voorgesteld.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Vanuit verschillende invalshoeken zijn een groot aantal organisaties bezig met agrarisch natuurbeheer. Uit drie hieronderstaande invalshoeken zijn zes organisaties gekozen, die benaderd zijn voor een interview over een aantal onderwerpen, met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer. Hierin ontbreekt de beleidsontwikkende dienst, de Directie Groene Ruimte en Recreatie van het Ministerie van LNV.

De organisaties, die benaderd zijn voor een interview, zijn:

- 1 overheid: - Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer (IKC N);
 - Dienst Landelijk Gebied (DLG);

- 2 natuurbescherming: - Vereniging Natuurmonumenten;
 - Landschapsbeheer Nederland;

- 3 landbouw: - Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
 WLTO
 - Natuurvereniging Den Hâneker.

Per organisatie is één medewerker benaderd voor het interview, die actief bezig is met het beleid en/of actuele ontwikkelingen met betrekking tot agrarisch natuurbeheer. De namen van de respondenten staan vermeld in bijlage I.

Naar aanleiding van een literatuuronderzoek en op basis van de door de organisaties toegestuurde literatuur is een vragenlijst opgesteld, waarvan de onderwerpen zijn vermeld in tabel 1.2.1.

Tabel 1.2.1: Een overzicht van de doelen en onderwerpen van de enquetevragen.

Vragen	Doelen	Onderwerpen
0, 1 en 2	definities en omschrijvingen bepalen	natuur/agrarische natuur agrarisch natuurbeheer
3 t/m 5	verschillen in voorwaarden, doelstellingen en middelen onderscheiden	minimum voorwaarden doelstellingen agrarisch natuurbeheer middelen
6 t/m 10	meningen en opvattingen toetsen	diverse instrumenten m.b.t. agrarisch natuurbeheer
11 t/m 15	ideeën en toekomstplannen zichtbaar maken	plattelandontwikkeling, ecologische bedrijfsvoering en algemene natuurkwaliteit
16	huidige beleid toetsen	beleid van de overheid

De informatie over de organisaties, die het resultaat is van de interviews met medewerkers van de organisaties en de gegevens van het literatuuronderzoek, wordt gebruikt voor een knelpuntenanalyse. Per knelpunt worden de mogelijke oplossingsrichtingen aangegeven.

De informatie wordt in een aantal stappen behandeld.

In de eerste stap wordt, op basis van de ideeën van de verschillende organisaties, duidelijk gemaakt wat het onderscheid is tussen natuur en agrarische natuur, waarbij wordt ingegaan op verschillen in definities en opvattingen i.v.m. de doelstellingen van de organisaties.

Beleidsontwikkelingen en met name de introductie van een aantal nieuwe instrumenten voor agrarisch natuurbeheer in het Programma Beheer (Min. van LNV, 1997a) worden als tweede stap besproken met de diverse organisaties, teneinde duidelijkheid te krijgen over de heersende opvattingen van de organisaties over het beleid voor agrarisch natuurbeheer.

In de derde stap worden de ideeën besproken en vergeleken, m.b.t. onderwerpen als bijvoorbeeld de algemene natuurkwaliteit, de ecologische bedrijfsvoering en scheiding of verweving van natuur en landbouw. Ook de voorwaarden om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te gaan en de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst komen daarbij aanbod.

Na bewerking van de interviews worden eventuele onduidelijkheden nagevraagd.

1.4 Opbouw van het verslag

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de ontwikkeling binnen het beleid met betrekking tot landbouw en natuur, respectievelijk agrarisch natuurbeheer, van de perioden 1950 tot 1995 en vanaf 1995. Ook worden de beleidsinstrumenten voor de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer besproken en worden resultaten vermeld, die behaald zijn met de diverse instrumenten.

In hoofdstuk 3 worden de methode van het onderzoek, de uitvoering van de knelpuntenanalyse en de interviewvragen (in bijlage III) gegeven.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de verschillende organisaties en hun doelstellingen, instrumenten en mogelijkheden met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer.

In hoofdstuk 5 staat een schematisch overzicht van de antwoorden op de vragen per organisatie, met een korte toelichting erbij.

Hoofdstuk 6 betreft de eigenlijke uitwerking van de interviews met een knelpuntenanalyse en mogelijke oplossingsrichtingen.

Het afsluitende hoofdstuk 7 vat de conclusies samen welke voortkomend uit hoofdstuk 6, waarbij een advies wordt geformuleerd voor de toekomst van de landbouw.

2 De ontwikkeling binnen het beleid m.b.t. landbouw en natuur

Hieronder volgt een overzicht van de ontwikkelingen binnen de landbouw ten aanzien van natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer vanaf 1950 tot nu. Daarbij worden verschillende beleidsplannen, die van belang zijn voor landbouw en natuur besproken. Het overzicht is verdeeld in twee perioden, van 1950 tot 1995 en vanaf 1995 tot nu.

Het hoofdstuk bevat ook een uitwerking van de huidige instrumenten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Ter afsluiting wordt ingegaan op de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst en wordt het begrip algemene natuurkwaliteit geïntroduceerd.

2.1 Een overzicht van de ontwikkelingen in het beleid: 1950 - 1995

Vanaf 1950 wordt de landbouw gekenmerkt door een expansieve groei. De start van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 1962 biedt Nederland nieuwe kansen voor versterking van de landbouw. De landbouw ontwikkelt zich door middel van produktievergroting bij een afnemend aantal arbeidskrachten en een krimpend areaal: de intensivering van de landbouw. De zeer hoge intensiteit van de landbouw in Nederland is alleen mogelijk door een omvangrijk gebruik van buiten het bedrijf en buiten Nederland betrokken inputs. De hoge landbouwproductiviteit gaat echter in toenemende mate gepaard met milieuproblemen, zoals verzuring, eutrofiëring, verstoring, verdroging, versnippering en verarming.

In het jaar 1970, het Natuurbeschermingsjaar, was de landbouw dominant. De ruilverkavelingen waren in volle gang om de landbouw te intensiveren en te optimaliseren. Het idee om de boer als 'parkwachter' van de natuur aan te stellen, werd in de landbouwkringen weggehoond.

In het midden van de jaren '70 groeide het besef dat de snelle ontwikkelingen in de landbouw een merkbaar negatieve invloed op natuur en landschap begon uit te oefenen. Vergaande versnippering van het landelijk gebied door infrastructuur, een toenemend aantal aanspraken op de ruimte voor verschillende functies en de achteruitgang van de milieukwaliteit, o.a. als gevolg van de extreme intensiteit van de agrarische produktie, hebben er toe geleid dat het voortbestaan van vele typen levensgemeenschappen en soorten bedreigd worden (Hidding, 1997). Vanaf dat moment werd een beleid ontwikkeld, gericht op de instandhouding en het beheer van waardevolle cultuurlandschappen. Dit beleid werd uiteengezet in de Relatienota (Min. van LNV, 1975).

Relatienota

Het beleid van de Relatienota is sterk gericht op de verweving van landbouw en natuur. De doelstellingen van de Relatienota zijn:

“het bevorderen van natuur en landschap en de instandhouding van landbouwbedrijven in waardevolle cultuurlandschappen” (Min. van LNV, 1975).

De rijksoverheid biedt boeren de mogelijkheid om op vrijwillige basis een aandeel te leveren aan de duurzame relatie tussen landbouw en natuur in de waardevolle cultuurlandschappen, gericht op bescherming van botanische kwaliteiten en karakteristieke weidevogels. De twee instrumenten van de nota zijn: 1) verwerving van gronden ten behoeve van reservaatvorming, waar een vorm van beheer is gewenst welke niet te combineren is met de bedrijfsvoering, en 2) het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren. Er wordt zo onderscheid gemaakt tussen beheers- en reservaatgebieden. Tot de vorming van natuurgebieden in de reservaten plaats vindt, kan daar een overgangsbeheer gevoerd worden door de boeren, i.p.v. het afsluiten van een gangbare beheersovereenkomst.

De overheid heeft inmiddels 200.000 hectare landbouwgrond aangewezen als zogenaamde Relatienotagebieden. In beheersgebieden kunnen boeren op vrijwillige basis meewerken aan natuur- en landschapsbeheer. Door het afsluiten van beheersovereenkomsten met de overheid worden de kosten voor extra arbeid en/of inkomstenderving, n.a.v. het beheer, vergoed door de overheid.

In de reservaatgebieden zijn de beheerseisen zodanig dat daar op de lange termijn geen rendabele bedrijfsvoering meer mogelijk is. Tot aan de verkoop van de grond kan er door de boer een overgangsbeheer gevoerd worden. Door overheid en natuurbeschermingsorganisaties wordt er naar gestreefd om de landbouwgronden, in de aangewezen “reservaat”gebieden, te verwerven voor de vorming van reservaten.

Voorbeelden van beheersmaatregelen zijn later maaien en/of beweiden en het niet bemesten van percelen of perceelsranden. De beheersmaatregelen zijn onderverdeeld in lichte en zware beheerspakketten. Bij een zwaar beheerspakket wordt de boer zwaardere beperkingen opgelegd, tegen een hogere vergoeding, in vergelijking met de lichte pakketten met kleinere beperkingen. De beheersovereenkomsten vallen onder de Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) (Min. van LNV, 1992) en de (EU-) Bergboerenregeling.

De resultaten van het Relatienotabeleid

Uit een evaluatie van de resultaten van de beheersovereenkomsten blijkt dat vooral zwaar beheer een bijdrage levert aan de ontwikkeling van bloemrijke vegetaties en het verminderen van de voedselrijkdom. De kruidenrijke graslanden, die tot ontwikkeling komen behoren voornamelijk tot de algemenere graslandvegetaties. Behoud en ontwikkeling van botanisch waardevolle graslandvegetaties is alleen mogelijk in reservaten van natuurbeschermings-

organisaties en op kleine schaal in Relatienotagebieden. De effectiviteit van beheersovereenkomsten ten aanzien van de vegetatie is sterk gebiedsafhankelijk en wordt bepaald door de abiotische condities en de landbouwkundige omstandigheden (Wymenga e.a., 1996). In de gebieden met een weidevogelstelling komen inmiddels goed ontwikkelde weidevogelpopulaties voor. Naast hoge dichtheden van algemene weidevogels komen ook de meer zeldzamere weidevogelsoorten in de Relatienotagebieden voor. In de toekomst kunnen de Relatienotagebieden samen met de reservaten van de natuurbeschermingsorganisaties een groot deel van Nederlandse weidevogelpopulatie gaan herbergen (Wymenga e.a., 1996). De resultaten van onderzoek naar de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst in de bedrijfsvoering komen in paragraaf 2.6 aanbod.

Natuurbeleidsplan

Door de introductie van het Natuurbeleidsplan (Min. van LNV, 1990) in 1990 wordt er nu naast het veiligstellen van bestaande natuurgebieden, ook gestreefd naar het uitbreiden van het areaal aan natuurgebieden door middel van natuurontwikkeling. Het hoofddoel van het Natuurbeleidsplan is:

“duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden” (Min. van LNV, 1990).

Ook is het beschermen van planten- en diersoorten die in nationaal en internationaal verband bedreigd worden, van belang. Deze soorten zijn omschreven als de doelsoorten van het Natuurbeleidsplan. Doelsoorten en waardevolle ecosystemen worden door het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur duurzaam beschermd. De Ecologische Hoofdstructuur omvat de meest waardevolle bestaande en potentiële natuurgebieden en de verbindingszones daartussen. Dit zijn o.m. ook alle gebieden die onder de Relatienota vallen.

Daarnaast wordt voor binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur door de overheid een specifiek soortenbeleid gevoerd, gericht op de bescherming van nationaal en internationaal bedreigde planten- en diersoorten. Het soortenbeleid bestaat uit het opstellen van soortbeschermingsplannen en het stimuleren van het nemen van soortgerichte maatregelen voor aandachtsoorten¹ en de eerder genoemde doelsoorten uit het natuurbeleid.

Bij de uitwerking van het Natuurbeleidsplan heeft het rijk alleen de verantwoording op zich genomen voor het nemen van initiatieven voor het beschermen en ontwikkelen van bijzondere natuurwaarden begrensd binnen de Ecologische hoofdstructuur. Voor de algemene natuur- en landschapswaarden, van lokaal en regionaal belang, ligt het initiatief bij provincies en gemeenten. Daarnaast is het rijksbeleid er op gericht voorwaarden te scheppen voor het instand houden van de algemene natuur- en landschapswaarden, door het aangeven van

¹ aandachtsoorten = soorten waarvoor niet kan worden volstaan met een wettelijke (passieve) bescherming, maar waarvoor specifieke beheersmaatregelen getroffen moeten worden (Min. van LNV, 1990).

perspectieven en het treffen van maatregelen in de vorm van voorlichting, onderzoek en stimulering (Min. van LNV, 1990).

Na evaluatie van de Relatienota in 1995 is de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (Rbon) ingevoerd. Dit is een sterke vereenvoudigde vorm van de oude regeling, waarbij lichte beheerspakketten zijn geschrapt. Verder wordt er meer aandacht besteed aan het natuurrendement van de beheersovereenkomsten. Inmiddels zijn voor ongeveer 40.000 hectaren landbouwgrond (Oostindie en Broekhuizen, 1997) beheersovereenkomsten afgesloten, goed voor zo'n 30 miljoen gulden aan beheersvergoedingen per jaar.

Het afsluiten van beheersovereenkomsten of andere vormen van agrarisch natuurbeheer wordt door boeren steeds meer gezien als een manier om naast de gangbare landbouwproductie aanvullende inkomsten te verwerven.

2.2 De ontwikkelingen vanaf 1995

Vanaf 1995 krijgt een politieke omslag in het denken zijn beslag, in het kader van de decentralisatie van taken bij de overheid. De burger wordt vanaf dit moment meer aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap. De mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer worden uitgebreid met een aantal nieuwe instrumenten, waaronder natuurproductiebetaling en particulier beheer, welke op dat moment nog ontwikkeld moeten worden. Daarnaast wil de overheid overschakelen naar het systeem van outputsturing in het (agrarisch) natuurbeheer; de beheerder wordt dan niet meer betaald voor een bepaald beheer, maar voor de natuurresultaten, die zijn behaald.

Nota Dynamiek en Vernieuwing

In de nota Dynamiek en Vernieuwing (Min. van LNV, 1995) staat nog steeds het realiseren van de natuur-, bos-, en landschapsdoelen centraal, volgens de eerder genoemde beleidsplannen. Daarnaast kiest het rijk voor het meer perspectief bieden in de agrarische sector én voor het duurzaam veiligstellen van natuur en landschap. In deze nota wordt de burger meer aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van natuur en landschap en deze gaat zo een grotere rol spelen bij het natuur- en landschapsbeheer. In de nota zijn beleidsprioriteiten opgenomen ten aanzien van duurzaam beheer, het stelsel van beheersovereenkomsten en outputsturing op basis van natuurproductieresultaten. Ook hier dient een methodiek ten behoeve van de toetsing nog te worden ontwikkeld.

De ideeën van de Nota Dynamiek en Vernieuwing voor het agrarisch natuurbeheer zijn o.a. verder uitgewerkt in het Programma Beheer (Min. van LNV, 1997) en het Stimuleringskader, waarin initiatieven worden ondersteund, die bijdragen aan plattelandsvernieuwing.

Programma Beheer

Naar aanleiding van het Relatienotabeleid is in 1995 het “Programma Beheer” opgezet. De doelstellingen van het Programma Beheer zijn:

“het verruimen van de mogelijkheden om particulieren in te schakelen bij natuurbeheer en het bevorderen van de verdere ontwikkeling van de EHS door bij beloning voor beheer nadrukkelijker een koppeling te leggen met het gewenste natuurre resultaat” (Min. van LNV, 1997a).

Daarnaast is het bevorderen van natuur- en landschapsbeheer buiten de EHS meegenomen als onderdeel van het Programma Beheer.

In het Programma Beheer wil de overheid toewerken naar een andere manier van betaling voor beheer, waarbij op basis van de resultaten van het beheer, een beloning zal worden berekend. Een koppeling van doelen aan de resultaten. Zo wordt ook invulling gegeven aan de sturingsfilosofie van LNV “sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat”, waarbij ook de verantwoordelijkheid van de burger voor het beheer van natuur, bos en landschap in het landelijk gebied wordt gestimuleerd (Min. van LNV, 1997a). Het voorstel is ook om particulieren in aanmerking te laten komen voor het beheren van natuur in reservaatgebieden, naast de erkende terreinbeherende organisaties.

Voor een vertaling van de outputsturing naar de praktijk, zijn doelpakketten ontworpen, waarin de resultaten van een bepaalde vorm van beheer zijn vastgelegd. De doelpakketten zijn een vertaling van de natuurdoeltypen uit het Handboek ‘Natuurdoeltypen in Nederland’ (Bal, 1995) naar de beheerder toe.

Daarnaast zijn in het Programma Beheer een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor het verbreden van de mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer. Deze instrumenten worden in de volgende paragraaf verder besproken.

2.3 De mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer

De mogelijkheden voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in Nederland zijn verdeeld, door middel van de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur. Binnen en buiten de EHS bestaan verschillende mogelijkheden.

Binnen de EHS kan natuurbeheer door terreinbeherende organisaties en binnenkort ook door particulieren uitgevoerd worden. Ook kunnen beheersovereenkomsten afgesloten worden. Buiten de EHS kan op vrijwillige basis natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer worden

uitgevoerd. Hier ontbreekt de financiële vergoeding van de overheid, voor arbeid en inkomstenderving. Binnen het vrijwillige agrarisch natuurbeheer moet ook ruimte zijn voor alternatieve vormen van natuur en natuurbeheer. Ook *functionele natuur*, bijvoorbeeld het inzaaien van bloemrijke plantensoorten langs akkerranden voor het stimuleren van natuurlijke plaagpopulaties, kan bijdragen aan de ontwikkeling van agrarische natuur. Zo kunnen met name ecologische boeren enthousiast gekregen worden voor agrarisch natuurbeheer.

In tabel 2.3.1 staat een overzicht van de mogelijkheden voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in Nederland, verdeeld in binnen en buiten de EHS.

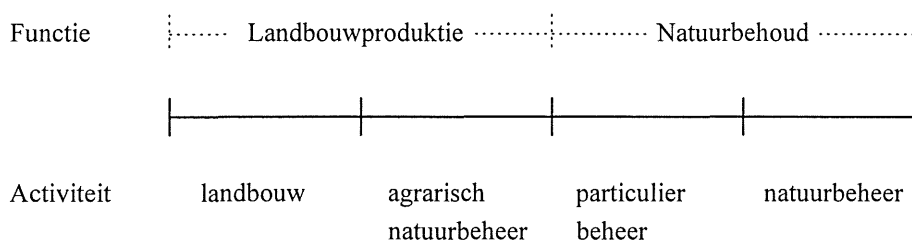
Tabel 2.3.1: De mogelijkheden voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS.

Gebied	Binnen de EHS				Buiten de EHS "witte gebieden"	
	<i>natuur</i>		<i>landbouw</i>		<i>landbouw</i>	
Hoofdfunctie						
Mogelijkheden	natuurbeheer	particulier beheer	agr.natuur- beheer	landbouw	Vrijwillig natuurbeheer	landbouw
Toepassing	Reservaatsbeh. door terrein- beherende organisatie	Reservaatsbeh. door particulieren	Uitvoering Rbon door boeren			

In de volgende paragraaf wordt eerst in gegaan op de onderverdeling landbouw - natuurbeheer om de verschillen aan te geven tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Daarna worden in paragraaf 2.4 alle instrumenten voor agrarisch natuurbeheer binnen de Ecologische Hoofdstructuur behandeld en in paragraaf 2.5 de instrumenten of mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS.

2.3.1 De onderverdeling landbouw-natuurbeheer

Er zijn verschillende vormen van beheer in een reeks van landbouw tot natuurbeheer, zie figuur 2.3.1 (mond. med. Johan Heinen, DLG). Binnen deze reeks is een tweedeling op basis van de hoofdfunctie gemaakt. Bij de landbouw en het agrarisch natuurbeheer is de hoofdfunctie landbouwproductie, het agrarisch natuurbeheer is hier een nevenfunctie. Bij het particulier beheer en het natuurbeheer is de hoofdfunctie natuurbehoud. De landbouwactiviteiten, die hier nog plaats zouden vinden, zijn niet economisch rendabel voor de boer.



Figuur 2.3.1: Reeks landbouw-natuurbeheer (mond. med. J. Heinen).

Het verschil tussen de landbouw en het agrarisch natuurbeheer is gebaseerd op het wel of niet inpassen van natuurdoelstellingen in de bedrijfsvoering. Bij het agrarisch natuurbeheer is een boer actief bezig met natuurbeheer en -ontwikkeling op zijn bedrijf naast een gangbare op produktiegerichte bedrijfsvoering. Het grootste deel van zijn inkomen komt uit de landbouwproductie. In de gangbare landbouw is agrarisch natuurbeheer in de vorm van beheersovereenkomsten goed inpasbaar. Het is vooral gericht op bufferbeheer, weidevogelbeheer en botanisch beheer, waarbij de resultaten van het beheer binnen 5 jaar zichtbaar moeten zijn (zie tabel 2.3.2).

Het particulier beheer is een nieuwe vorm van natuurbeheer (Min. van LNV, 1997a), die tot nu toe alleen als experiment is uitgevoerd. Nu kan een particulier zelf met natuurbeheer aan de slag, terwijl dit voorheen alleen voor erkende terreinbeherende organisaties mogelijk was. Het beheer zal plaats vinden op basis van landbouwkundige activiteiten, maar de productie-opbrengst van de percelen met particulier beheer is te laag in verhouding tot een rendabele bedrijfsvoering. Het is niet als geheel inpasbaar op alle percelen van een gangbaar bedrijf. Alleen wanneer op één à twee enkele percelen particulier beheer wordt gevoerd naast de gewone productie, is het te combineren met een gangbare bedrijfsvoering.

Er wordt bij het particulier beheer gewerkt tegen vergoeding van extra arbeid en inkomstenderving. De resultaten van de natuurdoelstelling moeten binnen 30 jaar zichtbaar worden (zie tabel 2.3.2). Verderop in het hoofdstuk komt particulier beheer uitgebreid aanbod. Binnen het natuurbeheer draait het om specifiek beheer voor de ontwikkeling van een bepaalde natuurdoelstelling, die niet met landbouw gecombineerd kan worden. Het zijn lange termijn beheersplannen, waarbij de resultaten pas na minimaal 30 jaar zichtbaar worden.

Tabel 2.3.2: *Verschillende vormen van beheer*

	agrarisch natuurbeheer	particulier beheer	natuurbeheer
Beheersvormen	gangbare landbouw	landbouwkundig beheer	specifiek beheer
Inpasbaarheid	goed inpasbaar	niet inpasbaar	niet inpasbaar
Landbouwproductie	rendabel + vergoeding inkomstenderving	niet rendabel + vergoeding inkomstenderving	geen opbrengst
Resultaattermijn (in jaren)	± 5 jaar	≤ 30 jaar	>>30 jaar

2.4 Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS

Onder agrarisch natuurbeheer wordt verstaan:

“het beheer van natuur, bos en landschap door particulieren in gebieden met een blijvende hoofdfunctie landbouw” (Min. van LNV, 1997a).

Het draait om de mogelijkheid van het inpassen van agrarisch natuurbeheer en eventueel natuurontwikkeling op een landbouwbedrijf. Het inkomen blijft afhankelijk van de landbouwproductie, met als aanvullende inkomsten het agrarisch natuurbeheer.

Voor het agrarisch natuurbeheer is vanuit het Relatienotabeleid de Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Min. van LNV, 1992) ontwikkeld. In de Rbon zijn beheersbepalingen gegroepeerd in een aantal beheerspakketten. Boeren, waarvan de landbouwgrond binnen de Ecologische Hoofdstructuur is gelegen, kunnen met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) een beheersovereenkomst afsluiten, die gebaseerd is op de Rbon. De boer kan voor de beheersovereenkomst een keuze maken uit beheerspakketten op basis van gekozen beheersdoelstellingen en het type bedrijf. Er zijn beheerspakketten voor het handhaven van natuurlijke handicaps, bufferbeheer, weidevogelbeheer en botanisch beheer, onderverdeeld in licht en zwaar beheer. Op basis van de produktiederving en de extra arbeid voor het beheer krijgt de boer een vergoeding.

Inmiddels zijn er ruime ervaringen met de beheersovereenkomsten opgedaan en een aantal nieuwe instrumenten van het ministerie van LNV, zie het Programma Beheer, zijn in experimenten voor het eerst toegepast. Het gaat hierbij om natuurproductiebetaling, de Ruime Jas en het particulier beheer. In de hier onder staande tekst worden de nieuwe instrumenten uitgewerkt.

De Ruime Jas

Na het toepassen van de beheersovereenkomst voor een groot aantal jaren, kwam steeds meer vraag naar een flexibelere toepassing van de Rbon. Tot nu toe werden alleen binnen begrensde relatienotagebieden beheersovereenkomsten afgesloten. De boeren willen echter zelf bepalen waar en voor welk perceel een beheersovereenkomst wordt afgesloten. Om de inpasbaarheid van beheersovereenkomsten te vergroten en de maatschappelijke weerstand tegen 1:1-begrenzings te verminderen, werd de Ruime Jas methode voor het begrenzen van gebieden ontwikkeld. Met de Ruime Jasmethode kunnen beheersovereenkomsten worden afgesloten tot een bepaald maximumoppervlakte binnen een groter zoekgebied (LBL, 1996). Op deze manier vallen meer bedrijven binnen de begrenzing en dit leidt tot een maximale deelname aan de beheersovereenkomst. (Brussee, 1996).

De Ruime Jas mag alleen worden toegepast in gebieden met weidevogelbeheer, perceelsrandenbeheer/landschapsonderhoud en in beperkte vorm met botanisch perceelsbeheer, waarbij voorwaarden m.b.t. zoekgebied en de percelen binnen het zoekgebied zijn opgesteld om de kwaliteit en effectiviteit van de beheersovereenkomst te waarborgen (Brussee, 1996).

Met de Ruime Jasmethode wil de overheid het agrarisch natuurbeheer stimuleren en de uitvoering van het Relatienotabeleid doen versnellen, waarbij de volgende effecten worden verwacht (Min. van LNV, 1997a):

- * meer natuurbeheer door boeren, grotere deelname;
- * grotere effectiviteit van het beheer, betere kwaliteit;
- * vermindering van de maatschappelijke weerstand tegen het Relatienotabeleid;
- * snellere afronding van de begrenzing van de Relatienota.

Het besluit ligt inmiddels ter goedkeuring bij de Europese Commissie, waarna het algemeen toegepast kan worden. Inmiddels is in een aantal experimenten met weidevogelbeheer aangetoond, dat de verspreide ligging van de percelen met een Ruime Jas beheersovereenkomst in een groter gebied, een duidelijk positief effect heeft op de weidevogelstand (Wymenga, 1995 en Schekkerman, 1997).

Natuurproductiebetaling of resultaatbeloning

Eind jaren tachtig is door het Centrum voor Landbouw en Milieu en Rijksuniversiteit Leiden natuurproductiebetaling oftewel resultaatbeloning als idee gelanceerd. Bij resultaatbeloning wordt de boer betaald op basis van het natuurresultaat ongeacht of hij nu wel of geen maatregelen heeft genomen om dit resultaat te bereiken (van Paassen, 1991).

Bij het weidevogelbeheer hangt de hoogte van de vergoeding af van het aantal gevonden nesten en van de soort weidevogel. De deelnemers van het randenbeheer worden betaald naar aanleiding van het aantal aangetroffen plantensoorten, die kenmerkend zijn voor een bepaalde natuurkwaliteit van de perceelsrand.

Een systeem als natuurproductiebetaling is geschikt om boeren te stimuleren deel te nemen aan het agrarisch natuurbeheer. Door het ontbreken van verplichtingen ten aanzien van het beheer, kan de boer zijn eigen invulling geven aan het beheer. Daarnaast zal het behalen van natuurresultaten stimulerend werken om verder te gaan met natuurbeheer. De beloning geeft een directe koppeling met het uitgevoerde beheer en zal de interesse wekken voor andere beheersvormen, gericht op het ontwikkelen van nieuwe natuurwaarden.

Met dit systeem is tot nu toe alleen op experimentele basis gewerkt. Voordat het systeem ter goedkeuring aan de Europese Commissie voorgelegd kan worden, moet het nog verder worden uitgewerkt en ingepast in het bestaande stelsel van beheersregelingen.

Particulier beheer

Particulier beheer wordt in het Programma Beheer gedefinieerd als

"beheer van natuurterreinen en bossen door particulieren in gebieden met de hoofdfunctie natuur of bos" (Min. van LNV, 1997a).

Het particulier natuurbeheer moet als vervanging van de verwerving van gronden gaan dienen voor reservaatvorming en natuurontwikkeling door terreinbeherende organisaties. Dit zal alleen gebeuren onder de voorwaarde dat de doelen van het natuurbeleid gehandhaafd worden. Voor het particulier beheer is een belangrijk criterium voor het maken van de beheersafspraken, dat de realisatietermijn van het beoogde doeltype binnen een periode van 30 jaar ligt. Daarnaast zijn ook schaal/minimumoppervlakte van het gebied en benodigde kennis voor het beheer belangrijk. Hierbij dient ook nadrukkelijk de duurzaamheid en de continuïteit van het beheer vast gelegd te zijn (Min. van LNV, 1997a).

De mogelijkheden voor particulier beheer zijn sterk afhankelijk van de gestelde natuurdoelen in een gebied, de plaatselijke Ausgangssituatie en de ondernemer zelf. De mogelijkheden voor particulier beheer zouden dan ook op gebiedsniveau moeten worden uitgewerkt, waarbij het bereiken van bepaalde natuurdoeltypen als Ausgangspunt gebruikt moet worden (LBL, 1996). Inmiddels zijn een aantal experimenten particulier beheer opgestart, om praktijkervaring op te doen. In samenwerking met de DLG neemt bijvoorbeeld ook de natuurvereniging Den Hâneker deel aan de experimenten met particulier beheer.

Het experimenteren met nieuwe ideeën voor agrarisch natuurbeheer is een kostbare zaak. Men moet inzicht krijgen in de resultaten, de ervaringen van de beheerder en de toepasbaarheid van het beheer op een willekeurig landbouwbedrijf. Monitoring van deze experimenten zijn arbeidsintensief en kostbaar. Hierdoor wordt er minder geëxperimenteerd met nieuwe mogelijkheden en vaak ook voor kortere duur. Daardoor zijn de behaalde resultaten niet altijd representatief. Alleen al de grote verscheidenheid in typen bedrijfsvoering maakt dat de toepasbaarheid van een nieuwe regeling nooit geheel vooraf kan worden ingeschat.

De toepasbaarheid van een regeling kan niet generiek vast worden gesteld. Per bedrijf zou gekeken moeten worden naar het type bedrijfsvoering en de opvattingen en doelstelling van de boer. Pas aan de hand daarvan kan een op maat gesneden regeling worden ontworpen, die volledig inpasbaar is op dat bedrijf.

2.5 Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS

2.5.1 Én-én benadering

Na de introductie van het Relatienotabeleid, was alle aandacht gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Echter door de groeiende belangstelling voor het agrarisch natuurbeheer, ging de aandacht ook steeds meer in de richting van de witte gebieden. Het groeiende aantal initiatieven maakt duidelijk dat het agrarisch natuurbeheer wordt gezien als een belangrijke bijdrage aan de platteland vernieuwing, waarbij aandacht nodig is voor gebieden binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur.

Met de Nota Dynamiek en Vernieuwing (Min. van LNV, 1995) is de één-én benadering een vast onderdeel van het beleid geworden. Er wordt gekozen voor gelijkwaardige aandacht voor gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur én de witte gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur.

In Programma Beheer is het beleid voor buiten de Ecologische Hoofdstructuur omschreven als het vergroten van de verantwoordelijkheid van de burger voor het beheer van natuur, bos en landschap, soorten en het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit door initiatieven te ondersteunen en te stimuleren, alsmede kennis over effecten en vaardigheden van het natuurbeheer te vergroten (Min. van LNV, 1997a). Om vrijwillige initiatieven voor agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur te stimuleren, wordt een financiële vergoeding apart gezet voor een oppervlakte van totaal 35.000 ha., die geen onderdeel gaan uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur.

2.5.2 De instrumenten voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS

Het beleid van de overheid buiten de EHS is gericht op het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger voor natuur, bos en landschap. Door middel van het ondersteunen en stimuleren van initiatieven en het vergroten van de kennis over natuurbeheer bij de burger, wordt getracht de

vrijwillige deelname aan natuurbeheer te vergroten. Vanuit het rijksbeleid zijn drie verschillende aandachtsvelden buiten de Ecologische Hoofdstructuur aangegeven.

Het beleid ten aanzien van *soorten*, waar de bijzondere verantwoordelijkheid van Nederland, in het kader van de Europese Gemeenschap, voor de instandhouding van leef- en verspreidingsgebieden van soorten en voor trekvogelroutes wordt vastgelegd. Hieronder vallen ganzenbeheer, additioneel weidevogelbeheer, vrijwillig weidevogelbeheer en natuurbraak (Min. van LNV, 1997a).

Het tweede aandachtsveld is het *bos- en landschapsbeleid* in het steeds verder verstedelijkend Nederland. De duurzaamheid en diversiteit van het landschap zijn voorwaarden voor een goed woon-, werk-, en leefklimaat. De uitgangspunten hiervoor zijn opgenomen in de Nota Landschap, het Bosbeleidsplan en de Balans Visie Stadslandschappen (Min. van LNV, 1997a).

Het derde aandachtsveld is gericht op de *ondersteuning van vernieuwende processen*. Door samenwerking van alle betrokken instanties en particulieren in regionale en lokale initiatieven kunnen win-winsituaties gerealiseerd worden voor natuur, bos en landschap en andere functies, die van belang zijn in het betreffende gebied.

De aandachtsvelden van het beleid worden alleen kort genoemd, omdat het niet van belang is voor dit onderzoek. Alleen om volledigheidshalve de mogelijkheden voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur aan te geven, werden de aandachtsvelden kort besproken.

2.6 Inpasbaarheid van een beheersovereenkomst

Bij alle onderwerpen over agrarisch natuurbeheer, wordt gesproken over de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst. Vaak wordt dit ook nog gecombineerd met de beschrijving 'in een gangbare bedrijfsvoering', zonder dat één van de begrippen verder wordt uitgelegd. Inmiddels is duidelijk dat er een grote verscheidenheid van meningen bestaat over deze begrippen. In deze paragraaf wordt geprobeerd om een beeld te geven van deze verschillende begrippen en hun toepassingen binnen het agrarisch natuurbeheer.

In de beginjaren van het Relatienotabeleid leefde vooral de gedachte dat de beheersovereenkomst geschikt was voor aflopende bedrijven. Een beheersovereenkomst zou niet passen in een moderne agrarische bedrijfsvoering. De eerste 10 tot 15 jaar ging het afsluiten van beheersovereenkomsten moeizaam, doordat in met name landbouwkringen de ideeën over agrarisch natuurbeheer niet werden geaccepteerd.

Met een steeds groter wordend enthousiasme van de boeren en een sterke toename in het aantal afgesloten beheersovereenkomsten in de negentiger jaren, is inmiddels het tegendeel bewezen. De beheersovereenkomst kan een alternatief bieden voor financiële verliezen door bijvoorbeeld melkquotering en andere beperkende maatregelen. Daarnaast is de

beheersovereenkomst nu overal geaccepteerd en zijn ook de beheersvergoedingen hoger geworden.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken, dat beheersovereenkomsten vrij makkelijk inpasbaar zijn. Een beheersovereenkomst past op elk bedrijf (Oostindie en Broekhuizen, 1997). En op alle typen bedrijven worden beheersovereenkomsten afgesloten. Zo wordt de beheersovereenkomst steeds meer als een erkende tak van het bedrijf gezien (LBL, 1996).

Lichte beheersovereenkomsten worden voornamelijk gesloten door de meer intensieve bedrijven. Voor dit type beheersovereenkomst zijn alleen geringe aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering nodig. Het zware beheer wordt voornamelijk afgesloten door de meer extensieve bedrijven, waar de melkveehouderij van beperkte betekenis is. Met name boeren behorend tot de zogenaamde bedrijfsstijlen afbouwers, plattelandsondernemers, verbreders en rekenaars zien mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer als een extra inkomstenbron. Alleen zogenaamde optimale boeren (ondernemers van sterk gespecialiseerde melkveebedrijven met een intensieve bedrijfsvoering) zien veel minder mogelijkheden om beheersovereenkomsten in te passen in de bedrijfsvoering (Oostindie en Broekhuizen, 1997). Voor uitleg over bedrijfsstijlen zie rapport 'Passen en meten' van Oostindie en Broekhuizen.

Uit bedrijfseconomisch onderzoek is ook naar voren gekomen dat beheersboeren gunstiger bedrijfsresultaten behalen, samengaand met hun hoger opleidingsniveau en goed management van deze groep der beheersboeren (de Boer, 1995). De vergoeding voor de beheersovereenkomst wordt bepaald op basis van de produktie- en inkomstenderving en deze worden voldoende gecompenseerd door de vergoeding (LBL, 1996).

Inmiddels is de inpasbaarheid van beheersovereenkomsten vanuit verschillende facetten bekeken, maar toch zal onderzoek nodig blijven om de inpasbaarheid en de deelname aan het agrarisch natuurbeheer te kunnen vergroten.

Naar aanleiding van de resultaten over de evaluatie van de beheersovereenkomst kan opgemerkt worden dat de beheersovereenkomst op elk bedrijf inpasbaar is. Door keuze tussen verschillende vormen van beheer, is voor elk bedrijf een geschikte toepassing te vinden. De enige factor die verder nog een bepalende rol speelt, is de bedrijfsdoelstelling en de interesse van de boer. Afhankelijk van de interesse van de boer voor natuur en landschap, bestaan er meer of minder mogelijkheden voor het inpassen van een beheersovereenkomst. De boer moet bereid zijn om de zorg voor natuur en landschap in zijn bedrijfsvoering op te nemen. Dan is een beheersovereenkomst altijd in te passen. Zolang de boer niet geïnteresseerd is in het behoud van natuur- en landschapswaarden op het bedrijf, zijn er altijd redenen te bedenken om geen beheersovereenkomst af te kunnen of willen sluiten.

2.7 Algemene natuurkwaliteit

De natuur op een landbouwbedrijf kan erg gevarieerd en goed ontwikkeld zijn. Door de aanwezigheid van gebouwen met elk een eigen functie, houtwallen en singels, erfbeplanting en percelen ontstaat een verscheidenheid van leefmilieus voor flora en fauna. Elk landbouw-

bedrijf of -gebied biedt ruimte voor een groot scala van natuurwaarden, die verschillen van bedrijf tot bedrijf. Deze verschillen kunnen ontstaan door verschillen in beheer, huisvesting (indeling van het bedrijf), natuurlijke omstandigheden en/of de heersende milieukwaliteit.

De laatste jaren wordt er steeds meer gepraat over de natuurwaarde of de natuurkwaliteit van een gebied. Het zijn begrippen waarvoor een grote verscheidenheid aan definities en opvattingen bestaan.

In het natuurbeleid van de overheid wordt onderscheid gemaakt tussen:

- natuur in natuurgebieden, in de vorm van de Ecologische Hoofdstructuur;
- natuur buiten natuurgebieden: de algemene natuurkwaliteit (Raad voor natuurbeheer, 1995).

De EHS bevat alle bestaande of te ontwikkelen natuurgebieden, met voldoende potentie voor een bijzondere natuurkwaliteit. Bij het onderscheiden van de EHS is dus al een keuze gemaakt tussen bijzondere en algemene natuurwaarden. De bijzondere natuurkwaliteit ligt begrensd in de EHS. De bijzondere natuurkwaliteit, zoals hierboven beschreven is gebaseerd op het al dan niet voorkomen van doelsoorten uit het beleid en Rode Lijst soorten. De algemene natuurkwaliteit kan omschreven worden als: *de natuur die ook buiten natuurgebieden verwacht kan worden*. Een basisnatuurkwaliteit, die in heel Nederland aanwezig zou moeten zijn.

Voor de EHS zijn concrete doelstellingen geformuleerd in de vorm van natuurdoeltypen en doelsoorten per natuurdoeltype. Voor de algemene natuurkwaliteit zijn voor een klein aantal aandachtsoorten doelen geformuleerd in de vorm van soortbeschermsplannen.

Vanuit de maatschappij en de landbouw komt echter steeds meer de nadruk te liggen op het belang van natuur en landschap met een goede kwaliteit buiten de EHS. Op regionale schaal komen steeds meer initiatieven voor beheer van natuur en landschap in het witte gebied, om de leemten in het beleid op te kunnen vullen. Ook wordt er gewerkt aan het ontwerpen van een geschikte methode om deze algemene natuurkwaliteit te kunnen meten.

De natuurwaarde van soorten kan op drie manieren worden vastgesteld, en wel aan de hand van (Oosterveld en Buys, 1996) 1) het voorkomen op de Rode Lijst voor bedreigde planten- en diersoorten, 2) de lijst van doelsoorten in het Nederlands beleid of 3) een natuurmeetlat.

Op deze manier kan de betekenis van de landbouw voor natuur worden bepaald.

De Rode Lijstsoorten en de doelsoorten betreffen planten- en diersoorten die in meer of mindere mate worden bedreigd met uitsterven. Het wel of niet voorkomen van Rode Lijst soorten of doelsoorten geeft aan welke natuurwaarden zijn vertegenwoordigd in een bepaald gebied. Zo kan men zich een beeld vormen van de toestand van de natuur of de kwaliteit van de natuur. Vanuit het oogpunt van het behoud van de biodiversiteit zijn de Rode Lijst soorten en de doelsoorten erg belangrijk. Deze soorten hebben een landelijke en internationale betekenis.

De natuurmeetlat (Buys, 1995) is een systeem, dat ontwikkeld is om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de natuur op een landbouwbedrijf. De natuurmeetlat is gebaseerd op drie verschillende aspecten, die worden gebruikt om een waardering te geven aan de natuurwaarde

op een bedrijf: de soortenrijkdom, de aantallen individuen per soort en de maatschappelijke waardering voor die soorten. De natuurmeetlat kent aan soorten een ecologische waarde toe die hoger is naarmate de soort zeldzamer is, meer bedreigd is en waarvoor Nederland, in Europees verband gezien, van groter belang is voor het voorkomen van de soort.

Door het toepassen van een natuurmeetlat kan men inzicht krijgen in de natuurresultaten en in de ontwikkeling, wat de boer kan stimuleren om gerichte maatregelen te nemen voor verbetering van de natuurkwaliteit. Daarnaast kan de natuurmeetlat als basis dienen voor natuurproductiebetaling of resultaatbeloning, door het vaststellen van streefwaarden per bedrijf of regio. Het landelijk invoeren van de natuurmeetlat zou zo een grote bijdrage kunnen leveren aan het versterken en vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor agrarisch natuurbeheer, maar brengt ook een aantal nadelen met zich mee. De inventarisatie voor de natuurmeetlat vraagt om een goede kennis van soorten en is een arbeidsintensieve bezigheid. Ook zou de inventarisatie gecontroleerd moeten worden. Daarnaast is ook nog niet veel ervaring met de toepassing van de natuurmeetlat door de jaren heen en met de bruikbaarheid van het systeem voor boeren.

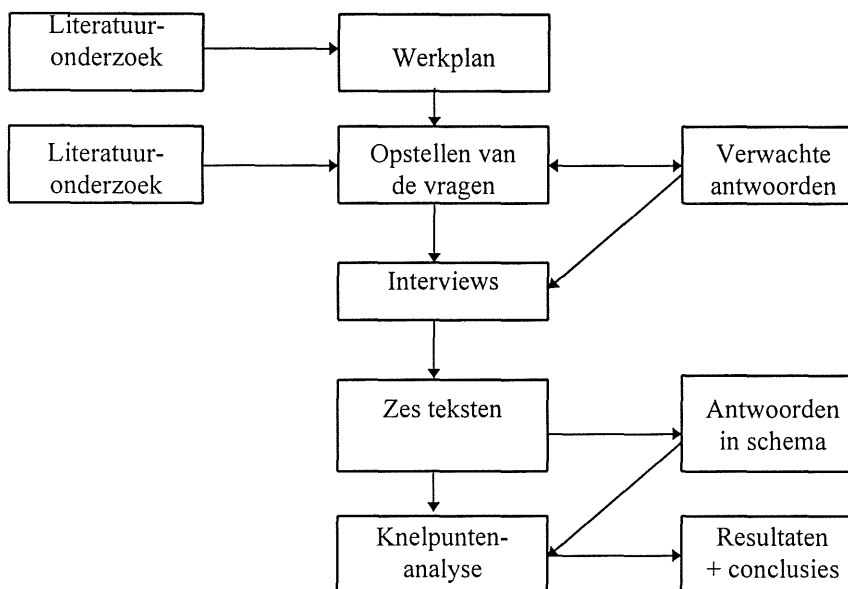
De algemene natuurkwaliteit kan als maatstaf voor een gewenste milieukwaliteit gelden. Uit het voorkomen van verschillende soorten kan een bepaalde milieukwaliteit worden afgelezen. Het voorkomen van soorten geldt als een indicator voor de toestand van het milieu.

Over de haalbaarheid van de toepassing van een algemene natuurkwaliteit als maat voor de milieukwaliteit en als basisniveau op een landbouwbedrijf bestaan nog twijfels. Om inzicht te krijgen in de aanwezige kwaliteit en de ontwikkeling van die kwaliteit op een landbouwbedrijf zal veel onderzoek nodig zijn. Het is waarschijnlijk wel een streven voor de toekomst, opdat ooit elk bedrijf de garantie van een goed milieu met een bepaalde natuurkwaliteit kan geven.

3 Methode

3.1 Onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit een aantal verschillende stappen, in figuur 3.1 wordt een overzicht gegeven van het verloop van het onderzoek.



Figuur 3.1: Een overzicht van de verschillende stappen in het onderzoek

Naar aanleiding van een literatuuronderzoek wordt het werkplan met de doelstellingen voor het onderzoek opgesteld. Ook worden zes organisaties uitgekozen voor het uitvoeren van een kwalitatieve analyse van visies op agrarisch natuurbeheer.

De organisaties worden benaderd met de vraag of een medewerker wil deelnemen aan het onderzoek en of er informatie over de betreffende organisatie opgestuurd kan worden, waarmee een beeld van de organisaties gevormd kan worden.

Op basis van de toegezonden informatie (overzicht van de literatuur van de betreffende organisaties in bijlage II) en het literatuuronderzoek worden de onderwerpen voor de vragen uitgekozen en de vragen opgesteld. Daarna worden de vragen reeds vóór het afnemen van de interviews uitgewerkt, om al een beeld te krijgen van de verschillen tussen de organisaties.

Na het bezoeken van de organisaties voor de interviews, die op band zijn opgenomen, worden de teksten van de interviews op papier gezet en gebruikt voor de uitwerking van de vragen. In een schema wordt een overzicht gegeven van de antwoorden per vraag per organisatie.

De gegevens van de interviews worden per onderwerp gebruikt voor een knelpuntenanalyse. Hierbij wordt ingegaan op belangentegenstellingen, verschillen in definities, opvattingen en ideeën en verschillen in de doelstellingen om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te gaan.

Daarna worden per knelpunt mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen om de knelpunten op te kunnen heffen. De oplossingsrichtingen zijn onder andere gebaseerd op het sluiten van compromissen, het aanpassen van doelstellingen, het zoeken naar nieuwe mogelijkheden of het voorstellen van andere toepassingen

In het laatste onderdeel worden puntsgewijs de conclusies en eventuele adviezen voor veranderingen in doelstellingen, beleid of andere punten gegeven.

3.2 Keuze van de organisaties

De keuze van de organisaties heeft willekeurig plaats gevonden. Alleen op basis van drie invalshoeken, waarmee tegen agrarisch natuurbeheer aan kan worden gekeken, zijn de volgende zes organisaties geselecteerd:

- 1 overheid: - Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer (IKC N);
 - Dienst Landelijk Gebied (DLG);

- 2 natuurbescherming: - Vereniging Natuurmonumenten;
 - Landschapsbeheer Nederland;

- 3 landbouw: - Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschaps beheer
 WLTO
 - Natuurvereniging Den Hâneker.

Per organisatie is één persoon geïnterviewd, die actief betrokken is bij het beleid van de betreffende instelling en de ontwikkelingen binnen het agrarisch natuurbeheer. De lijst met de respondenten staat in bijlage I.

3.3 De vragenlijst

Er is een keuze is gemaakt uit onderwerpen, waarvan de verschillen tussen de organisaties niet duidelijk zijn en instrumenten en mogelijkheden voor de uitvoering van agrarisch natuurbeheer, die in het Programma Beheer naar voren komen als actueel. Ook worden een aantal onderwerpen ter sprake gebracht om de verwachtingen ten aanzien van agrarisch natuurbeheer in de toekomst te kunnen omschrijven. Uiteindelijk zijn de volgende onderwerpen geselecteerd:

- 0 Definitie natuur
- 1 Definitie agrarische natuur
- 2 Definitie agrarisch natuurbeheer
- 3 Minimum voorwaarden voor agrarisch natuurbeheer

- 4 Doelstellingen van de organisatie m.b.t. agrarisch natuurbeheer
- 5 Middelen voor realisatie van de doelstellingen
- 6 Ruime jas toegepast als bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen
- 7 Inpasbaarheid
- 8 Én-én benadering
- 9 Natuurproductiebetaling
- 10 Particulier beheer
- 11 Scheiding en verweving van landbouw en natuur
- 12 Plattelandsontwikkeling
- 13 Ecologische landbouw
- 14 Stand van zaken: algemene natuurkwaliteit
- 15 Algemene Natuurkwaliteit en Milieukwaliteit

Per onderwerp is één relevante vraag opgesteld, waarmee de verschillen in opvattingen, meningen en doelstellingen tussen de organisaties naar voren zou moeten komen. Zo is een lijst van 16 vragen tot stand gekomen (zie bijlage III).

Na het opstellen van de vragenlijst is een schema opgesteld met de ‘verwachte’ antwoorden van de organisaties, voordat de interviews plaats vonden. Deze antwoorden zijn opgesteld op basis van de informatie en literatuur, die beschikbaar was, om een beeld te krijgen de organisaties. De vragen konden zo ook getoetst worden op geschiktheid voor het aantonen van verschillen in doelstellingen en opvattingen tussen de verschillende organisaties. Zo werden de vragen geëvalueerd in relatie tot de doelstelling van het onderzoek.

4 De organisaties

In dit hoofdstuk wordt van iedere organisatie een beschrijving gegeven van de opbouw van de organisatie, de relaties met andere organisaties, de doelstellingen en de middelen of instrumenten, die de betreffende organisatie tot haar beschikking heeft voor de uitvoer van agrarisch natuurbeheer. Ook wordt in een overzicht gegeven op welke vlakken van de schaal landbouw-natuurbeheer een organisatie actief is.

4.1 Een beschrijving van de organisatie

4.1.1 Overheidsinstellingen

IKC Natuurbeheer

Het Informatie en Kennis Centrum Natuurbeheer (IKC Natuurbeheer) in Wageningen is een onderdeel van de Directie Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het IKC Natuurbeheer levert een bijdrage aan de beleidsondersteuning op het gebied van natuur, bos en landschap. De bijdragen van het IKC Natuurbeheer aan beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en -evaluatie bestaan uit de volgende activiteiten:

- het vervaardigen van bouwstenen voor het beleid (bv. Handboek natuurdoeltypen);
- het uitvoeren van evaluaties en verkenningen;
- het verbeteren van het kennisnetwerk en de kennisontwikkeling voor natuur, bos en landschap;
- gegevensvoorziening.

Het IKC Natuurbeheer werkt hiertoe nauw samen met tal van organisaties waaronder onderzoeksinstituten (DLO, LUW, RIVM, Universiteiten), overheden (LNV, provincies, gemeenten, Defensie, V&W, VROM, e.d.), uitvoerende en beherende organisaties (LASER, DLG, SBB, Natuurmonumenten, waterschappen, etc.).

Eén van de programma's die voortkomt uit de Nota Dynamiek en Vernieuwing (LNV, 1995) is het Programma Beheer. Het IKC Natuurbeheer heeft bijdragen geleverd aan het Programma Beheer, onder andere op gebied van ontwikkeling van doelpakketten voor beheer natuur, bos en landschap, het formuleren van uitgangspunten voor monitoring en evaluatie in het kader van de Nieuwe Regelingen voor beheer en het analyseren van het kennisnetwerk rond agrarisch natuurbeheer.

In samenwerking met andere instellingen heeft het IKC Natuurbeheer verder intensief bijgedragen aan de Natuurverkenningen 1997. In deze Natuurverkenningen wordt stilgestaan bij de toestand van de natuur in brede zin, is het natuurbeleid geëvalueerd en zijn toekomstige ontwikkelingen voor natuur verkend. In Natuurverkenningen 1997 is ook ingegaan op trends en toekomstige ontwikkelingen op gebied van agrarisch natuurbeheer.

Dienst Landelijk Gebied

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is ontstaan na samenvoeging van twee verschillende diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; de Landinrichtingsdienst en Directie Beheer Landbouwgronden.

De kerntaken van de DLG zijn:

- landinrichting;
- grond verwerving;
- agrarisch natuurbeheer.

De DLG is een uitvoeringsdienst van het Ministerie van LNV. In 1998 zal de DLG extern worden verzelfstandigd tot een zelfstandig Bestuursorgaan. De dienst wordt dan aangestuurd door het Ministerie van LNV en de provincies, die samen de 'eigenaren' zijn van de dienst. Het beleid, dat de DLG uitvoert, wordt door de centrale overheid en de provincies gemaakt. De DLG wordt door deze instanties aangestuurd en is daarnaast ook betrokken bij de beleidsvoorbereiding als adviserende instantie voor de uitvoerbaarheid van het te ontwikkelen beleid voor het landelijk gebied.

In dienst van de overheid heeft de DLG al 20 jaar ervaring met de uitvoering van natuurbeheer door boeren. Het afsluiten van de beheersovereenkomsten met boeren volgens de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (Rbon) is de belangrijkste toepassing. Daarnaast verwerft de DLG gronden voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, die na het eventuele inrichten van het gebied, in beheer c.q. eigendom worden gegeven bij een terreinbeherende organisatie, zoals bijvoorbeeld Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

Bij de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer vindt de DLG het belangrijk, om;

- voldoende draagvlak te creëren in een gebied voor nieuwe projecten met betrekking tot agrarisch natuurbeheer;
- de vrijwillige deelname aan projecten als basis te hebben;
- een goede communicatie te hebben met de deelnemers van de projecten;
- voldoende financiële compensatie te bieden voor de deelname aan een project.

Het agrarisch natuurbeheer, zoals het wordt uitgevoerd door de DLG is geregeld in Europese verordeningen. Dit betekent dat de DLG de programma's en regelingen, die zij gaat uitvoeren moet aanmelden en laten goedkeuren door de Europese Unie.

4.1.2 Natuurbeschermingsorganisaties

Vereniging Natuurmonumenten

De Vereniging Natuurmonumenten is, met ongeveer 850.000 leden, de grootste particuliere terreinbeherende organisatie in Nederland. Natuurmonumenten heeft als kerntaak de bescherming en het herstel van de natuur in Nederland. Het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur en het verhogen van de natuurwaarden in het overige landelijk gebied, zijn daarbij de belangrijkste doelstellingen.

Voor de realisatie van hun doelstellingen is Natuurmonumenten primair bezig met het beheren van gebieden, die via de DLG of zelf worden verworven. Daarnaast worden nieuwe

initiatieven gestart, waarbij de nadruk komt te liggen op de samenwerking tussen de landbouw en de Vereniging. Natuurmonumenten richt zich daarbij voornamelijk op het instandhouden van historische cultuurlandschappen met bijzondere waarden binnen de Ecologische Hoofdstructuur. De vereniging stelt daarbij als voorwaarde dat de natuurdoelstellingen voor het gebied, zoals vastgelegd in het Natuurbeleidsplan, worden gerealiseerd. Criteria die Natuurmonumenten hierbij toepast zijn, dat de samenhang en de structuur van de EHS in tact blijft en dat het streven naar grotere eenheden niet gefrustreerd worden (Schaap, 1996). Ook de kwaliteit van het beheer; de duurzaamheid en het beheer zelf, moeten gewaarborgd worden. Ook vanuit de landbouw in de witte gebieden, de gebieden buiten de EHS, groeit de belangstelling voor het agrarisch natuurbeheer. Natuurmonumenten ondersteunt dan ook een aantal initiatieven voor natuurvriendelijk boeren in deze gebieden.

Landschapsbeheer Nederland

Landschapsbeheer Nederland is een samenwerkingsverband van 12 provinciale Stichtingen Landschapsbeheer. Het samenwerkingsverband zet zich in voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur-, landschaps- en cultuurhistorische elementen in het agrarisch cultuurlandschap (Terwan, 1995). Zo'n vierhonderd lokale en regionale vrijwilligersgroepen vormen de basis van Landschapsbeheer Nederland. Jaarlijks zijn ongeveer 30.000 mensen bereid om boeren te helpen bij het knotten van wilgen, het beschermen van weidevogelnesten, het graven en schonen van drinkpoelen en vele andere activiteiten. Landschapsbeheer Nederland is een organisatie, die wordt gefinancierd door middel van overheidssubsidies, particuliere steun, baten en opbrengsten van publicaties. Op dit moment werkt Landschapsbeheer Nederland aan de uitgave van een handboek Agrarisch natuurbeheer.

De organisatie wil het agrarisch natuurbeheer van de grond tillen, zodat het 1) een bijdrage aan natuur en landschap en 2) een bijdrage aan de plattelandsvernieuwing kan leveren. Daarbij wordt gestreefd naar een én-én benadering: gelijkwaardige aandacht voor de witte gebieden en de Ecologische Hoofdstructuur.

Zo heeft de organisatie veel te maken particulieren, zoals boeren, buitenwonende stadsmensen en landgoedeigenaren. Landschapsbeheer Nederland coördineert projecten en geeft adviezen voor het beheer van gebieden of objecten.

Het agrarisch natuurbeheer wordt door Landschapsbeheer Nederland tevens gezien als een mogelijk middel voor de ondersteuning van de boeren die door beperkende maatregelen, minder intensief kunnen boeren.

4.1.3 Landbouworganisaties

Koepelorganisatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer van de WLTO

De koepelorganisatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer is op initiatief van de WLTO, samen met de lokale natuurverenigingen en milieucoöperaties opgericht. De WLTO is onderdeel van de landelijke organisatie LTO, de Land- en Tuinbouworganisatie, met als

doelstelling de belangenbehartiging van de leden van de WLTO. De missie van de Koepelorganisatie WLTO is:

"de leden van de WLTO al dan niet georganiseerd in boerennatuurverenigingen, helpen met het realiseren van agrarisch inkomen, uit meerwaarden van een goed beheer van de natuurlijke omgeving van de samenleving, tot uiting komend in een verhoging van de omgevingskwaliteit van de Groene Ruimte in West-Nederland." (mond. med. A. Brand)

De WLTO is actief in drie provincies; Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland. Verschillende activiteiten van de organisatie zijn bijvoorbeeld: belangenbehartiging, marktwerking, het begeleiden van besturen van natuurverenigingen, het organiseren van kennistransfers, het doen of laten verrichten van onderzoek en het verzorgen van de algemene PR naar de samenleving toe.

Natuurvereniging Den Hâneker

Den Hâneker is een vereniging van boeren en burgers in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, die actief bezig zijn met agrarisch natuurbeheer. Het is een organisatie die op initiatief van boeren is opgezet, waarbij de nadruk wordt gelegd op het zelf verantwoordelijk zijn voor het behoud en de ontwikkeling van natuur en landschap in hun omgeving. Den Hâneker heeft momenteel 250 agrarische leden en 175 niet-agrarische leden. Het doel van Den Hâneker wordt door de leden zelf omschreven als:

"..boeren en burgers zelf verantwoordelijk te laten zijn voor het behoud en de ontwikkeling van natuur en landschap in hun omgeving. Daarbij speelt agrarisch natuurbeheer, vrijwillig en inpasbaar in de agrarische bedrijfsvoering, een belangrijke rol." (Den Hâneker, 1996)

Door de contacten in de gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden hoopt Den Hâneker dat het makkelijker zal worden om andere partijen bij zijn activiteiten te betrekken, zodat uiteindelijk de wetgeving flexibeler en meer gebiedsgericht ingezet kan worden.

Daarnaast neemt Den Hâneker ook deel aan de uitvoering van het Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. Samen met de provincie, gemeenten en andere organisaties is een convenant opgesteld met doelen ten aanzien van sociale leefbaarheid, economische vitaliteit en gebiedskwaliteit (Gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, 1996). In de zomer van 1996 zijn naar aanleiding van het Convenant allerlei vormen van agrarisch natuurbeheer van start gegaan op initiatief van Den Hâneker, de WLTO, de DLG en andere natuurorganisaties.

4.2 De middelen of instrumenten voor de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer

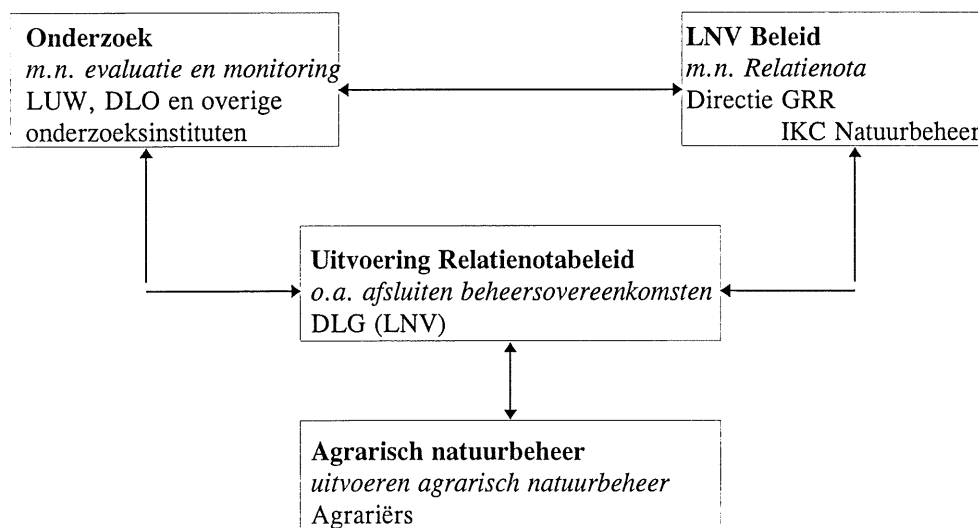
Elke organisatie is vanuit zijn eigen invalshoek bezig met agrarisch natuurbeheer en heeft daarvoor zijn eigen instrumenten of wegen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de middelen of instrumenten die ter beschikking staan van de genoemde zes organisaties voor het agrarisch natuurbeheer.

4.2.1 Overheidsorganisaties

IKC Natuurbeheer

Het IKC Natuurbeheer is als onderdeel van de beleidsdirectie Natuurbeheer, niet direct betrokken bij de uitvoering van het beleid voor agrarisch natuurbeheer. Het IKC Natuurbeheer levert bouwstenen aan voor beleidsontwikkeling, door bijvoorbeeld het opzetten en evalueren van experimenten (Natuurbraak bv.), bijdragen voor de doelpakketten (in ontwikkeling) voor het Programma Beheer (in bewerking). Verder draagt het IKC Natuurbeheer bij aan een effectievere doorstroming en uitwisseling van kennis op het gebied van agrarisch natuurbeheer, door het aansturen en evalueren van onderzoeks- en voorlichtingsprogramma's voor agrarisch natuurbeheer.

De beheersovereenkomsten, die in het kader van de Relatienota kunnen worden afgesloten met agrariërs, vormen het belangrijkste instrument van LNV voor het realiseren van agrarisch natuurbeheer. De Directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR) van LNV is de beleidsdirectie die direct verantwoordelijk is voor de realisering van het Relatienotabeleid en voor de aansturing van DLG, samen met provincies. De DLG is de uitvoerende dienst binnen LNV die belast is met de uitvoering van de Relatienota. Hiertoe sluit DLG beheersovereenkomsten (contracten) af met particuliere beheerders, c.q. agrariërs (zie figuur 4.2.1).



Figuur 4.2.1: De uitvoering van het agrarisch natuurbeheer.

DLG

De DLG heeft voor de uitvoer van het agrarisch natuurbeheer als belangrijkste instrument de Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Min. van LNV, 1995). De Rbon biedt boeren de mogelijkheid om beheersovereenkomsten met de DLG af te sluiten, waaraan financiële vergoedingen zijn gekoppeld via de rijksbegroting en provinciale fondsen. Onder de Rbon valt de ruime jas begrenzing. Het particulier beheer en natuurproductiebetaling zijn nu nog experimenten, die door de DLG worden uitgevoerd.

Wanneer een bepaald gebied om een zeer specifieke beheer vraagt, is het mogelijk om een andere invulling te geven aan de Rbon. Om meer maatwerk te kunnen leveren in zulke gevallen wordt op planniveau een afwijkend beheer samengesteld.

4.2.2 Natuurbeschermingsorganisaties

Vereniging Natuurmonumenten

De Vereniging Natuurmonumenten is een organisatie die zich met name richt op het verwerven en beheren van natuurgebieden. Het belangrijkste instrument van Natuurmonumenten is het aankopen en/of beheren van gronden, waarop de landbouw is of wordt beëindigd.

Daarnaast gebruikt Natuurmonumenten ook middelen als; beleidsbeïnvloeding naar de overheid en de provincies toe, het geven van adviezen en het ondersteunen van initiatieven voor agrarisch natuurbeheer en plattelandontwikkeling in gebieden waar niet de realisatie van een natuurgebied is gepland. In het landelijk gebied worden nu op experimentele basis plannen opgesteld in samenwerking met boeren.

Landschapsbeheer Nederland

Landschapsbeheer Nederland voert voor de overheid twee regelingen uit, namelijk de Regeling Landschapverzorgingsbijdrage en Regeling Landschapsbeleidsplannen. Daarnaast is de organisatie bezig met verschillende projecten, zoals bijvoorbeeld het Project Weidevogels en acties zoals bijvoorbeeld 'Maak je erfgoed'.

De organisatie organiseert verder veel activiteiten, gericht op het stimuleren van de deelname aan agrarisch natuurbeheer en het bijscholen van boeren voor agrarisch natuurbeheer, door bijvoorbeeld het geven van voorlichting, het organiseren van cursussen, adviseren en begeleiden van boeren bij de uitvoer van aanleg- en/of onderhoudsovereenkomsten, het opstellen van bedrijfsnatuurplannen, het ondersteunen van regionale initiatieven voor agrarisch natuurbeheer en het opzetten van acties voor bepaalde doelen.

4.2.3 Landbouworganisaties

Koepelorganisatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer WLTO

De WLTO is als belangenorganisatie niet direct betrokken bij de uitvoer van het agrarisch natuurbeheer. De meeste activiteiten van de WLTO liggen op een hoger bestuurlijk niveau.

De organisatie richt zich op belangenbehartiging van de leden richting de overheden voor financiering en marktwerking. Ze levert ook procesbegeleiding aan lokale verenigingen, die een professioneel bestuur op willen zetten. Organiseert de algemene PR naar de samenleving toe en doet onderzoek, of laat dat verrichten, naar bijvoorbeeld kwaliteitsborging, groen certificering en monitoring.

Den Hâneker

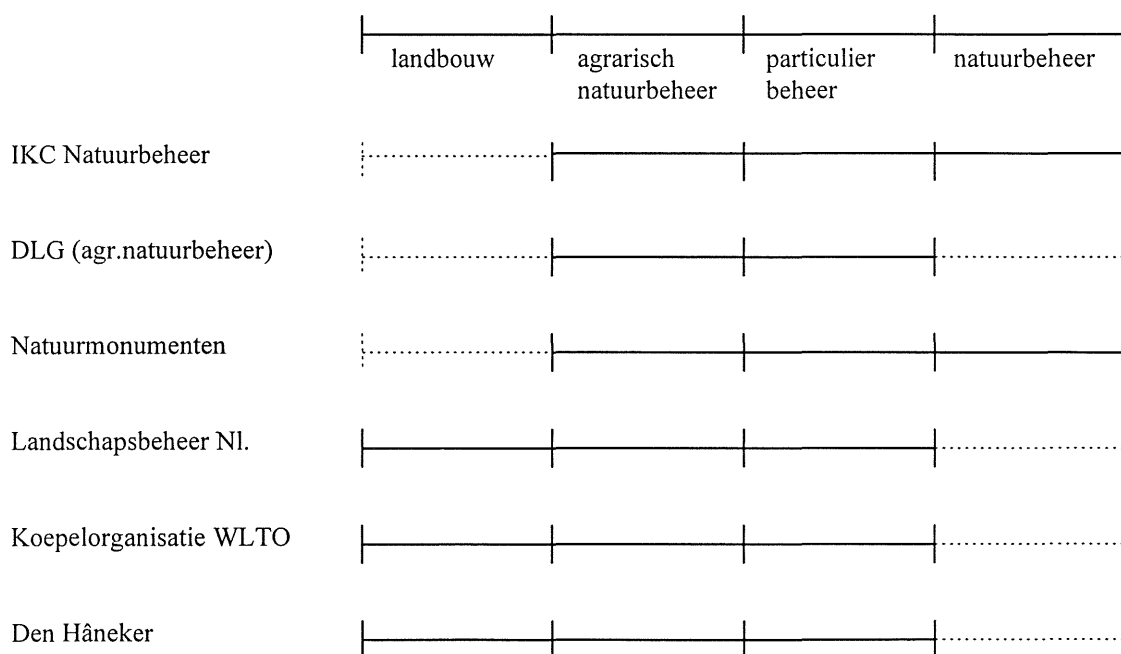
Voor de uitvoer van agrarisch natuurbeheer heeft Den Hâneker twee kanalen:

1. het proefproject agrarisch natuurbeheer voortvloeiend uit het Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, waardoor experimenten met de ruime jas, natuurproductiebetaling en particulier beheer zijn opgezet;
2. op projectbasis worden allerlei activiteiten opgestart als ondersteuning van het project agrarisch natuurbeheer, zoals cursussen, excursies, monitoring en het opstellen van bedrijfs-natuurplannen.

Het grootste deel van de financiering vindt plaats door de overheid in het kader van het proefproject Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en daarnaast door subsidies.

4.3 Schaal landbouw-natuurbeheer

Naar aanleiding van de ideeën en visies van de verschillende organisaties ten aanzien van landbouw en natuurbeheer is met de eerder gegeven reeks van landbouw-natuurbeheer (zie paragraaf 2.3.1) aangegeven op welke vlakken de organisaties actief zijn, zie figuur 4.2.1. Het onderscheid tussen agrarisch natuurbeheer en particulier beheer wordt gemaakt op basis van de functie. Bij het agrarisch natuurbeheer (en de landbouw) is de hoofdfunctie landbouw. Bij het particulier beheer is de hoofdfunctie natuurbehoud.



Figuur 4.2.1: Indeling van de verschillende organisaties in de reeks landbouw-natuurbeheer.

Uit figuur 4.2.1 komen duidelijke verschillen tussen de diverse organisaties naar voren. Het IKC Natuurbeheer is alleen op het vlak van de Ecologische Hoofdstructuur actief, variërend van agrarisch natuurbeheer tot natuurbeheer door erkende terreinbeherende organisaties.

De DLG richt zich alleen op de uitvoer van agrarisch natuurbeheer en binnenkort ook op het particulier beheer binnen de landbouw. Daarnaast zijn regionale onderdelen actief bij landinrichting.

De Vereniging Natuurmonumenten is met name actief op het vlak van het natuurbeheer en daarnaast op kleine schaal met agrarisch natuurbeheer en particulier beheer.

Landschapsbeheer Nederland, de Koepelorganisatie WLTO en Den Hâneker richten zich alle drie op de landbouw, het agrarisch natuurbeheer en het particulier beheer, echter wel vanuit verschillende invalshoeken. Landschapsbeheer Nederland en Den Hâneker zijn in de landbouw actief, vanwege het ondersteunen van vrijwillige initiatieven van boeren, zoals bijvoorbeeld het vrijwillig weidevogelbeheer en bij het agrarisch natuurbeheer en het particulier beheer vanuit het belang van natuur en landschap. De Koepelorganisatie WLTO is op dezelfde vlakken actief, maar vooral vanuit het perspectief van economische belangen voor de hele sector. Agrarisch natuurbeheer en particulier beheer bieden voor de Koepelorganisatie WLTO alleen perspectief als er een vergoeding tegenover staat, als aanvulling op het inkomen uit de landbouwproductie.

4.4 Samenwerkingsverbanden

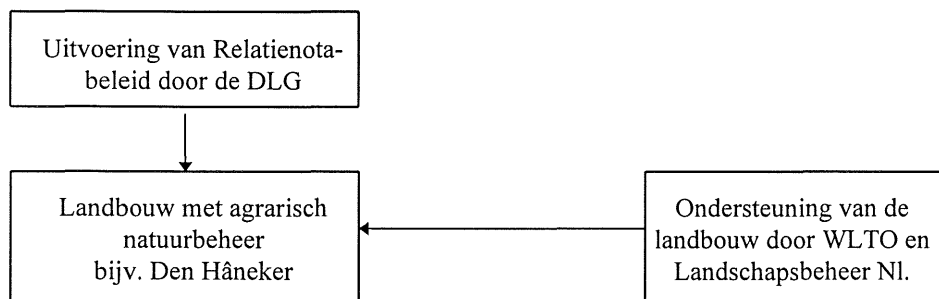
In deze paragraaf worden de relaties tussen de geïnterviewde organisaties in beeld gebracht. Door de soms complexe verbanden is het niet mogelijk om op alle relaties in te gaan.

Op het gebied van agrarisch natuurbeheer onderhoudt het IKC Natuurbeheer contacten met diverse organisaties. Wat betreft het onderzoek naar agrarisch natuurbeheer is sprake van een nauwe samenwerking met onderzoeksinstituten zoals SC-DLO, IBN-DLO, AB-DLO, TON-LUW, Ecologische Landbouw (LUW), Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Centrum voor Milieukunde Leiden (CML). Het IKC Natuurbeheer heeft hierbij vooral een rol in het aansturen en begeleiden van het onderzoek en het doorvertalen van onderzoeksresultaten naar het beleid van LNV op gebied van agrarisch natuurbeheer.

Voor de voorlichting over agrarisch natuurbeheer geldt een vergelijkbare rol, waarbij het IKC vooral contacten heeft met DLG en DLV. Bij de beleidsondersteuning, bijvoorbeeld op het gebied van natuurbraak, heeft het IKC Natuurbeheer nauw samengewerkt met het IKC Landbouw, de Regiodirecties van LNV, DLG, enkele provincies en onderzoeksinstituten.

Vanuit de DLG bestaan indirecte relaties met andere geïnterviewde organisaties. De DLG heeft als uitvoerende dienst alleen direct met de landbouw in de Relatienotagebieden te maken. De landbouw krijgt naast de DLG ook te maken met Landschapsbeheer Nederland, Provinciale Stichtingen Landschapsbeheer en met belangenorganisaties zoals de

Koepelorganisatie WLTO. Deze organisaties begeleiden de boeren bij de uitvoer van beheersovereenkomsten en bij het opzetten van nieuwe initiatieven voor agrarisch natuurbeheer, zie figuur 4.4.2.

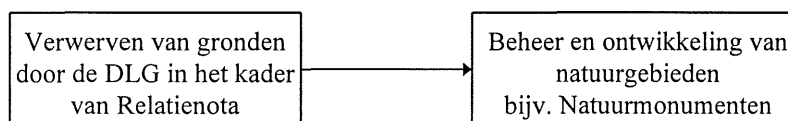


Figuur 4.4.2: De samenwerkingsverbanden tussen de DLG, de WLTO, Landschapsbeheer Nederland en de landbouw.

In figuur 4.4.2 staat landbouw met agrarisch natuurbeheer vermeld, hiervoor zou Den Hâneker als praktijkvoorbeeld gelden. Deze vereniging is op dit moment in samenwerking met de DLG bezig met agrarisch natuurbeheer, waarbij zij ondersteuning krijgen van de Stichting Landschapsbeheer Zuid-Holland en de WLTO.

In deze samenwerkingsverbanden participeert de Vereniging Natuurmonumenten tot nu toe nog niet. Natuurmonumenten is wel actief bezig op het gebied van de landbouw, maar alleen in samenwerking met boeren in de eigen reservaatgebieden.

Alle activiteiten ten aanzien van beleidsontwikkeling en -ondersteuning met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer zijn bij Natuurmonumenten nog in de overlegfase.



Figuur 4.5.3: Het samenwerkingsverband van Natuurmonumenten met de DLG bij de uitvoer van het natuurbeheer.

Wel speelt de Vereniging als particuliere organisatie een belangrijke rol in het natuurbeheer. Voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur beheert Natuurmonumenten vele natuurgebieden. Natuurmonumenten is één van de belangrijkste uitvoerende organisaties van het natuurbeleid, naast bijvoorbeeld Staatsbosbeheer.

5 Resultaten

Naar aanleiding van de resultaten van de interviews is een schema gemaakt met een overzicht van de gegeven antwoorden. Per vraag worden in trefwoorden, de belangrijkste opmerkingen van de betreffende organisatie weergegeven.

Tabel 5.1.A: Een overzicht van de antwoorden van de verschillende organisatie per vraag, voor vraag 0, 1 tot en met 4.

Organisatie	Vraag 0: Natuur	Vraag 1: Agrarische natuur	Vraag 2: Agrarisch natuurbeheer	Vraag 3: Minimum voorwaarden	Vraag 4: Doelstellingen m.b.t. agrarisch natuurbeheer
IKC Natuurbeheer	natuurdoeltypen	multifunctionele eenheden: natuur van agrarische cultuurlandschappen	natuurbeheer waarbij de landbouw een grotere rol gaat spelen	geen minimum voorwaarden	doelstellingen gericht op natuurbeheer in het algemeen + uitvoer Programma Beheer
DLG	natuurdoeltypen	multifunctionele eenheden	natuurbeheersactiviteiten die inpasbaar zijn in een agrarische bedrijfsvoering.	afhankelijk van de doelstellingen en de mogelijkheden in een gebied	afhankelijk van de opdracht + uitvoer Rbon
Natuurmonumenten	natuurdoeltypen vertaald naar biodiversiteit en ecosystemen	cultuurnatuur: de natuur die voorkomt op een landbouwbedrijf	beheer van cultuurnatuur als bijproduct	een bepaalde milieukwaliteit + een bepaalde vorm van beheer	Verwerven van natuurgebieden + in stand houden van historische cultuurlandschappen met bijzondere waarden
Landschapsbeheer Nederland	alles aan flora en fauna aanwezig op een landbouwbedrijf, met of zonder ingrijpen van de mens spontaan voorkomend		alle maatregelen voor beheer van natuur en landschap op een landbouwbedrijf als extra bron van inkomsten	geen minimum voorwaarden	bijdragen leveren aan de biodiversiteit, de aantrekkelijkheid van het landschap en het behoud van soorten
WLTO	alles aan flora en fauna aanwezig op een landbouwbedrijf, met of zonder ingrijpen van de mens spontaan voorkomend		alle inspanningen voor beheer van natuur en landschap op een landbouwbedrijf als extra bron van inkomsten	de motivatie van de ondernemer + een markt vraag vanuit de samenleving	het realiseren van extra inkomsten uit meerwaarden van een goed beheer v/d nat. omgeving
Den Hâneker	natuur- en landschapselementen van het veenweidegebied; persoonsgebonden invulling		realisatie van de natuurdoelstellingen op een landbouwbedrijf + extra inkomensbron	afhankelijk van de interesse van de ondernemer	de streekbewoner verantwoordelijk laten zijn voor natuur en landschap in zijn eigen omgeving

Tabel 5.1.B: Een overzicht van de antwoorden van de verschillende organisatie per vraag, voor vraag 5 tot en met 8.

Organisatie	Vraag 5: Middelen	Vraag 6: de Ruime Jas	Vraag 7: Inpasbaarheid	Vraag 8: En-én benadering
IKC Natuurbeheer	alleen beleidsvorming en ondersteuning	goed toepasbaar, grotere deelname minder geschikt voor bot. beheer	monitoring erg duur en arbeidsintensief + bijzondere natuurwaarden zijn moeilijk inpasbaar	elk landschap heeft waarden → verantwoordelijkheid de samenhang tussen natuur binnen en buiten EHS versterkt elkaar
DLG	uitvoer Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling, inclusief financiële middelen	goed toepasbaar: - creëert draagvlak - stimuleert deelname	inpasbaar binnen bepaalde grenzen	beheer van bijzondere en algemene natuurwaarden → winst situatie
Natuurmonumenten	- verwerven en beheer van gronden - beleidsbeïnvloeding - ondersteunen van nieuwe initiatieven - op exp.basis beheersafspraken maken met boeren	goed instrument, maximale be- nutting van de beheersovereenkomst niet geschikt voor botanisch beheer + extra toepassing RJ gewenst	voornamelijk verwerving, dit is niet inpasbaar op een landbouwbedrijf	realisatie van extra kwaliteit
Landschapsbeheer Nederland	- uitvoer Reg. Landschapsverzorging en Landschapsbeleidsplannen - voorlichting + begeleiding van boeren, die om advies vragen bij agr. natuurbeheer en uitvoer Rbon - opstellen van bedrijfsplannen	effectief, er worden meer overeen- komsten afgesloten	n.v.t.	versterking van de Ecologische Hoofdstructuur
WLTO	- belangenbehartiging - regelen van financiering - marktwerking/acquisitie - procesbegeleiding - organiseren van kennistransfers en voorlichting - algehele p.r.	verbreding van de mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer	n.v.t.	de EHS is niet het belangrijkste → realiseren van een goede omgevingskwaliteit in het witte gebied
Den Hâneker	Proefproject agr. natuurbeheer vanuit LNV + projecten voor voorlichting en begeleiding van initiatieven	sterke toename van het aantal initiatieven	inpasbaarheid afhankelijk van - doelstelling boer - bedrijfsvoering	realisatie van de natuur- doelstelling, meer gericht op maatwerk

Tabel 5.1.C: Een overzicht van de antwoorden van de verschillende organisatie per vraag, voor vraag 9 tot en met 12.

Organisatie	Vraag 9: Natuurproductiebetaling	Vraag 10: Particulier beheer	Vraag 11: Scheiding/verweving	Vraag 12: Plattelandsontwikkeling
IKC Natuurbeheer	geen goed alternatief, te veel gericht op een soort of een soortgroep	alleen voor halfnatuurlijke natuur en niet voor grootschalige natuur toepasbaar, onder voorwaarde dat kennis aanwezig is	scheiding van functies op hoofdlijnen en verweving waar mogelijk: NBP bijzondere waarden zijn moeilijk inpasbaar	landbouw en a.n.b., gericht op ecologisch produceren → geen primaire doelstelling
DLG	niet als plaatsvervangende beheersovereenkomst, in combinatie met biotoopbeheer goede perspectieven	wanneer men niet wil verkopen, is het een goed instrument → nieuwe mogelijkheden om doelstellingen te realiseren	als uitvoerende organisatie van Rbon: verweving voor die natuur die zonder de landbouw niet blijft bestaan	waardevolle cultuurlandschap → verweving landbouw en a.n.b. andere gebieden → landbouw en recreatie verweven geïntegreerde aanpak
Natuurmonumenten	geen alternatief, te veel gericht op een soort of soortgroep extra stimulering van deelname	goed instrument onder volgende randvoorwaarden: - deskundigheid - continuïteit van het beheer	verweving op landschapsniveau als aanvulling op natuurgebieden	op peil houden van de kwaliteit van het landschap en de leefbaarheid van het platteland → geen primaire doelstelling
Landschapsbeheer Nederland	geen alternatief, als extra instrument naast Rbon	geen goede perspectieven, niet inpasbaar in de bedrijfsvoering en kennis ontbreekt vaak	scheiding waar nodig, verweving waar mogelijk	a.n.b. als onderdeel van het inkomen
WLTO	als aanvullend instrument, motiverend voor boeren	goed instrument bij een juiste prijs/kwaliteitsverhouding	verweving van natuur en landschap met de landbouw als nevenfunctie, als de samenleving er om vraagt	ontwikkeling van streek-eigen producten & agrotourisme met integratie van natuur en landschapsactiviteiten
Den Hâneker	geen alternatief, goed in combinatie met Rbon	voordeliger door boeren uit te voeren, in combinatie met regeling voor garantie van kwaliteit en duurzaamheid	verweving van natuur en landschap met de landbouw om economische activiteiten te behouden in een gebied	verbreding van het inkomen door beheer van de Groene Ruimte en agrotourisme

Tabel 5.1.D: Een overzicht van de antwoorden van de verschillende organisatie per vraag, voor vraag 13 tot en met 16.

Organisatie	Vraag 13: Ecologische bedrijfsvoering	Vraag 14: ANK of AMK	Vraag 15: Invoer van ANK	Vraag 16: Huidige beleid
IKC Natuurbeheer	goede basis voor natuurgericht handelen, maar geen voorwaarde voor meer natuur	ANK, natuur als indicator vertaald naar soorten, diversiteit en variatie, in regionaal verband	vorming van definitie waarin de eigen verantwoordelijkheid van de agrariër is verwerkt	* meer stimulering * agrariërs meer betrekken bij beleid * draagvlak creëren * verbeteren kennisinfrastructuur zie Programma Beheer
DLG	ecologische landbouw kan strijdig zijn met nat.doelstellingen: beheerslandbouw blijft nodig naast ecologische landbouw	streven naar een goede milieu-kwaliteit overal de natuurkwaliteit is moeilijk te meten	de koppeling van subsidies aan bepaalde voorwaarden of een keurmerk als voorwaarde voor een bepaalde milieu/natuurkwaliteit	* meer natuurvriendelijk gericht werken * meer ontwikkelen en verbeteren van natuur- en landschapswaarden * verbeteren van de kwaliteit van het beheer in de toekomst
Natuurmonumenten	goede uitgangssituatie voor a.n.b aangrenzend aan natuurgebieden geen garantie voor natuurwaarden	ANK, als vertaling van verantwoordelijkheidsgevoel voor natuur	twijfel over uitvoerbaarheid, teveel factoren spelen een rol	goede bijdrage aan natuurkwaliteit, maar én-én benadering blijft van belang
Landschapsbeheer Nederland	geen garantie voor goede natuurkwaliteit + verhoging van de kostprijs nodig	de natuurkwaliteit als weerslag van de milieukwaliteit, de natuurkwaliteit is gebiedsafhankelijk	produktmerk als garantie voor bepaalde milieu/natuurkwaliteit met regio- en bedrijfsspecifieke normen	nieuwe impulsen blijven nodig, met nadruk op de én-én benadering
WLTO	geen garantie voor goede natuurkwaliteit + uitbreiding Skal-verplichting nodig	tegengestelde belangen spelen een rol bij ANK en AMK	alleen op vrijwillige basis	twijfels over uitvoer nieuwe beleid te snel worden nieuwe instrumenten ingevoerd
Den Hâneker	geen garantie voor goede natuurkwaliteit	AMK, voorwaarde voor goede natuurkwaliteit met een juist beheer de ANK is afhankelijk van: - bedrijfsstrategie; - gebiedsspecifieke toestand.	alleen op vrijwillige basis	wirwar van regelingen, slechte terugkoppeling van resultaten van experimenten de doelstelling staat niet centraal, maar de financiering

6 Bewerking van de resultaten

6.1 De definities van natuur/agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer

Over de begrippen natuur of agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer bestaan veel verschillende opvattingen. Deze onduidelijkheden en tegenstrijdigheden tekenen een veld dat volop in beweging is. Hieronder worden de definities of omschrijvingen van het begrip natuur en/of agrarisch natuur en agrarisch natuurbeheer van de verschillende organisaties beschreven en vergeleken.

6.1.1 Overheidsinstanties

IKC Natuurbeheer

In opdracht van het Ministerie van LNV heeft het IKC Natuurbeheer een natuurdoeltypen-systematiek ontworpen. Het stelsel van natuurdoeltypen geeft een systematisch overzicht van de natuurwaarden die in de Ecologische Hoofdstructuur gerealiseerd kunnen worden. Elk natuurdoeltype beschrijft daarbij een afzonderlijk toetsbare kwaliteit voor een natuurterrein (Bal, 1995). De natuurdoeltypen zijn verdeeld in vier hoofdgroepen op basis van verschillende beheerstrategieën: 1. Nagenoeg natuurlijke eenheden;

2. Begeleid natuurlijke eenheden;
3. Half-natuurlijke eenheden;
4. Multifunctionele eenheden.

De vier hoofdgroepen zijn ingedeeld als grootschalige systemen, waar de mens niet of nauwelijks hoeft in te grijpen (hoofdgroepen 1 en 2) en kleinere eenheden waar een intensiever beheer noodzakelijk kan zijn (hoofdgroepen 3 en 4). In de laatste hoofdgroep worden de multifunctionele eenheden omschreven als;

“gebieden waarin naar een optimum van natuurwaarden wordt gestreefd binnen door andere functies gestelde randvoorwaarden” (Bal, 1995).

Er is hierbij sprake van verweving van natuur met functies zoals landbouw, recreatie of houtproductie. Agrarische natuur valt volgens de systematiek onder de multifunctionele natuur. De omschrijving van agrarisch natuur in dit kader zou volgens het IKC Natuurbeheer kunnen luiden:

“Bijzondere natuurwaarden die zich binnen een aangepaste vorm van agrarisch bedrijfsvoering voordoen of ontwikkelen, bij specifieke abiotische condities (milieu-water-ruimte) en een daarop afgestemd beheer”.

Het beleid van LNV ten aanzien van *agrarisch natuurbeheer* is verwoord in de diverse beleidsnota's, waarvan de Relatienota de meest specifieke is op dit gebied. Verder heeft LNV haar visie op de uitvoering van natuurbeheer (binnen en buiten de EHS) verwoord in

het Programma Beheer (LNV, 1997), zie definitie in hoofdstuk 2. Het IKC Natuurbeheer ondersteunt het beleid zoals geformuleerd in het programma Beheer en heeft daar verder geen specifieke visie op.

DLG

Bij de DLG, de uitvoerende tak van het beleid, zou de toepassing van het natuurdoeltypensysteem van het IKC Natuurbeheer plaats moeten vinden. Tot nu toe werkt de DLG aan de hand van door de overheid vastgestelde regelingen, zoals de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) en de Landinrichtingswet. In de toekomst is het de bedoeling dat de Rbon wordt omgevormd en aansluit bij de natuurdoeltypensystematiek. Vanaf dat moment zou de DLG voor een gebied, waar de landbouw de hoofddoelstelling vormt, een gewenst en passend natuurdoeltype met de bijbehorende beheersstrategie in de vorm van een doelpakket (Ministerie van LNV, 1997a), wat geselecteerd is door een bestuurlijke dienst, kunnen realiseren. Door het gebruik van een duidelijk omschreven natuurdoeltype zou tijdens de evaluatie van een beheerstermijn een koppeling gemaakt kunnen worden tussen de behaalde resultaten en de gewenste resultaten, een zogenaamde outputsturing.

De Dienst zou voor agrarisches natuurbeheer de volgende omschrijving hanteren:

"de natuurbeheersactiviteiten van boeren die inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering." (mond. med. J. Heinen)

Deze definitie is een meer specifieke uitwerking van de definitie van Programma Beheer, gericht op het landbouwbedrijf. Op deze manier wordt een duidelijke grens aangegeven voor de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer binnen een agrarisch bedrijf. Wanneer een bepaalde beheersactiviteit niet meer inpasbaar is of in sterke mate ten koste gaat van de produktie, wordt gesproken over particulier beheer of natuurbeheer.

6.1.2 Natuurbeschermingsorganisaties

Vereniging Natuurmonumenten

De Vereniging Natuurmonumenten maakt voor natuur onderscheid tussen drie eenheden:

1. nagenoeg natuurlijke natuur;
2. half-natuurlijke natuur;
3. cultuurnatuur.

Dit systeem is nagenoeg gelijk aan het systeem, ontworpen door het IKC Natuurbeheer. Ook hier wordt onderscheid gemaakt op basis van grootschaligheid, natuurlijkheid en anthropogene beïnvloeding. In deze indeling komt de agrarische natuur voor in de eenheid cultuurnatuur. Agrarische natuur zou worden opgevat als:

"de natuur die voorkomt op een landbouwbedrijf, waar de agrarische produktie de hoofddoelstelling en natuur een bijprodukt is" (mond. med. P. Schaap).

Voorheen was het beleid van Natuurmonumenten alleen gericht op het verwerven en het beheer van gronden ten behoeve van het behoud van natuur en landschap. Pas in de laatste 10 à 15 jaar heeft de Vereniging het belang van natuurontwikkeling doorzien.

De ideeën omtrent agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer verkeren nog in de experimentele fase, doordat de Vereniging de nadruk blijft leggen op het beheer en ontwikkelen van natuur- en landschapswaarden in natuurgebieden. In de reservaatgebieden van Natuurmonumenten, in met name de graslandreservaten vindt op grote schaal beheer door boeren plaats.

Wanneer Natuurmonumenten een bepaald gebied in beheer neemt, wordt er eerst gekeken naar de mogelijkheden van het gebied. Waar de mogelijkheden en potenties aanwezig zijn voor zo natuurlijk-mogelijke natuur wordt altijd geprobeerd om deze natuur te realiseren met de minste antropogene invloeden. Alleen wanneer ook de cultuurhistorie een grote rol speelt in een gebied, wordt er niet gekozen voor zo natuurlijk-mogelijke natuur.

Bij agrarisch natuurbeheer zou het volgens Natuurmonumenten gaan om

“het beheer van de natuur op een landbouwbedrijf, als een bijproduct naast de gewone productie” (mond. med. P. Schaap).

Ook hier draait het net als bij de DLG om de inpasbaarheid van het beheer op een bedrijf met landbouwproductie als hoofdfunctie.

Landschapsbeheer Nederland

Landschapsbeheer Nederland geeft een heel algemeen omschreven 'definitie' van natuur. Onder natuur zou verstaan worden:

"alles wat zich spontaan ergens kan vestigen of wat van nature voor zou kunnen komen, al of niet door de mens beheerd" (mond. med. A. van Paassen).

Door deze manier van omschrijven, bestaat er geen onderscheid meer tussen natuur en agrarische natuur. Ook de flora en fauna die aanwezig is als gevolg van of als bijproduct van de landbouw wordt door de organisatie natuur genoemd. Daarnaast is ook alles, wat direct bij de landbouw betrokken is, onder de noemer natuur te vatten, zoals ook bijvoorbeeld de koeien in een weiland. Alles aan flora en fauna, direct of indirect betrokken bij de landbouw, wordt als natuur opgevat.

Onder agrarisch natuurbeheer verstaat de Landschapsbeheer Nederland:

"alle maatregelen die boeren treffen voor beheer en ontwikkeling van natuur en landschap in cultuurlandschappen, daarbij al dan niet terzijde gestaan door vrijwilligers of betaalde krachten." (Terwan, 1995).

Het is een algemene definitie, waarbij niet de mogelijkheden of de beperkingen van het agrarisch natuurbeheer worden aangegeven. Alle bewuste en onbewuste handelingen van een boer, waarbij 'natuur', zoals omschreven in de eerder genoemde definitie, ontstaat, vallen onder agrarisch natuurbeheer. Zo zou alles mogelijk zijn op een landbouwbedrijf, afhankelijk van de interesse en de kennis van de boer ten aanzien van agrarisch natuurbeheer en is alles wat voorkomt op het bedrijf ook als natuur op te vatten.

6.1.3 Landbouworganisaties

Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer WLTO

De Koepelorganisatie WLTO gebruikt dezelfde omschrijving van natuur als Landschapsbeheer Nederland. Onder natuur zou verstaan worden:

"alles wat aan flora en fauna op de boerderij en de landbouwgrond voorkomt" (mond. med. A. Brand),

waarbij met name de soortenrijkdom aan flora en fauna in de landbouw wordt bedoeld. De vertaling naar soorten of natuurdoeltypen ontbreekt in de omschrijving van natuur. Wel neemt de Koepelorganisatie WLTO nadrukkelijk afstand van de opvattingen, dat er alleen sprake kan zijn van natuur als de mens zich zo veel mogelijk terugtrekt en de natuurlijke processen onbelemmerd haar gang laat gaan. Bij een duurzame land- en tuinbouw bestaat geen scheiding tussen agrarische bedrijvigheid en natuur (Brochure WLTO).

Agrarisch natuurbeheer zou door de Koepelorganisatie WLTO omschreven worden als,

"alle inspanningen van boeren op bedrijfsniveau of voor derden ten aanzien van inrichting, ontwikkeling en beheer van natuur en landschap" (mond. med. A. Brand).

Deze definitie van de Koepelorganisatie WLTO is gelijk aan de definitie van Landschapsbeheer Nederland. Ook hier staan alle mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer open. De Koepelorganisatie WLTO is van mening dat agrarische bedrijven ook natuur kunnen 'produceren' en beheren, door bijvoorbeeld slootkantenbeheer, weidevogelbeheer en het onderhouden van landschapselementen. Het produceren van voedsel, siergewassen en grondstoffen enerzijds en natuurbeheer anderzijds vormen verschillende functies, die gecombineerd kunnen worden binnen één agrarische bedrijfsvoering (Brochure WLTO).

Natuurvereniging Den Hâneker

De natuurvereniging Den Hâneker maakt geen onderscheid tussen natuur en agrarische natuur. De Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is een agrarisch cultuurlandschap waardoor de aanwezige natuur sterk is verweven met de landbouw. Zo is er alleen een gebiedsgebonden omschrijving van de agrarische natuur:

"alle natuur- en landschapselementen van het agrarisch landschap, die kenmerkend zijn voor het veenweidegebied de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden." (J. van Minkelis, folder)

De omschrijving is gebaseerd op de natuurbeelden van de leden van de Natuurvereniging, waarbij ook de cultuurhistorie van het gebied een grote rol speelt.

In tegenstelling tot Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO geeft Den Hâneker een veel duidelijkere omschrijving van agrarische natuur. Door de nadruk te leggen op de gebiedsgebondenheid, is het duidelijk welke agrarische natuur Den Hâneker nastreeft met de natuurdoelstellingen.

Onder agrarisch natuurbeheer verstaat Den Hâneker;

"alles wat op en om het boerenbedrijf met natuurbeheer gedaan kan worden" (mond. med. M. de Koe).

Hierbij gaat het om erfbeplanting, weidevogelbeheer, slootkantenbeheer, botanisch beheer van graslanden, onderhoud van landschapselementen, reservaatbeheer en onderhoudswerken (Gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, 1996).

6.1.4 Vergelijking van de opvattingen

In de hieronder staande tabel wordt een overzicht gegeven van de visies van de verschillende organisaties met betrekking tot natuur en/of agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer.

Tabel 6.1.1: Overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen natuur, agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer.

Organisatie	Natuur	Agrarische natuur	Agrarisch natuurbeheer
IKC Natuurbeheer	natuurdoeltypen	multifunctionele eenheden	natuurbeheer waarbij de landbouw een grotere rol speelt
DLG	natuurdoeltypen	multifunctionele eenheden	toepassen van de regelingen
Natuurmonumenten	natuur- of streefdoeltypen	cultuurnatuur	beheer van cultuurnatuur als bijproduct
Landschapsbeheer Nederland	alles aan flora en fauna aanwezig op een landbouwbedrijf		alle maatregelen voor beheer op een landbouwbedrijf als extra bron van inkomsten
Koepelorganisatie WLTO	alles aan flora en fauna aanwezig op een landbouwbedrijf		alle inspanningen voor beheer op een landbouwbedrijf als extra bron van inkomsten
Den Hâneker	natuur en landschapselementen van het veenweidegebied		realisatie van de natuurdoelstellingen op een landbouwbedrijf + extra inkomen

Hier komt een tweedeling in de opvattingen over natuur en agrarische natuur naar voren. Vanuit het IKC Natuurbeheer, de DLG en de Vereniging Natuurmonumenten wordt ongeveer dezelfde doeltypensystematiek gevolgd. Er wordt op bijna identieke wijze onderscheid gemaakt tussen natuur en agrarische natuur. Door de onderverdeling in eenheden of typen natuur zijn de verschillen duidelijk zichtbaar en is het systeem makkelijk hanteerbaar. Deze organisaties hebben een duidelijk omschreven definitie van natuur, waarbij ook een koppeling wordt gemaakt met het gebied. De natuur, die omschreven wordt, is gebiedsgebonden en afhankelijk van de plaatselijk heersende biotische en abiotische omstandigheden. Wel blijft onduidelijk hoe op outputgestuurd kan worden, wanneer natuurdoelen gerealiseerd moeten worden.

Den Hâneker werkt ook met een duidelijk gebiedsspecifieke omschrijving. Daar wordt alleen geen onderscheid gemaakt tussen natuur en agrarische natuur. Het draait alleen om de natuur- en landschapswaarden van het veenweidegebied. Deze zijn ontstaan als gevolg van de

landbouw, zodat door de gebiedsspecifieke toepassing het onderscheid tussen natuur en agrarische natuur niet van belang is.

De opvattingen van Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO wijken sterk af van de eerder genoemde systematiek. Deze twee organisaties maken geen onderscheid tussen natuur en agrarische natuur. Voor de begrippen natuur en agrarisch natuurbeheer ontbreekt een duidelijke definitie en er wordt geen vertaalslag gemaakt naar een nader omschreven natuur- of streefdoeltypensysteem. Op deze manier is de definitie altijd en overal geldig en er wordt geen gebiedsgebonden en duidelijk omschreven natuurdoeltype aan gekoppeld.

Ook bij de doelstellingen ten aanzien van agrarische natuurbeheer van Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO ontbreekt een goed omschreven en toepasbare definitie. Wanneer deze organisaties met agrarisch natuurbeheer aan de slag gaan, zijn de doelstelling ten aanzien van natuur/agrarische natuur afhankelijk van de initiatieven van de boeren. Hierdoor is de kans groter dat een kwalitatief lagere natuurdoelstelling wordt gerealiseerd, dan wanneer er volgens een natuurdoeltypensysteem wordt gewerkt.

Wel hebben Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO een duidelijk andere doelstelling dan de andere organisaties, om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te willen. Hier wordt agrarisch natuurbeheer vanuit landbouw-economisch oogpunt toegepast voor verbreding van het inkomen van de boer. Dit in tegenstelling tot de andere organisaties, die werken vanuit een natuurdoelstelling. Alleen natuurvereniging Den Hâneker werkt vanuit beide doelstellingen, dus een natuurdoelstelling en een economische doelstelling. De natuurdoelstelling staat bij deze vereniging centraal en wordt een optimale eigendom- en beheersituatie van afgeleid. Daarnaast zijn de natuurdoelstellingen duidelijk omschreven en specifiek gericht op het gebied de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. Daarbij speelt ook het Verbreed Agrarisch Gebruik (VAG) een grote rol. Een boer regelt zijn bedrijfsvoering op zo'n manier, dat hij, voor zover dat zonder extra veel moeite inpasbaar is, rekening houdt met de natuur.

De toepassing van de natuurdoeltypensystematiek wordt gebaseerd op de functie van het gebied en de perspectieven voor landbouw of natuur. Op basis daarvan wordt een keuze gemaakt tussen natuur of agrarische natuur. Bij de DLG hangt die keuze af van de toekomstplannen van de boer, terwijl bij Natuurmonumenten die keuze afhankelijk is van de potentiële mogelijkheden voor natuur of natuurontwikkeling. Wanneer het gebied een grote potentie biedt voor natuur, kiest Natuurmonumenten voor natuurontwikkeling ten koste van de landbouw.

Tabel 6.1.2: Een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen als gevolg van verschillen in opvattingen over natuur, agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Het natuurdoeltypensysteem wordt niet door alle organisaties ondersteund	Het natuurdoeltypensysteem aanpassen voor agrarische natuur + algemene acceptatie
Het ontbreken van een duidelijk omschreven definitie van natuur/agrarisch natuur	Het natuurdoeltypensysteem aanpassen voor agrarisch natuur gekoppeld aan een bepaalde vorm van beheer + algemene acceptatie
Botsing van belangen van verschillende organisaties	Combineren van economische doelstelling met natuurdoelstellingen
Keuze natuur of agrarische natuur	Geen oplossing of eventueel lange termijn-planning

Oplossingsrichtingen per knelpunt (tabel 6.1.2)

a) Het natuurdoeltypensysteem wordt niet door alle organisaties nagestreefd

In het kader van Programma Beheer is het natuurdoeltypensysteem verder uitgewerkt. Voor agrarisch natuurbeheer zijn daaruit een aantal natuurdoeltypen geselecteerd, die voor kunnen komen op landbouwbedrijven en deze zijn vertaald naar bijbehorend beheer afgestemd op gebiedsspecifieke eigenschappen (Min. van LNV, 1997b).

Op deze manier zou het mogelijk moeten zijn om alle organisaties vanuit dezelfde concrete doelstellingen te laten werken. Dit kan echter alleen wanneer het natuurdoeltypensysteem en de uitwerkingen in bepaalde vormen van beheer algemeen geaccepteerd worden en toegepast door alle organisaties die met agrarisch natuurbeheer bezig zijn.

Hier draait het om het opheffen van de tegenstelling tussen de landbouworganisaties en de andere organisaties. Bij met name de landbouworganisaties zouden de doelstellingen aangepast moeten worden aan de natuurdoelstellingen van de overheid. Er moet overeenstemming bereikt worden tussen de gewenste natuurdoeltypen van de overheid en de realisatie van natuur of bepaalde natuurdoeltypen door landbouworganisaties. Elke organisatie moet dezelfde doelen, bijvoorbeeld in de vorm van het natuurdoeltypensysteem, voor ogen hebben om garant te kunnen staan voor een goede natuurkwaliteit.

b) Bij bepaalde organisaties ontbreekt een duidelijke omschreven definitie van natuur of agrarische natuur

Door het aanpassen van het natuurdoeltypensysteem, zoals hierboven vermeld, ontstaat een systeem met concrete doelstellingen. Zo verdwijnt ook de leemte in de definities van natuur en agrarisch natuurbeheer van de verschillende organisaties. Het natuurdoeltypensysteem zou algemeen geaccepteerd moeten worden door alle organisaties.

c) Botsing van belangen tussen de organisaties, door verschillende doelstellingen

De afweging tussen economie en natuur is voor agrarisch natuurbeheer een uiterst belangrijk aspect. Voor een boer moet de bedrijfsvoering rendabel zijn, terwijl vanuit de samenleving worden steeds meer eisen gesteld ten aanzien van natuur en milieu en ten aanzien van de produktiemethode op een landbouwbedrijf.

Hoe meer een organisatie betrokken is bij het agrarische bedrijfsleven des te nadrukkelijker zal een vergoeding geclaimd worden. Een uitzondering hierop vormt een organisatie zoals Den Hâneker, die in de doelstellingen natuur en economie samen laat gaan, vanuit het verantwoordelijkheidsgevoel voor de samenleving, natuur en landschap. Afhankelijk van de doelstellingen en opvattingen van zo'n organisatie staan bepaalde belangen voorop, die soms moeilijk te verenigen zijn met de primaire belangen van een andere organisatie.

Een vertaling van het natuurdoeltypensysteem in concrete doelstellingen gekoppeld aan een vergoeding, maakt het systeem overzichtelijker en makkelijk inpasbaar. Afhankelijk van de doelstellingen van een boer, ten aanzien van economie en natuur, zou de keuze voor natuur op een bedrijf zodanig gemaakt kunnen worden, dat het te combineren is met een rendabele bedrijfsvoering.

d) Keuze natuur of agrarische natuur bij realisatie van de doelstellingen.

De tegenstelling in de keuze voor de realisatie van natuur of agrarische natuur tussen Vereniging Natuurmonumenten en de DLG, is moeilijk op te heffen. Wanneer Natuurmonumenten zou kiezen voor de realisatie van natuur in een landbouwgebied, zou het een mogelijkheid betreffen om hier een natuurgebied op langere termijn te realiseren.

Dat kan bijvoorbeeld door in samenwerking met de boeren een lange termijnplan op te stellen, waarbij deze bijdragen aan het verbeteren van de natuurkwaliteit, zonder dat direct de landbouw wordt beëindigd. Te zijner tijd, wanneer de boeren een alternatief hebben gevonden voor het bedrijf door bijvoorbeeld het ruilen van gronden, kan de realisatie van het natuurgebied vanuit de al verbeterde natuurkwaliteit in het landbouwgebied sneller verlopen.

6.2 Beleidsinstrumenten en -uitvoering

De hier te bespreken onderwerpen zijn: de ruime jas, de "én-én" benadering, natuurproductiebetaling en particulier beheer uit het Programma Beheer. Naar aanleiding van verschillen in de antwoorden worden in een schema de knelpunten en eventuele oplossingsrichtingen aangegeven, waarna deze worden besproken.

6.2.1 De Ruime Jas

Tijdens de interviews met de verschillende organisaties kwam overal naar voren, dat de Ruime Jas een goed instrument is voor de toepassing van een beheersovereenkomst, waarbij effecten worden waargenomen, zoals de grotere deelname aan de Regeling beheersovereenkomst (zie hoofdstuk 3). Wel werden verschillende kanttekeningen geplaatst

bij bepaalde toepassingen van de methode. Sommige natuurbeheersvormen hebben een minimale omvang nodig voordat duurzaam beheer mogelijk is.

Bij perceelsdekkend botanisch beheer kunnen door te sterke versnippering, de gewenste doelstellingen niet behaald worden. Alleen binnen een relatief klein zoekgebied kan de Ruime Jas functioneel zijn voor botanisch beheer. Daarnaast is de Ruime Jas niet effectief als er een combinatie van botanisch beheer met bufferbeheer wordt gemaakt (Min. van LNV, 1997d). De Ruime Jas heeft bij weidevogelbeheer wel positieve effecten. De versnippering van het gebied door verschillende beheersvormen binnen een Ruime Jasbegrenzing beïnvloedt de weidevogelstand positief (Schekkerman, 1997).

DLG merkt op dat de controle op het afsluiten van de beheersovereenkomsten binnen een Ruime Jasbegrenzing nauwkeurig moet plaats vinden. In de situatie zonder de Ruime Jas wist men van te voren dat het begrensde gebied genoeg potentie bood voor beheer en ontwikkeling van natuurwaarden. Nu een groter gebied begrensd is, moet er eerst gecontroleerd worden of een perceel, waarop een boer een beheersovereenkomst wil afsluiten, wel genoeg perspectief biedt voor de toepassing van agrarisch natuurbeheer (Brussee, 1996).

Ook Natuurmonumenten is positief over de toepassing van de Ruime Jas voor weidevogelbeheer. Voor botanisch beheer, dat sterk locatie-gebonden is, zou alleen een 1:1-begrenzing gebruikt moeten worden. Daarnaast zou Natuurmonumenten willen dat deze methode ook wordt toegepast voor de aankoop van natuurgebieden. Wanneer een groter zoekgebied begrensd zou worden, dan de 1:1-begrenzing, zou door het aankopen en ruilen van landbouwgronden een natuurgebied sneller gerealiseerd kunnen worden.

Tabel 6.2.1: Een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen voor de toepassing van de Ruime Jas methode.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Versnippering van het gebied bij botanische beheer	Extra voorwaarden vastgelegd in Programma Beheer
Extra controle nodig om geringe effectiviteit van de beheersovereenkomst te voorkomen	Inventarisatie van het gebied + het stellen van randvoorwaarden aan de begrenzing + monitoring
Te beperkte toepassingsmogelijkheid	Verruiming van de wet

Oplossingsrichting per knelpunt (tabel 6.2.1)

a) Versnippering van het gebied voor botanische beheer.

Inmiddels zijn in het Programma Beheer een aantal extra voorwaarden opgenomen voor de toepassing van de Ruime Jas. Voor de toepassing van perceelsdekkend botanische beheer wordt de Ruime Jas alleen toegepast in een relatief klein zoekgebied. Zo sluiten de percelen beter aan bij de bestaande natuurgebieden en de beschikbare hectares worden beter benut (Min. van LNV, 1997d).

b) Extra controle nodig voor Ruime Jas-begrenzing om geringe effectiviteit te voorkomen.

Om geringe effectiviteit van beheersovereenkomsten te voorkomen of extra controle voor de aanwijzing van de percelen te voorkomen, worden een aantal voorwaarden gesteld aan de toepassing. De voorwaarden hebben betrekking op het zoekgebied en betreffen actuele natuurwaarden, ontwikkelingsmogelijkheden en het huidige ruimtelijk, water- en milieubeleid (Min. van LNV, 1997d).

Om uiteindelijk een goede toepassing van de Ruime Jasmethode te realiseren is het duidelijk dat van alle kanten een goede medewerking wordt gevraagd. Voor het bepalen van de manier van begrenzen voor het zoekgebied, de 1:1 begrenzing of de Ruime Jas, moet een goede inventarisatie van het gebied plaats hebben gevonden, waarin alle mogelijkheden voor natuurbeheer zijn onderzocht.

Voor percelen binnen een zoekgebied is het niet mogelijk, “gebieds”-specifieke voorwaarden vast te leggen in de Rbon. Er moet echter wel een koppeling gemaakt worden tussen de doelstelling, het type beheer en het gebied. Ook moeten er voorwaarden worden opgenomen in het begrenzenplan die percelen uitsluiten, die minder geschikt zijn voor de beheersovereenkomst (Min. van LNV, 1997d). Deze voorwaarden moeten zo worden opgesteld, (bijv. een vragenlijst), dat de boer zelf kan bepalen welk perceel of percelen in aanmerking komen voor een beheersovereenkomst. Op deze manier wordt de boer actief betrokken bij de toepassing van het agrarisch natuurbeheer en de eisen die daaraan gesteld worden. Daarnaast zal naar verwachting ook zijn toenemende kennis over het agrarisch natuurbeheer leiden tot een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor natuur op en om het landbouwbedrijf.

c) Te beperkte toepassingsmogelijkheden van de ruime jas.

Om de realisatie van natuurgebieden in de Ecologische Hoofdstructuur te versnellen, zou het belangrijk zijn om de toepassing van de Ruime Jas te verbreden. Ook voor de aankoop van gronden zou een Ruime Jas-zoekgebied opgezet kunnen worden. Door het ruilen van landbouwgronden in de nabijheid van een natuurgebied, met gronden verder weg gelegen, zouden de gronden voor natuurontwikkeling eerder beschikbaar kunnen komen. Dit is een route die Natuurmonumenten zo mogelijk ook volgt, om een natuurgebied te realiseren.

6.2.2 Én-én benadering

Het IKC Natuurbeheer richt zich wat betreft de ondersteuning van het natuurbeleid primair op de realisering van de EHS. Daarnaast voert het IKC Natuurbeheer ook activiteiten uit ter ondersteuning van het soortenbeleid (buiten de EHS) en de beleidsontwikkeling voor algemene natuur- en landschapswaarden. Dit laatste, meer generieke natuurbeleid is vooral van belang uit oogpunt van het meekoppelen van beleid met andere functies (waaronder landbouw) en omwille van een breed maatschappelijk draagvlak voor natuur. Natuur in het landelijk gebied draagt in grote mate bij aan de belevingswaarde van het cultuurlandschap.

Hierin hebben agrariërs ook een eigen verantwoordelijkheid voor het beschermen van natuur op hun bedrijf.

De één-én benadering wil ook niet zeggen dat overal dezelfde natuur wordt gerealiseerd, vindt de DLG. De gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur zijn begrensd vanwege de bijzondere natuurwaarden, die daar aanwezig zijn. Buiten de EHS wordt de nadruk gelegd op het belang van algemene natuurwaarden (Ministerie van LNV, 1990). De keuze is gemaakt om het beleid te richten op bijzondere natuurwaarden begrensd in de Ecologische Hoofdstructuur. Echter door de groeiende aandacht voor natuur in de witte gebieden, kan in een groter gebied extra kwaliteit gerealiseerd worden.

Door de Koepelorganisatie WLTO en Landschapsbeheer Nederland wordt benadrukt, dat voor planten- en diersoorten de grenzen van een Ecologische Hoofdstructuur niet bestaan. Het is van belang, om naast de Ecologische Hoofdstructuur, ook de natuurwaarden van de witte gebieden te versterken door beheer en ontwikkeling van natuur en landschap; de één-én benadering. Ook vanuit de samenleving wordt steeds meer gevraagd om een bepaalde omgevingskwaliteit, waarbij natuur en landschap een belangrijke rol spelen.

De Ecologische Hoofdstructuur, volgens de traditionele benadering heeft als voordeel dat het een duidelijk omgrensd systeem is. Bij Den Hâneker wordt geprobeerd om meer maatwerk te leveren, dan volgens deze toepassing mogelijk is. Met de natuurdoelstelling als basis wordt gezocht naar een geschikte eigendoms- en beheerssituatie, zodat een harde begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur overbodig zou worden.

Tabel 6.2.2: Een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen voor de toepassing van de één-én benadering.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Niet alle natuurwaarden kunnen in regelingen worden vastgelegd en beschermd	Handhaven van Ecologische Hoofdstructuur + ondersteunen algemene natuurwaarden in landelijk gebied
Verzanding van het beleid door het grote aantal regelingen	Versimpeling van de regelingen of betere begeleiding
Realisatie van minder bijzondere natuurwaarden	Begeleiding + verbeteren kennisinfrastructuur (Min. van LNV, 1997e)
Onderscheid tussen belangen van boeren en belangen van natuurbeschermingsorganisatie	Beheer tegen vergoeding + stimuleren vrijwillig beheer + voorlichting

Oplossingsrichtingen per knelpunt (tabel 6.2.2)

a) Niet alle natuurwaarden kunnen in regelingen vastgelegd en beschermd worden.

Vanuit het beleid van het Ministerie van LNV is een aantal jaren geleden bewust gekozen voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, vanuit een financieel oogpunt. Het is niet haalbaar om alle natuurwaarden in Nederland met behulp van subsidies of vergoedingen in stand te houden of te ontwikkelen. In het Programma Beheer is, naast financiering van de

Ecologische Hoofdstructuur, besloten om in het witte gebied initiatieven met agrarisch natuurbeheer op vrijwillige basis financieel te ondersteunen tot een oppervlakte van ca. 35000 ha. Daarnaast blijft nog een groot deel van het witte gebied over, waar agrarisch natuurbeheer ook een rol zou kunnen spelen. De initiatieven moeten daar op vrijwillige basis plaats vinden, of er moet op een andere manier financiering gezocht worden. Daarbij blijft de vraag of het wenselijk is om alle natuurwaarden, waaronder ook de zeer algemene natuurwaarden (algemene natuurkwaliteit), te gaan beschermen en te betalen.

b) Verzanding van het beleid in een groot aantal regelingen.

Door het steeds groter wordende aantal regelingen, wordt het niet duidelijker wanneer iemand in aanmerking komt voor een bepaalde regeling. Een versimpeling en beperking van het aantal regels of een betere begeleiding, door iemand die geheel op de hoogte is van alle mogelijkheden, zou agrarisch natuurbeheer beter toegankelijk maken voor de boeren, die ermee aan de slag willen (Min. van LNV, 1997e).

c) Realisatie van minder-bijzondere natuurwaarden.

Wanneer op eigen initiatief nieuwe projecten worden opgestart, zonder goede begeleiding, is door het ontbreken van duidelijk gedefinieerde doelstellingen en de benodigde kennis er kans op realisatie van meer algemene natuurwaarden. Bij elk project zou een instantie of contactpersoon betrokken moeten worden, die de opzet van het project begeleidt en stuurt. Deze zou op de hoogte moeten zijn van de doelen en mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer en zou ook moeten beschikken over kennis van natuurdoelstellingen en realisatiemogelijkheden. Inmiddels is naar aanleiding van Programma Beheer een eerste opzet gemaakt voor het verbeteren van de kennisinfrastructuur, waardoor informatie over beleid, beheer en subsidies makkelijk beschikbaar moet komen, bijvoorbeeld door middel van een centraal aanspreekpunt (Min. van LNV, 1997e).

d) Onderscheid tussen belangen van boeren en belangen van natuurbescherming.

Ook bij de én-én benadering kan bij het beheer een duidelijk onderscheid gemaakt worden in de belangen van boeren en de belangen van de natuurbescherming. Vanuit de natuurbescherming wordt de én-én benadering gestimuleerd om een betere natuur- en landschapskwaliteit in het witte gebied te bereiken om zo indirect ook de kwaliteit van de Ecologische Hoofdstructuur te versterken.

De belangen van de boeren komen meer uit een economisch oogpunt. De én-én benadering kan een manier zijn om extra inkomen te verdienen, als de grond van de boer niet in de Ecologische Hoofdstructuur is begrensd. Overigens gaan steeds meer boeren vrijwillig aan de slag met agrarisch natuurbeheer vanuit het besef dat natuur en landschap belangrijk zijn (enerzijds om hun zelfrespect terug te vinden en anderzijds het imago van de landbouw naar

de maatschappij toe te verbeteren). Vanuit dat oogpunt zou de én-én benadering gestimuleerd moeten worden door middel van voorlichting, waardoor agrarisch natuurbeheer meer op vrijwillige basis toegepast zal worden.

6.2.3 Natuurproductiebetaling

Beoogde natuurresultaten kunnen het beste uitgedrukt worden in termen van ecosystemen en daarin voorkomende soorten (o.a. doelsoorten). Het voorkomen van één soort biedt nog geen garantie op het ontwikkelen van een (volledig) ecosysteem. Juist de combinatie abiotische omstandigheden (milieu-water-ruimte), natuurlijke processen (te meten via procesparameters) en bijbehorende soorten bieden het beste zicht op het bereiken van de gewenste natuurkwaliteiten. Beloning van natuurresultaten zou bij voorkeur op deze onderdelen moeten geschieden (mond. med. L. Hermens).

Bij weidevogelbeheer (via beheersovereenkomsten) is het mogelijk om naast het stellen van bepaalde beheersmaatregelen een extra prikkel te geven in de vorm van een beloning voor het voorkomen van bepaalde weidevogels. Bij natuurproductiebetaling is echter sprake van het achterwege laten van voorschriften voor beheer en het puur belonen van voorkomende soorten. Het voordeel hiervan is dat het meer stimulerend kan werken voor agrariërs. Nadeel hierbij is echter dat het nogal arbeidsintensief is qua begeleiding en controle en dat juist de bovengenoemde relatie met gewenste abiotische condities en beheer niet 1 : 1 te vertalen zijn. Natuurproductiebetaling treedt dan ook niet in de plaats van de beheersovereenkomst. Dit instrument moet meer gezien worden als aanvullend op het bestaande instrumenten, zoals beheersovereenkomsten en vrijwillig weidevogelbeheer.

Het systeem van natuurproductiebetaling geeft een verenging van het natuurbeleid. Door het specifiek richten van het beheer op een soort, zouden de boeren soorten kunnen gaan 'verbouwen' om een vergoeding te krijgen (mond. med. P. Schaap). Het beleid zou te éénzijdig gericht worden op het instandhouden van bepaalde soorten. Het is wel nuttig als de doelen alleen op het niveau van soorten liggen, zoals bij de weidevogels in het witte gebied.

Vanuit Landschapsbeheer Nederland worden enige twijfels bij het systeem geplaatst. Een groot aantal boeren is bezig met vrijwillige weidevogelbeheer. Door de invoering van de natuurproductiebetaling zou een boer binnen de EHS wel betaald worden voor het beheer van natuur en een boer buiten de EHS niet.

Tabel 6.2.3: Een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen voor de toepassing van natuurproductiebetaling.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Te enge benadering	Koppeling van soorten en gewenste milieu-omstandigheden
Geen zichtbare resultaten van beheer	Vaste vergoeding voor beheer gekoppeld aan extra vergoeding voor vestiging van soorten
Monitoring en begeleiding arbeidsintensief en kostbaar	Begeleiding of het geven van cursussen om kennis te vergroten
Oneindige geldstroom	Eenmalige vergoeding voor een nieuw soort
Het gaat ten koste van het vrijwillig weidevogelbeheer	Geen alternatieven of ook betaling buiten de EHS

Oplossingsrichting per knelpunt (tabel 6.2.3)

a) Te enge benadering.

Een te enge benadering van het natuurbeleid kan voorkomen worden door bij de natuurproductiebetaling een duidelijke koppeling te maken tussen streefsoorten en de gewenste omstandigheden, waarbij het voorkomen van die soorten ook werkelijk realiseerbaar is. Daarbij moet de aandacht duidelijk gericht worden op soorten die er van 'nature' of onder 'betere' milieu-omstandigheden ook voor zouden kunnen komen of vroeger voorkwamen.

Inmiddels is in het Programma Beheer het idee van het natuurproductiebetaling verder uitgewerkt. Door de doelen van het beheer in de bijbehorende ecologische context te plaatsen, wordt de kwaliteit van de te ontwikkelen, meer natuurlijke levensgemeenschappen als geheel vastgelegd en zijn de zwakkere kanten van het natuurproductiebetaling, zoals prestatie- tegenprestatie, controleerbaarheid en handhaafbaarheid ondervangen en beter uitgewerkt. Zo is een compleet systeem van doelen voor beheer in meetbare en toetsbare termen en daaraan gekoppelde vergoedingen ontstaan (Ministerie van LNV, 1997d). Wel blijft het probleem van het moeten toepassen van monitoring van de praktijk, als een kostbaar en arbeidsintensief instrument.

b) Sommige boeren krijgen geen zichtbare resultaten van hun inspanningen.

Het is mogelijk, dat bepaalde boeren geen resultaten krijgen op hun bedrijf, door bijv. afwijkende omstandigheden of door het ontbreken van (her)vestigingsmogelijkheden voor bepaalde soorten. Deze boer zou zo de vergoeding mislopen.

Wanneer natuurproductiebetaling gekoppeld zou worden aan een vaste vergoeding, wordt het beheer toch beloond, waarbij voor het vestigen van nieuwe bijzondere soorten een extra vergoeding gegeven zou kunnen worden. Maar hiermee zou opnieuw de vrijheid in de mogelijkheden, die ontstaan is door de introductie van natuurproductiebetaling, verdwijnen.

c) Monitoring en begeleiding arbeidsintensief en kostbaar.

Bij veel boeren ontbreekt de kennis voor het beheren en het herkennen van soorten. Om dit probleem op te lossen zouden de boeren begeleid moeten worden bij het uitvoeren van het beheer en de inventarisatie van de soorten. Om dit mogelijk te maken, zou extra financiering nodig zijn, bijv. voor het inzetten van vrijwilligers met de juiste kennis of het geven van cursussen om de benodigde kennis aan te bieden aan de boeren.

d) Oneindige geldstroom: er moet elk jaar opnieuw voor het voorkomen van eenzelfde soort worden betaald.

Met het huidige systeem wordt voor elke “meer bijzondere” plantensoort betaald. Wanneer echter een bepaald milieu geschikt is geworden voor een soort en het juiste beheer wordt elk jaar opnieuw uitgevoerd, dan blijft de soort daar door de jaren heen aanwezig. Op deze manier zou de boer elk jaar opnieuw dezelfde vergoeding krijgen voor die soort. Dan is een vaste vergoeding voor het beheer, gekoppeld aan een extra vergoeding voor de vestiging (het de eerste keer waarnemen) van een nieuw soort een goedkopere en meer resultaatgerichte oplossing. Zo krijgt de boer een redelijke vergoeding voor zijn inspanningen en de uitdaging blijft bestaan, om de vestiging van andere soorten mogelijk te maken op een bedrijf.

e) Natuurproductiebetaling gaat ten koste van het vrijwillig weidevogelbeheer.

Wanneer natuurproductiebetaling wettelijk wordt toegepast, zal dit jaloezie opwekken bij boeren, die wel met vrijwillige weidevogelbeheer bezig zijn, maar niet onder de begrenzing van de EHS vallen. Vanuit de overheid zal hier weinig aan veranderd kunnen worden. Er is bewust gekozen voor de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur.

6.2.4 Particulier beheer

Het stimuleren van particulier beheer is een goede manier om particulieren meer te betrekken bij het natuurbeheer en hen hierin meer verantwoordelijkheid te geven. Niet alle vormen van natuurbeheer lenen zich echter voor particulier natuurbeheer. Grootschalige vormen van natuur, waar natuurlijke processen voorop staan, zullen voor particulieren nauwelijks interessant en uitvoerbaar zijn.

In uitzonderlijke situaties kan het beheer van dergelijke grootschalige vormen van natuur plaatsvinden in coöperatief verband van particulieren (milieucoöperaties) of in samenwerking met erkende terreinbeherende organisaties.

Particulier beheer biedt, volgens de DLG een extra instrument, waardoor soms eerder een natuurgebied gerealiseerd kan worden. Wanneer een eigenaar zijn grond niet wil verkopen voor natuurontwikkeling, zou particulier beheer door die eigenaren toch de mogelijkheid kunnen geven om een project op te starten en aldus het gewenste beheer te realiseren (mond. med. J. Heinen).

Natuurmonumenten is van mening dat particulier beheer alleen van start mag gaan, als er voldoende waarborgen zijn voor deskundigheid en continuïteit voor het beheer. Er zou daarnaast versnippering van het gebied plaats kunnen vinden, doordat bepaalde boeren wel aan de slag gaan met particulier beheer, terwijl anderen in hetzelfde gebied gewoon op dezelfde voet verder gaan met de landbouw. Het oprichten van een coöperatie in zo'n gebied zou dit probleem kunnen ondervangen (mond. med. P. Schaap).

Den Hâneker ziet voor het particulier beheer grote mogelijkheden bij het beheer van verspreid door het agrarische gebied liggende natuurelementen. Wanneer bijvoorbeeld een ecologische verbindingzone gerealiseerd moet worden aangrenzend aan een agrarisch bedrijf, dan zou die boer verantwoordelijk kunnen zijn voor het beheer van die verbindingzone. Op deze manier zou het beheer goedkoper en makkelijker te realiseren zijn dan wanneer bijvoorbeeld Staatsbosbeheer het zou uitvoeren. Ook draagt het bij aan het creëren van meer draagvlak voor agrarisch natuurbeheer.

Tabel 6.2.4: Een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen voor de toepassing van natuurproductiebetaling.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Versnippering van het beheer	Opstarten van projecten om grotere deelname te bereiken
Waarborgen van deskundig en continue beheer	Begeleiding + beheer vastleggen in contractvorm

Oplossingsrichting per knelpunt (tabel 6.2.4)

a) Versnippering van het beheer, ten koste van de natuurkwaliteit.

Wanneer nieuwe projecten voor particulier beheer worden opgestart, moet geprobeerd worden om in het gebied een zo groot mogelijk deelname te bereiken. Door middel van voorlichting kan een groter draagvlak voor het project ontstaan. Daardoor kan het mogelijk zijn om voor een groter gebied een particulier beheerscontract af te sluiten, door bijvoorbeeld het ruilen van gronden met boeren die niet willen deelnemen. Op deze manier kan door middel van het particulier beheer toch een groot beheersgebied gerealiseerd worden, in plaats van dat alle boeren voor zichzelf een klein stukje beheren.

b) Begeleiding voor het waarborgen van deskundig en continue beheer nodig.

Door het begeleiden van een project vanaf de eerste opzet, door een medewerker van bijvoorbeeld de DLG of een provinciale Stichting Landschapsbeheer kan de kwaliteit van het project bewaakt blijven. Ook het vastleggen van de duurzaamheid, inrichting en onderhoud in een contract verplicht de boer om zijn project tot het einde te volbrengen (Min. van LNV, 1997c).

6.3 Voorwaarden om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te mogen

Bij het vrijwillig aan de slag gaan met agrarisch natuurbeheer door boeren bestaan geen minimumvoorwaarden ten aanzien van natuur of milieu op een landbouwbedrijf. Elke boer is vrij om met agrarisch natuurbeheer te starten, op het niveau dat hij wenst. Op elk bedrijf zijn mogelijkheden aanwezig om in meer of mindere mate ruimte te maken voor natuur.

Bij de uitvoer van de Rbon door de DLG, is van tevoren door de overheid al een keuze gemaakt. De begrensde gebieden voldeden aan de voorwaarden voor bijvoorbeeld weidevogelbeheer, botanisch beheer en randenbeheer. In deze gebieden kunnen de bedrijven altijd met agrarisch natuurbeheer starten tegen een vergoeding. Alleen wanneer een gebied binnen de Ruime Jasbegrenzing ligt, zou zoals eerder genoemd, enige mate van controle plaats moeten vinden om een bepaald kwaliteitsniveau te kunnen handhaven.

Natuurmonumenten bekijkt de situatie ten aanzien van voorwaarden voor agrarisch natuurbeheer nog anders. Men benadert boeren voor het beheren van een reservaatgebied in opdracht van de Vereniging. Daarbij wordt een bepaald aanbod gedaan, dat een boer, afhankelijk van zijn ideeën en opvattingen over natuurbeheer, kan accepteren.

De provinciale Stichtingen Landschapsbeheer werken samen met boeren, die de organisatie benaderd hebben, om advies te krijgen. Zo'n advies wordt aan elke boer gegeven zonder randvoorwaarden ten aanzien van natuurwaarden of -kwaliteit. Wel zijn er een aantal provinciale Stichtingen die bewust bezig zijn met kwaliteitsbewaking bij de uitvoer van het agrarisch natuurbeheer.

De voorwaarden om met agrarisch natuurbeheer aan de slag te gaan wordt door de Koepelorganisatie WLTO meer vanuit economische en sociale aspecten bekeken. De voorwaarden zouden zijn:

- een boer moet plezier in zijn werk hebben, er moet interesse voor zijn;
- de boer moet bereid zijn deskundigheid te ontwikkelen op het gebied van natuur- en landschapsbeheer;
- er moet een marktvraag/beloning voor zijn vanuit de samenleving.

Hier spelen geen voorwaarden zoals een minimum natuurkwaliteit, dat aanwezig moet zijn op een bedrijf. Iedere boer kan en mag actief bezig zijn met agrarisch natuurbeheer, als daar een vergoeding of beloning tegenover staat. Omdat men ook natuurontwikkeling in beschouwing neemt bij de Koepelorganisatie WLTO, heeft elk bedrijf mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer.

Bij Den Hâneker draait het voornamelijk om de eigen interesse van een boer voor natuurbeheer en om het opzetten van eigen initiatieven door boeren. In het Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden wordt de term Verbreed Agrarisch Gebruik geïntroduceerd, waardoor elke boer op zijn eigen verantwoordelijkheid voor de zorg voor zijn omgeving wordt gewezen. De boeren zijn individueel verantwoordelijk voor het beheer van een deel van de Groene Ruimte. Zo worden alle boeren gestimuleerd om zonder vergoeding, tot een bepaald niveau, natuur in te passen op het bedrijf (Gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, 1996).

6.4 De inpasbaarheid van een beheersovereenkomst beoordeeld

Met de uitvoer van de Rbon is, volgens het IKC Natuurbeheer, inmiddels genoeg ervaring opgedaan. De inpasbaarheid van een beheersovereenkomst kan niet generiek bepaald worden, maar zal per bedrijf verschillen. Afhankelijk van de bedrijfsvoering, de doelstellingen en opvattingen van de boer en het type beheersovereenkomst zal een beheersovereenkomst makkelijk of moeilijk inpasbaar zijn.

Daarnaast zouden meer experimenten opgezet moeten worden om nieuwe instrumenten voor het agrarisch natuurbeheer te toetsen, waarbij niet alleen de inpasbaarheid een rol speelt, maar ook de resultaten voor natuur en landschap. Hiertoe dienen deze resultaten dan wel gevolgd en geëvalueerd te worden na verloop van tijd. Dit gebeurt in de praktijk te weinig, vanwege te lange looptijd (natuur ontwikkelt zich niet zo snel) en te hoge kosten.

Ook speelt de beweidingstechnische en voedertechische inpasbaarheid een rol; in het voorjaar moeten er genoeg hectaren beschikbaar zijn om de beweiding rond te krijgen en het beheersgras, met een minder goede kwaliteit, moet op het eigen bedrijf verwerkt kunnen worden. Deze criteria zijn een hulpmiddel om de grenzen te bepalen waarbinnen een beheersovereenkomst inpasbaar is op een bedrijf en aantrekkelijk is voor de boer. In een modelmatige berekening, gebaseerd op de bovenstaande criteria kan de DLG bepalen of een beheersovereenkomst inpasbaar is (Vellinga en Verburg, 1995). Het zijn echter geen dwingende criteria.

Natuurmonumenten, Landschapsbeheer Nederland en de Koepelorganisatie WLTO zijn niet direct betrokken bij de uitvoer van de Rbon en hebben geen mening gegeven over de inpasbaarheid van de beheersovereenkomst.

Ook bij Den Hâneker is de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst sterk afhankelijk van het soort bedrijfsvoering, dat de boer heeft. Daarnaast zijn er altijd boeren, die een beheersovereenkomst bewust willen inpassen.

De Ruime Jasbegrenzing vergroot de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst. De boer kan zelf kiezen op welk perceel een beheersovereenkomst gesloten worden, zoals het het beste uitkomt in de bedrijfsvoering en past bij de natuurdoelstellingen.

Tabel 6.4.1: Een overzicht van de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen bij de inpasbaarheid van een beheersovereenkomst.

Knelpunten	Oplossingsrichting
De boer wil geen beheersovereenkomst afsluiten	Door met voorlichting de aandacht te vestigen op het belang van natuur en landschap
De beheersovereenkomst als vervanging van de realisatie van een natuurgebied	Realisatie van natuurgebieden op lange termijn plannen

De oplossingsrichtingen per knelpunt (tabel 6.4.1)

a) De boer wil geen beheersovereenkomst afsluiten

Door het geven van voorlichting over het belang van het behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden kan de interesse van de boer voor agrarisch natuurbeheer gewekt worden. Ook door uitleg van de mogelijkheden binnen het agrarisch natuurbeheer en de uitvoer van de Rbon, zal de boer overgehaald kunnen worden tot het afsluiten van een beheersovereenkomst. Door het geven van goede voorlichting, cursussen en eventueel hogere vergoedingen kan de deelname aan het agrarisch natuurbeheer gestimuleerd worden.

b) De beheersovereenkomst i.p.v. een natuurgebied

Door de steeds grotere deelname aan de Rbon, komen er meer alternatieven binnen de landbouw. Zo kan de beheersovereenkomst een nieuwe reden zijn voor een afbouwende boer om niet te stoppen met het bedrijf. Normaal gesproken zou bij bedrijfsbeëindiging de landbouwgrond beschikbaar komen voor de realisatie van een natuurgebied. Nu kan het een reden zijn om door te gaan. Zo zal de realisatie van natuurgebieden pas op wat langer termijn gerealiseerd worden.

6.5 Ideeën en opvattingen over plattelandontwikkeling, ecologische bedrijfsvoering en andere onderwerpen

In dit deel van het hoofdstuk worden onderwerpen besproken, zoals scheiding of verweving van functies, plattelandontwikkeling, de Algemene Natuurkwaliteit en de ecologische landbouw. Deze onderwerpen worden naar voren gebracht om een beeld te vormen van mogelijkheden voor toekomstig beleid, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied. Opnieuw worden de antwoorden van de organisaties besproken en onderling vergeleken, waarna mogelijke knelpunten worden weergegeven met de eventuele oplossingsrichtingen.

6.5.1 Scheiding en verweving van de functies natuur en landbouw

In het Natuurbeleidsplan (Min. van LNV, 1990) wordt door de overheid scheiding van functies op hoofdlijnen en waar mogelijk verweving nagestreefd. Deze benadering is gekozen omdat bijzondere natuurwaarden moeilijk inpasbaar zijn op een landbouwbedrijf. Ook het IKC Natuurbeheer ondersteunt, als onderdeel van de Directie Natuurbeheer, deze aanpak.

De DLG is betrokken bij de uitvoer van de Rbon en richt zich zo op verweving van de functies natuur en landbouw in het belang van die natuurwaarden, die alleen blijven bestaan

onder invloed van beheersvormen in het kader van de landbouw. Voorts is de DLG betrokken bij de uitvoering van experimenten particulier beheer en natuurproductiebetaling

Verweving van landbouw met natuur heeft volgens Natuurmonumenten een belangrijke meerwaarde als een aanvulling op een reservaatgebied. Wanneer de landbouw verweven is met de natuur, wordt de kwaliteit van het nabij gelegen natuurgebied versterkt en dan vervult zo'n agrarische gebied een bufferfunctie en werkt als uitwijkplaats voor planten- en diersoorten.

Verweving is volgens Landschapsbeheer Nederland mogelijk, wanneer een bepaald beheer met een kleine aanpassing in de bedrijfsvoering gewoon uitgevoerd kan worden. Pas wanneer een beheer vereist zou zijn dat niet inpasbaar is op een landbouwbedrijf, wordt er gekozen voor scheiding van functies. Wel veranderen de ideeën over de inpasbaarheid steeds meer, zo wordt ook particulier beheer een nieuwe mogelijkheid voor boeren.

De Koepelorganisatie WLTO richt zich alleen op verweving van natuur en landschap met de landbouw (en de natuur wordt opgevat als een nevenfunctie op het bedrijf), wanneer vanuit de samenleving vraag naar een bepaalde natuur- en landschapskwaliteit bestaat. Onttrekking van gronden voor grootschalige natuurontwikkeling biedt geen perspectief voor de landbouw, dus gaat men uit van verweving van functies.

Den Hâneker is vanuit de combinatie van natuurdoelstellingen met economische doelstellingen geheel gericht op verweving van functies. Van ouds bestaat er een sterke verweving van de natuur met de landbouw in het gebied Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. Het typische landschap van het veenweidegebied is ontstaan als gevolg van de landbouw. Om deze natuurwaarden in het landschap te behouden moet agrarisch landgebruik blijven bestaan.

Daarnaast biedt verweving van functies nieuwe mogelijkheden voor het verbeteren van de leefbaarheid van het gebied, onder andere door extra inkomen voor de boeren en het verbeteren van de mogelijkheden voor recreatie.

In de antwoorden van de organisaties komen geen duidelijke verschillen of knelpunten zijn naar voren. De organisaties richten zich voornamelijk op verweving van functies, als het mogelijk is. Alleen Natuurmonumenten zal eerder vanuit haar doelstellingen kiezen voor scheiding van natuur en landbouw.

6.5.2 Plattelandsontwikkeling

Plattelandsontwikkeling wordt in het werkzaamheden van het IKC Natuurbeheer niet opgenomen als een primaire doelstelling. Wel zou agrarisch natuurbeheer een bijdrage kunnen leveren aan de inkomensvorming in de landbouw en zo plattelandsontwikkeling ondersteunen. De DLG ziet agrarisch natuurbeheer als een mogelijkheid voor het leveren van een bijdrage aan de plattelandsontwikkeling, echter alleen in die gebieden die genoeg potentie bieden voor natuur- en landschapswaarden. Het zou echter niet voor alle boeren mogelijk zijn om een extra inkomen uit het agrarisch natuurbeheer te halen. In bepaalde gebieden zullen de

mogelijkheden voor recreatie met landbouw en natuur gecombineerd moeten worden om extra inkomen op te leveren of plattelandsontwikkeling te ondersteunen. Naast recreatie biedt ook de verkoop van streekeigen producten nieuwe mogelijkheden voor plattelandsontwikkeling en het leefbaar houden van het platteland.

Plattelandsontwikkeling is evenmin een standaard doelstelling van Natuurmonumenten en Landschapsbeheer Nederland. De beide organisaties zijn voornamelijk op de natuurdoelstellingen gericht, waarbij plattelandsontwikkeling op dit moment niet direct een rol speelt.

Bij de Koepelorganisatie WLTO is plattelandsontwikkeling vooral gericht op het ontwikkelen van streekeigen producten en het stimuleren van agro-toerisme, zodat de boeren een extra inkomen kunnen verdienen met nevenfuncties.

Bij Den Hâneker is plattelandsontwikkeling ook een belangrijke doelstelling, als inkomensondersteuning in het gebied, waaraan agrarisch natuurbeheer, beheer van de Groene Ruimte en agro-toerisme een bijdrage kunnen leveren.

6.5.3 Ecologische landbouw

De biologische landbouw is volgens het IKC Natuurbeheer en de DLG een goede basis voor natuurgericht handelen, omdat deze vorm van landbouw geen chemische bestrijdingsmiddelen toepast en natuurlijke processen als uitgangspunt voor de bedrijfsvoering hanteert. Een biologische bedrijfsvoering is echter niet zonder meer een garantie voor meer natuur- en landschapswaarden op het bedrijf. Bepaalde milieumaatregelen kunnen bijvoorbeeld toch negatief uitwerken voor bv. het bodemleven en weidevogels. Voor meer algemene natuurwaarden biedt de biologische landbouw echter goede perspectieven.

Het Ministerie van LNV stimuleert de biologische landbouw hetgeen verwoord is in het Plan van Aanpak voor de biologische landbouw. Omvorming tot biologische landbouw wordt financieel aantrekkelijk gemaakt. Verder levert LNV een aanzienlijk bijdrage aan het opstellen van natuurplannen voor biologische bedrijven. Vanuit de samenleving moet door toenemende vraag naar ecologische producten de ecologische landbouw gestimuleerd worden. Zolang het draagvlak nog ontbreekt voor ecologische producten, is het niet mogelijk om meer bedrijven om te laten schakelen.

LNV kan de biologische landbouw niet verplichten tot het realiseren van bepaalde natuurwaarden. Het ligt meer voor de hand dat deze sector zelf bepaalde minimale eisen ten aanzien van natuurbeheer opneemt in het EKO-keurmerk.

Natuurmonumenten stimuleert de ecologische landbouw met name op bedrijven die grenzen aan een natuurgebied. Door de minimale belasting van het milieu, wordt de kwaliteit van het gebied versterkt, hetgeen een bescherming vormt voor het aangrenzende natuurgebied.

Landschapsbeheer Nederland, de Koepelorganisatie WLTO en Den Hâneker vinden dat een ecologische bedrijfsvoering geen garantie is voor een goede natuurkwaliteit. In de Skal-

verplichtingen, het keurmerk van de ecologische landbouw ontbreken voorwaarden voor een bepaalde natuur- en landschapskwaliteit. De agrarische produktiewijze en het omgevingsbeheer staan los van elkaar.

Tabel 6.3.1: Een overzicht van de knelpunten met betrekking tot het wettelijk verplicht stellen van de ecologische bedrijfsvoering.

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Draagvlak ontbreekt voor ecologische produkten	Meer voorlichting en reclame over ecologische produkten
Geen garantie voor natuurwaarden	Opname natuur- en landschapscriteria in de Skal-verplichtingen
Daling van het inkomen, door afname van het produktieniveau	Extra vergoeding voor ecologische produkten, hogere verkoopprijs

Oplossingsrichting per knelpunt (tabel 6.3.1)

a) In de samenleving ontbreekt het draagvlak voor ecologische produkten

Door meer voorlichting te geven over ecologische landbouw en de betekenis voor het milieu, kan men meer draagvlak ontwikkelen voor de verkoop van ecologische produkten. Wanneer de mensen de gevolgen van de gewone landbouw voor natuur en milieu kennen, zal men meer begrip krijgen voor de ecologische teeltwijze.

b) Ecologische landbouw is geen garantie voor een goede natuurkwaliteit

Door in de Skal-verplichtingen criteria voor het verbeteren van natuur- en landschapswaarden op te nemen, zal de ecologische landbouw automatisch een bepaalde natuurkwaliteit kunnen bieden.

c) Daling van het inkomen, door een afname van het produktieniveau bij omschakeling op ecologische landbouw

De omschakeling naar ecologische landbouw gaat gepaard met een daling van het produktieniveau door extensivering van het grondgebruik. Deze daling zou vanuit de overheid voor een deel gecompenseerd moeten worden, om de omschakeling voor boeren aantrekkelijker te maken. Voor een deel wordt dit al opgevangen door een hogere verkoopprijs voor ecologische produkten.

Ondanks al het enthousiasme voor de biologische landbouw vanuit verschillende organisaties, moet opgemerkt worden dat ook natuurlijke meststoffen en bestrijdingsmiddelen het milieu kunnen belasten, ondanks dat het de meest natuurlijke vorm van landbouw is. Vooral de biologische tuinders werken met te hoge fosfaat- en stikstofverliezen en gebruiken soms teveel (natuurlijke) bestrijdingsmiddelen (de Vries e.a., 1997). Het probleem is dat de nutriënten bij organische mest gedurende het hele seizoen vrijkomen en vraag en aanbod niet goed af te stemmen is.

6.5.4 Algemene natuurkwaliteit of algemene milieukwaliteit

Om een beeld te krijgen van de toestand van de natuur, kunnen bepaalde planten- of diersoorten als indicator dienen, maar het is heel moeilijk om een indicatorsysteem, zoals bijv. de natuurmeetlat, op te zetten om de natuurkwaliteit te 'meten'. Een dergelijk systeem vraagt om een grote kennis van planten- en diersoorten en vergt veel tijd om te inventariseren.

De natuurkwaliteit en de milieukwaliteit van een gebied hangen nauw samen, maar een goede algemene milieukwaliteit betekent niet zonder meer een goede natuurkwaliteit, vinden het IKC Natuurbeheer en de DLG. Door het ontbreken van zaadbanken of dispersiemogelijkheden, kunnen bepaalde soorten niet voorkomen, ondanks de geschikte milieukwaliteit. Voor behoud en ontwikkeling van natuurwaarden is vaak ook een specifiek beheer nodig.

Tot nu toe is de "natuurkwaliteit" nog niet duidelijk omschreven. Wel wordt er in veel organisaties discussie overgevoerd. Vanuit Natuurmonumenten wordt de volgende omschrijving gegeven: een algemene natuurkwaliteit ontstaat door een algemene milieukwaliteit te combineren met een bepaalde mate van verantwoordelijkheid voor de omgeving (mond. med. P. Schaap).

Een algemene natuurkwaliteit geeft een bepaald niveau van natuurwaarden aan die tenminste aanwezig zouden moeten zijn op een bedrijf. Het is alleen niet mogelijk om een algemene natuurkwaliteit voor alle bedrijven te formuleren. Hiervoor zijn de verschillen in biotische, abiotische omstandigheden, in landgebruik en beheer teveel uiteenlopend. Per landschapstype kunnen wel gebiedsspecifieke vormen van natuur bepaald worden, bv. natuur in slootkanten, randen, houtwallen e.d. Zo kan de natuurkwaliteit niet gebruikt worden als een maatstaf voor de milieukwaliteit. Te veel factoren beïnvloeden de natuurkwaliteit.

Inmiddels zijn in het Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden voorwaarden voor een basisnatuurkwaliteit opgenomen. Met de introductie van het Verbreed Agrarisch Gebruik (VAG) worden agrariërs gevraagd om rekening te houden met de natuur, voor zover dat zonder veel extra moeite inpasbaar is in de bedrijfsvoering (Gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, 1996). Het VAG wordt gezien als een verbreding van de beroepsethiek, waardoor vanzelfsprekend natuurkwaliteiten een rol gaan spelen in de landbouwbedrijven.

Tabel 6.3.2: Een overzicht van de knelpunten met de mogelijke oplossingsrichtingen

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Inventarisatie van de Algemene Natuurkwaliteit is arbeidsintensief, duur en vraagt om adequate kennis	Begeleiding van boeren door vrijwilligers + geven van cursussen om kennis te vergroten
Een goede milieukwaliteit is geen garantie voor een goede Algemene Natuurkwaliteit	Vergoeding op basis van beheer met eventuele toeslag voor het voorkomen van bepaalde soorten
De Algemene Natuurkwaliteit kan niet landelijk worden vastgelegd in een aantal criteria	Gebiedsspecifieke regelingen opstellen

De oplossingsrichtingen per knelpunt (tabel 6.3.2)

a) De inventarisatie van de natuurkwaliteit is arbeidsintensief, duur en vraagt om adequate kennis van planten- en diersoorten.

Om de kosten voor een goede inventarisatie van de natuurkwaliteit laag te houden, zou de inventarisatie door vrijwilligers of de boeren zelf uitgevoerd kunnen worden. Door het geven van cursussen zou de kennis van planten- en diersoorten toereikend kunnen worden voor het uitvoeren van de inventarisatie.

Ook zou een gebiedsspecifiek beleid ontwikkeld moeten worden, om verschillen in de natuurkwaliteit door gebiedskenmerken te ondervangen.

b) Een goede milieukwaliteit is geen garantie voor een goede natuurkwaliteit.

Ondanks een goed beheer en een goede milieukwaliteit, kan het gebeuren dat niet de gewenste natuurkwaliteit ontstaat. Voor deze boeren levert betaling op basis van de soorten, geen beloning voor gedane arbeid. Hier zou een vergoeding op basis van het beheer beter zijn. Het vestigen van soorten door adequaat beheer zou met een extra vergoeding beloond kunnen worden naast de beheersvergoeding.

c) De algemene natuurkwaliteit kan niet landelijk worden vastgelegd.

Een algemene natuurkwaliteit in een bepaald gebied is afhankelijk van de heersende omstandigheden voor bijvoorbeeld bodem- en waterkwaliteit. Zo kan in elk gebied een andere natuurkwaliteit ontstaan. De algemene natuurkwaliteit kan alleen landelijk worden vastgelegd als er een vertaling plaats zou vinden naar een bepaald beheer, zonder het vast te leggen op basis van het voorkomen van soorten. Daarnaast zou de algemene natuurkwaliteit misschien beter in een keurmerk omgezet kunnen worden, vinden meerdere organisaties, zodat de boeren zelf kunnen bepalen of ze mee willen werken.

6.5.5 Het huidige beleid

Vanuit het IKC Natuurbeheer wordt aangegeven dat het beleid aangescherpt zou kunnen worden op de volgende punten:

- meer stimulering van aanvaarding van het beleid voor goede resultaten;
- verbeteren van de bereikbaarheid van de kennis, door middel van een beter functionerend kennisnetwerk;
- boeren meer betrekken bij beleidsontwikkeling;
- betere terugkoppeling van ervaringen uit de praktijk naar het beleid toe;
- verbeteren van het draagvlak voor het natuurbeleid;
- beter volgen van de resultaten in het beheer na monitoring en evaluatie.

Dit zijn punten die ook in het kader van Programma Beheer aan bod zijn gekomen in het beleid en waaraan nu gewerkt wordt om die te verbeteren.

Vanuit de DLG bestaat de gedachte dat in de begrensde gebieden genoeg mogelijkheden bestaan voor deelname. De vraag blijft of niet over de hele linie geprobeerd moet worden om boeren meer natuurvriendelijk te laten produceren. Daarnaast zou het beheer in de toekomst meer verzwaard moeten worden, door het meer te richten op ontwikkeling van natuurwaarden en niet alleen op handhaving van bestaande natuurwaarden.

Het Programma Beheer levert volgens Natuurmonumenten een aantal winsten op voor het natuurbeheer. De realisatie van een natuurgebied kan d.m.v. het particulier beheer sneller verlopen en er is een duidelijke sturing op resultaten. Wel bestaat de kans dat er versnippering van beheer plaats zou vinden. Ook kunnen de natuurdoelen van de EHS ter discussie komen te staan bij het particulier beheer. De bijzondere kwaliteit van de EHS moet gewaarborgd worden, door ook het onderscheid tussen de EHS en het witte gebied in stand te houden

Het Programma Beheer geeft nieuwe impulsen aan het agrarisch natuurbeheer. Daarnaast blijft de én-én benadering belangrijk en moet ook daar aandacht voor blijven bestaan, vindt Landschapsbeheer Nederland.

De Koepelorganisatie WLTO is enthousiast over de introductie van het particulier beheer; zo ontstaan er meer mogelijkheden voor boeren en landgoedeigenaren. Alleen over de uitwerking op instrumentniveau in Programma Beheer bestaan twijfels. Er wordt door de overheid uitgegaan van het principe gelijke monniken, gelijke kappen, voor de betaling bij het realiseren van natuurdoeltypen. Er blijven grote verschillen bij particulier beheer tussen de traditionele landbouworganisaties en de "nieuwe" terreinbeheerders.

De uitwerking van Programma Beheer is volgens Den Hâneker uitgelopen op een wirwar van regelingen, waarbij een slechte terugkoppeling van de resultaten van de experimenten plaats vindt. In de Alblasserwaard zijn bijvoorbeeld heel goede resultaten behaald met natuurproductiebetaling, maar dat wordt niet terug gevonden in de regeling, terwijl er juist meer natuurwaarden ontstaan en het een laagdrempelige instap heeft voor de deelname.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden puntsgewijs de conclusies gegeven, over de verschillende onderwerpen, die in de voorgaande hoofdstukken aanbod zijn gekomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een advies voor de ontwikkeling van het beleid voor agrarisch natuurbeheer in de toekomst. Nu toegepaste instrumenten, gecombineerd met andere mogelijkheden kunnen alternatieven geven voor het beleid.

7.1 Conclusies (12 punten)

- Er worden verschillende definities natuur en/of agrarische natuur en agrarisch natuurbeheer gehanteerd door de organisaties. Daarbij zijn duidelijke verschillen naar voren gekomen.
- De Ruime Jasbegrenzing wordt als een goed instrument gezien voor het afsluiten van beheersovereenkomsten. Het verhoogt de deelname van boeren en draagt bij aan het vergroten van het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer.
- Natuurproductiebetaling kan niet gezien worden als een alternatief voor de beheersovereenkomst. De koppeling van natuurproductiebetaling als bonus op een vaste vergoeding voor het beheer, geeft een extra stimulans voor boeren om een zo goed mogelijk beheer uit te voeren.
- Het particulier beheer is een extra instrument, dat kan leiden tot een snellere realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.
- De interesse en motivatie van de boer bepalen het niveau waarop het agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd. In principe past op elk bedrijf een beheersovereenkomst (Oostindie en Broekhuizen, 1997).
- Alle organisaties zullen waar mogelijk eerst kiezen voor verweving van de functies natuur en landbouw. Alleen Natuurmonumenten zal, vanuit haar natuurdoelstelling, eerder kiezen voor scheiding van landbouw en natuur, in het voordeel van de functie natuur.
- Plattelandsontwikkeling is van de meeste organisaties geen primaire doelstelling, maar wordt waar mogelijk betrokken in het beleid.

- De ecologische bedrijfsvoering is geen garantie voor een goede natuurkwaliteit op een bedrijf. Daarnaast zou de keuze voor ecologische landbouw, vertaald in de Skal-verplichting, altijd vrijwillig moeten blijven.

Wanneer de Skal-verplichtingen worden uitgebreid met criteria voor natuur- en landschapswaarden, zal de ecologische landbouw garant kunnen staan voor een goede natuur- en milieukwaliteit.

- Bij de meeste organisaties en daarbuiten zijn de ideeën en opvattingen over de algemene natuur- en milieukwaliteit nog niet vast omljnd. Alleen bij Den Hâneker is met het Verbreed Agrarisch Gebruik een vertaling van de Algemene Natuurkwaliteit naar de praktijk gemaakt.

- De invoer van een algemene natuurkwaliteit kan niet wettelijk verplicht gesteld worden. Een alternatief kan zijn het invoeren van een keurmerk, waar boeren vrijwillig aan deel kunnen nemen, met voorwaarden voor een bepaalde natuur- of milieukwaliteit.

- Het huidige beleid, na introductie van het Programma Beheer, biedt meer mogelijkheden voor boeren om met agrarisch natuurbeheer bezig te zijn.

7.2 Aanbevelingen

Vanaf de jaren tachtig worden vormen van agrarisch natuurbeheer gestimuleerd door de overheid met subsidies en regelingen. Wanneer deze ontwikkeling door zou gaan, zou een deel van de landbouw afhankelijk worden van deze subsidies.

Op dit moment wordt er voor planten-, diersoorten én beheersmaatregelen betaald. Een aantal maatregelen zouden echter zonder vergoeding op elk bedrijf ingepast kunnen worden, zonder veel extra moeite of kosten. Zo zou er een moment moeten komen dat op elk landbouwbedrijf een bepaalde, voor het bedrijf of gebied specifieke, natuur- of milieubasiskwaliteit aanwezig zou moeten zijn, zoals bijvoorbeeld het Verbreed Agrarisch Gebruik.

Dit basiskwaliteitsniveau, vertaald naar bepaalde milieunormen en makkelijk inpasbare beheersmaatregelen, zou standaard op elk bedrijf aanwezig moeten zijn, zonder vergoeding van het beheer. Wanneer een bedrijf naast die natuurbasiskwaliteit nog andere maatregelen neemt om de natuur- en milieukwaliteit verder te laten ontwikkelen, boven het basisniveau, dan zou er een vergoeding tegenover mogen staan.

Het onderzoek zal bij deze ontwikkelingen een belangrijke rol moeten blijven spelen. Met name voor de vertaling van de natuurdoeltypen naar een gebiedsspecifiek beheer en de koppeling van het beheer aan de natuurresultaten, zal nog veel onderzoek plaats moeten vinden, variërend van plantencologisch, vegetatiekundig tot onkruidkundig onderzoek om voor een specifiek gebied het geschikte management op te kunnen zetten. Daarbij is het monitoren van verschillende vormen van beheer, toegepast in de praktijk, nodig als aanvulling op en onderbouwing van het onderzoek.

Totdat elk bedrijf aan een bepaalde natuurbasiskwaliteit voldoet, zou deze vastgelegd kunnen worden in een keurmerk, met een vastgestelde garantie voor een bepaalde hoeveelheid natuurwaarden. Dit keurmerk zou een vrijwillige keuze voor de boeren moeten zijn, maar moet door voorlichting en eventuele omschakelingssubsidies, zoals in de ecologische landbouw, aantrekkelijk gemaakt worden voor boeren. Uiteindelijk zou het keurmerk verplicht gesteld kunnen worden, door bijvoorbeeld milieunormen aan te scherpen en de natuurkwaliteit nauwer te omschrijven.

In dezelfde periode moet ook in de samenleving door voorlichting het belang van een goede natuur- en milieukwaliteit duidelijk worden. De consument moet bereid zijn om meer te betalen voor producten, die geproduceerd worden onder betere natuur- en milieumomstandigheden. Pas als dit draagvlak in de samenleving is gerealiseerd, zal de landbouw echt kunnen veranderen. Pas dan kunnen de kosten voor veranderingen in produktiewijze en uitvoering van beheersmaatregelen of produktiederving rechtstreeks door de samenleving worden opgevangen, in plaats van door subsidies en beheersvergoedingen.

Ook moeten nieuwe additionele inkomstenbronnen bedacht en ontwikkeld worden voor de agrarische bevolking. Wanneer de boeren minder afhankelijk worden van de produktie, ontstaan er meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de produktie te extensiveren en meer natuur- en milieubewust te gaan telen.

De landbouw in Nederland zal op een duurzame manier moeten produceren en zo garant moeten staan voor een goede natuur- en milieukwaliteit in de toekomst.

Literatuurlijst

Bal, D., H.M. Beije en Y.R. Hoogeveen, 1995. *Handboek Natuurdoeltypen in Nederland*. Rapport nr. 11, IKC Natuurbeheer, Wageningen.

Beintema, A.J., 1995. *De ruime jas, flexibele invulling van het Relatienotabeheer: kansen of risico 's?* IBN-rapport 200, Wageningen.

Boer, P.B. de, 1995. *Beheersovereenkomsten en bedrijfsresultaat. Opzet, management, rentabiliteit en financiële positie van weidebedrijven met voorjaarsbeheer*. DLO-LEI verslag 135, Den-Haag.

Brussee, H., T. de Boer en J. Heinen, 1996. *De ruime jas op maat gesneden*. LBL Utrecht.

Buys, J.C., 1995. *Naar een natuurmeetlat voor landbouwbedrijven*. Centrum voor landbouw en milieu Utrecht.

Den Hâneker, 1996. *Natuur, Economie en Milieu op een rijtje, voorbeeldbedrijf Agrarisch natuurbeheer Alblasserwaard/Vijfheerenlanden*. Folder Hoornaar.

Gebiedscommissie Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, 1996. *Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden*. Provincie Zuid-Holland.

Hidding, M.C., 1997. *Planning voor stad en land*. Coutinho, Bussum

IKC Natuurbeheer, RIVM en IBN- DLO en SC-DLO 1997. *Natuurverkenningen 1997*. Alphen aan de Rijn.

Jansen, S.R.J., D. Bal en H.M. Beije, 1993. *Ontwerp-nota Ecosysteemvisies EHS: Kwaliteiten en prioriteiten in de ecologische hoofdstructuur van Nederland*. Werkdocument Wageningen.

LBL, 1996. *Ondernemen in natuur, resultaten en ontwikkelingen in agrarisch natuurbeheer*. Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden Utrecht.

Minister van LNV, Staatssecretaris van CRM en Minister van VROM 1975. *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud. Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beleid inzake de uit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlandschappen*. Tweede kamer, zitting 1974-1975, 13285, nrs 1-2. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Ministerie van LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan*. Den Haag

Ministerie van LNV, Directie Beheer Landbouwgronden, 1992. *Regeling Beheersovereenkomsten 1988*. Utrecht.

Ministerie van LNV, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna, 1992. *Nota Landschap: regeringsbeslissing visie landschap*. Den Haag.

Ministerie van LNV, Directie Beheer Landbouwgronden, 1992. *Beheersvergoedingen: uitgangspunten en grondslagen 1992*. Publicatie DBL-nummer 48 Utrecht.

Ministerie van LNV, Directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna, 1993. *Bosbeleidsplan: regeringsbeslissing*. Den Haag.

Ministerie van LNV, 1995. *Nota dynamiek en vernieuwing*. Den Haag.

Ministerie van LNV, 1997a. *Programma Beheer, Het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur*. Den Haag.

Ministerie van LNV, 1997b. *Doelen voor beheer, voorstel voor een stelsel van doelpakketten en voorwaarden voor beheer*. Achtergrondrapport Programma Beheer nummer 1, Den Haag

Ministerie van LNV, 1997c. *Particulier beheer*. Achtergrondrapport Programma Beheer nummer 5, Den Haag

Ministerie van LNV, 1997d. *Resultaatbeloning*. Achtergrondrapport Programma Beheer nummer 6, Den Haag

Ministerie van LNV, 1997e. *Verbeteren van de kennisinfrastructuur*. Achtergrondrapport Programma Beheer nummer 8, Den Haag

Ministerie van VROM, 1989. *Nationaal Milieubeleidsplan*. Den Haag.

Minkelis, J. van. *Samenwerken aan een groene toekomst*. Folder Den Hâneker, Gorinchem.

Oosterveld, E.B. en J.B. Buys, 1996. *Natuurwaarde van een landbouwgebied, een verkennend onderzoek*. Centrum voor landbouw en milieu Utrecht.

Oostindie, H en R. van Broekhuizen, 1997. *Passen en meten, een praktijkonderzoek naar de inpasbaarheid van beheersovereenkomsten*. Landbouwuniversiteit Wageningen, LBL-publicatiereeks nr. 100.

Paassen, A.G. van, P. Terwan en J.M. Stoop. 1991. *Resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer*. Centrum voor Landbouw en Milieu Utrecht.

Raad voor natuurbeheer, 1995. *Kwaliteiten in soorten en maten, naar natuurgerichte normen voor milieukwaliteit, waterbeheer en ruimte*. Utrecht.

Schaap, P. 1997. *Nota agrarisch natuurbeheer, mogelijkheden en beperkingen*. Natuurmonumenten 's-Graveland.

Schekkerman, H, 1997. *Graslandbeheer en groeimogelijkheden voor weidevogelkuikens*. IBN-DLO Arnhem.

Terwan, P en W.F.Alleijn. 1995. *Naar een slagvaardige aanpak van het agrarisch natuurbeheer*. Centrum voor Landbouw en Milieu en Landschapsbeheer Nederland, Utrecht.

Vellinga, Th. V. en S.G.M. Verburg, 1995. *Beheersovereenkomsten op grasland van melkveebedrijven. I Inpasbaarheid*. Rapport 158 Proefstation voor Rundvee- Schapen en Paardenhouderij, Lelystad.

Vries, G.J.H. de, N. Middelkoop en W.J. van der Weijden, 1997. *Milieuprestaties van EKO-landbouw*. CLM-rapport 325, Utrecht.

Wymenga, E. en Y. van der Heide, 1995. *Weidevogels en vliegende hectaren in Friesland in 1995*. A&W-rapport 122, Veenwouden.

Wymenga, E., R. Jalving en E. ter Stege, 1996. *Vegetatie en weidevogels in Relatienotagebieden in Nederland*. LBL-publicatie 89, A&W-rapport 127, Veenwouden.

BIJLAGEN I t/m III

Bijlage I: De lijst van respondenten

Bijlage II: Literatuur van de verschillende organisaties

Bijlage III: De vragenlijst

BIJLAGE I : De lijst van respondenten

1 Overheidsinstellingen:

Lilian Hermens, medewerkster Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer (IKC N);

Johan Heinen, medewerker Dienst Landelijk Gebied (DLG);

2 natuurbeschermingsorganisaties:

Paul Schaap, medewerker Vereniging Natuurmonumenten;

Aad van Paassen, medewerker Landschapsbeheer Nederland;

3 landbouworganisaties:

Arie Brand,
directeur Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer WLTO

Michiel de Koe, medewerker natuurvereniging Den Hâneker

BIJLAGE II : De literatuur van de verschillende organisaties

IKC Natuurbeheer

- Nota Dynamiek en vernieuwing (Min. van LNV, 1995)
- Nota Trends in agrarisch natuur- en landschapsbeheer (IKC Natuurbeheer, 1996)
- Het IKC-Natuurbeheer, informatiefolder, (IKC Natuurbeheer, 1996)

Dienst Landelijk Gebied (DLG)

- Ondernemen in de natuur (LBL, 1996)
- De ruime jas op maat gesneden, (Beintema, 1996)
- Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Min. van LNV, 1995)
- Jaarverslag Dienst Landelijk Gebied voor ontwikkeling en beheer (DLG, 1996)

Landschapsbeheer Nederland

- Naar een slagvaardige aanpak van het agrarisch natuurbeheer (Terwan, 1995)
- Jaarverslag Landschapsbeheer Nederland (1995)

Vereniging Natuurmonumenten

- Nota Agrarisch natuurbeheer: mogelijkheden en beperkingen (Schaap, 1996)
- Jaarverslag Vereniging Natuurmonumenten (1996)

Koepelorganisatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer WLTO

- Naar een duurzame land- en tuinbouw (discussierapport WLTO, 1995)
- Naar een WLTO-organisatie Agrarische natuur- en landschapsbeheer (folder WLTO)

Natuurvereniging Den Hâneker

- diverse krantenartikelen
 - Convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (Commissie A/V, 1996)
 - Proefproject Agrarisch natuurbeheer in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (Commissie A/V, 1996)
 - Rapport Multifunctionele landbouw en sturing J.Fijneman
Rapport 3 Programmeringsstudie Multifunctionele Landbouw - DLO wageningen
-

BIJLAGE III : De vragenlijst

Introductie

Wat is uw functie binnen deze organisatie?

Met wat voor een soort project bent u op dit moment bezig?

Hoe groot is de organisatie?

Hoe is het bedrijf opgezet?

Vragen:

- 0 *Wat wordt er door deze organisatie verstaan onder het begrip natuur?*
 - 1 *Wat wordt er door deze organisatie verstaan onder agrarische natuur?*
 - 2 *Wat is de definitie van agrarisch natuurbeheer, die deze organisatie gebruikt?*
 - 3 *Wat zijn de minimum voorwaarden die aanwezig moeten zijn om over agrarische natuur te spreken, volgens jullie eigen definitie?*
 - 4 *Wat zijn de doelstellingen van deze organisatie met betrekking tot agrarisch natuurbeheer, ten aanzien van*
 - natuur;
 - economie;
 - maatschappij?*Welke doelstelling is het belangrijkste?*
 - 5 *Welke middelen/activiteiten heeft deze organisatie tot haar beschikking om de verschillende doelstellingen met betrekking op agrarisch natuurbeheer te realiseren?*
 - 6 *Levert de Ruime Jasmethode een duidelijke bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen, met behulp van de eerder genoemde middelen/activiteiten?*
Waarom wel of niet?
 - 7 *In hoeverre zijn de middelen/activiteiten makkelijk of moeilijk inpasbaar op een gangbaar bedrijf?*
En kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van de agrarische natuur of de doelstellingen van de organisatie?
-

- 8 *Waarom is de én-én benadering belangrijk, als er vanuit gegaan kan worden dat alle interessante natuur- en landschapswaarden die van belang zouden kunnen zijn, al zijn begreemd in de Ecologische Hoofdstructuur?*
- 9 *Zou natuurproductiebetaling een goed alternatief kunnen zijn voor de beheersovereenkomst?
Waarom?*
- 10 *Biedt particulier beheer, vanuit jullie organisatie gezien, goede perspectieven voor de realisatie van Ecologische Hoofdstructuur?
Wat voor een soort vergoedingssysteem past hier bij?*
- 11 *Wat biedt volgens deze organisatie meer perspectieven ten aanzien van:*
- natuur;
- economie;
- maatschappij; scheiding of verweving van de landbouw?
Welke argumenten hebben jullie daarvoor?
- 12 *Hoe kan agrarisch natuurbeheer bijdragen aan plattelandontwikkeling, volgens jullie organisatie?*
- 13 *Biedt een ecologische bedrijfsvoering genoeg perspectief voor natuur en landbouw, om het in de toekomst wettelijk verplicht te stellen?
Wat speelt daarbij een rol?*
- 14 *Wat geeft een duidelijker beeld van de stand van zaken in Nederland, een Algemene Natuurkwaliteit of een Algemene Milieukwaliteit?*
- 15 *Hoe kan in de toekomst op alle landbouwbedrijven een algemene natuurkwaliteit worden ingevoerd?*

Ter afsluiting:

Vindt u dat het huidige beleid echt bijdraagt aan de ontwikkeling van agrarische natuur of een goede natuurkwaliteit?
