Bijdrage particuliere grondeigenaren aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur

Marlies Sanders

Opeenvolgende kabinetten gaven particulieren een steeds prominentere rol bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Ook het kabinet Rutte legde de nadruk op particulier natuurbeheer. Wat is er van deze steeds grotere verwachtingen terecht gekomen?

Particulieren beheren een substantieel deel van de bestaande bos-en natuurgebieden in de EHS (Aertsen, dit nummer). Dit artikel beperkt zich echter tot particulieren, vnl. agrariërs en landgoedeigenaren, die landbouwgrond omvormen en ontwikkelen naar nieuwe natuur, omdat het grootste deel van de beleidsaandacht daar naar toe gaat. Het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen UR hebben dit rijksbeleid geëvalueerd (MNP, 2007) en volgen jaarlijks de vordering van het particuliere natuurbeheer (CLO, 2010). Dit artikel geeft de belangrijkste resultaten weer.

Wat wil de rijksoverheid met particulier natuurbeheer?

De rijksoverheid steunt al sinds 1928 met de invoering van de Natuurschoonwet de bijdrage van particuliere terreineigenaren aan bescherming en behoud van natuur in Nederland. De Natuurschoonwet geeft fiscale tegemoetkomingen aan eigenaren zoals van een landgoed, op voorwaarde dat ze dit in stand houden en daarmee het natuurschoon bevorderen. Directe financiële ondersteuning met subsidieregelingen voor beheer van bestaande bossen kan vanaf 1966 (regeling Bosbijdragen). Sinds 1990 ligt de beleidsaandacht bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) met als doel: 'Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden' (Natuurbeleidsplan TK2 1989–1990, 21149, nr. 2–3). De overheid legt hierbij de nadruk op het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden met natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingszones, kortweg op de realisatie van nieuwe natuur. Deze nieuwe natuur wordt over het algemeen ontwikkeld op voormalige landbouwgronden waarbij de functie van de grond verandert van landbouw in natuur. De gronden worden daarvoor aangekocht, ingericht en overgedragen aan een terreinbeherende organisatie. Ook particulieren worden niet uitgesloten voor de realisatie van nieuwe natuur. De nota zegt daarover: 'In sommige situaties, waar de huidige eigenaren bereid zijn natuurontwikkeling op hun bezit ter hand te nemen zal slechts een inrichtingsfase en een beheersfase aan de orde zijn...' Gedacht wordt aan waterschappen en eigenaren van landgoederen.

In de nota Dynamiek en vernieuwing (TK2 1994–1995, 24140, nr. 2) heeft de Minister van LNV aangekondigd dat hij de rol van particulieren wil versterken. Vanaf dat moment zet de overheid actief in op realisatie van nieuwe natuur met particulier natuurbeheer en formuleert een taakstelling van 19.200 hectare voor 2018. Om particulieren over de streep te trekken, wordt sinds 2000 de waardedaling van de grond vergoed (kader 1). In 2005 is er vervolgens de beleidswijziging 'van aankoop naar beheer'. Van de nog te verwerven gronden voor nieuwe natuur (aankoop), zal nog maar 60% worden verworven en 40% zal worden gerealiseerd met particulier natuurbeheer (driekwart) en agrarisch natuurbeheer (een kwart). Hierdoor wordt de taakstelling particulier beheer verhoogd van 19.200 naar ca 42.800 hectare (Brief LNV DN2005/1850). Argumenten van de overheid voor deze beleidswijziging zijn vergroting van betrokkenheid van particulieren en boeren, en een goedkopere uitvoering van natuurbeleid. De gewenste natuurkwaliteit blijft wel voorop staan. Provincies bepalen, met inachtneming van het beleidskader, de strategie voor de realisatie van de nieuwe natuur.

Deelname particulieren

Sinds 2000 kunnen particulieren deelnemen aan de realisatie van nieuwe natuur in de EHS met subsidie voor functieverandering van de grond. Per 1 januari 2011 is 6241 ha gerealiseerd (DLG, 2011). Dit is ca 15% van de taakstelling. Verwerving van gronden en overdracht aan een terreinbeherende organisatie is per 1-1-2011 86083 ha; dat is 66% van de taakstelling (DLG, 2011). Als de toename in areaal particulier natuurbeheer in dit tempo doorgaat, wordt de taakstelling in 2018 niet gerealiseerd (fig. 1).
Mogelijke verklaringen voor het achterblijven van de particuliere natuurontwikkeling zijn (1) onbekendheid van de potentiële deelnemers met de regelingen, (2) het niet 'kunnen' deelnemen door financiële belemmeringen of (3) door de realisatiestrategie van provincies of (4) het niet 'willen' deelnemen vanwege andere doorslaggevende motieven. Deze vier mogelijke verklaringen worden hieronder bediscussieerd.

Ad 1. Om de bekendheid van en de belangstelling voor particulier natuurbeheer te stimuleren heeft het toenmalige Ministerie van LNV in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen. Zo is in

Kader 1. Procedure subsidie functieverandering

De subsidie functieverandering beoogt voor grondeigenaren de waardedaling van de grond bij bestemmingswijziging van landbouw naar natuur te compenseren. Dienst Landelijk Gebied taxeert deze waardevermindering per perceel. Wanneer de grondeigenaar het eens is met de taxatie, de functiewijziging past binnen het gebiedsplan en het gemeentelijke bestemmingsplan, en de benodigde (aanleg-) vergunningen in orde zijn, dan kan hij een kwalitatieve overeenkomst met verplichtingen en een overeenkomst tot voorfinanciering ondertekenen. Deze zogenaamde 'kwalitatieve overeenkomst' wordt ingeschreven in de openbare registers. De stichting Nationaal Groenfonds betaalt vervolgens de waardedaling in één keer uit. Als er subsidie voor functieverandering wordt verleend, mag het terrein nooit meer worden gebruikt voor de uitoefening van de landbouw en het terrein mag niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor de ontwikkeling of instandhouding van het beheerpakket.

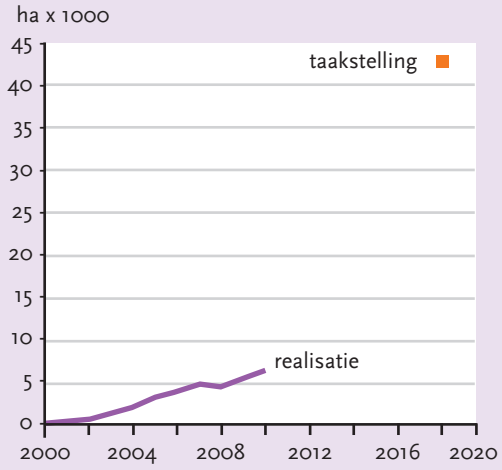


Fig.1. Het areaal met particulier natuurbeheer bij de ontwikkeling van nieuwe natuur. Het dipje in 2008 wordt veroorzaakt door een correctie; particulieren die de kwaliteitsovereenkomst uiteindelijk niet hebben ondertekend zijn verwijderd (bron: CLO, 2010; DLG, 2011).

opdracht van het ministerie in 2004 het communicatieproject 'particulier natuurbeheer: kansrijke onderneming' gestart. Het doel was particuliere grondeigenaren te stimuleren landbouwgrond om te zetten naar de bestemming natuur. Meer dan 3500 potentiële particuliere natuurbeheerders zijn in dit project geïnformeerd over de mogelijkheden van het particulier natuurbeheer (Peterink & van Wijk, 2007). Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de eigenaren bekend is met de subsidies en functiewijziging en dertig procent van de grondeigenaren kent het project 'Particulier Natuurbeheer, een kansrijke onderneming' (Geelen & Leneman, 2007). Het is echter onbekend hoeveel nieuwe natuur dit project uiteindelijk heeft opgeleverd. De verschillende maatregelen om de bekendheid te vergroten, hebben zich (nog) niet vertaald in een versnelde realisatie (fig. 1).

Ad 2. Een tweede mogelijke verklaring voor het achterblijven van het areaal particulier natuurbeheer zijn financiële belemmeringen. Toenmalig minister Verburg van het ministerie van LNV heeft de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) gevraagd om te komen tot concrete en haalbare voorstellen, die de realisatie van de EHS door particulieren wezenlijk kunnen versnellen. Dit verzoek heeft op 27 mei 2009 geleid tot de Verklaring van Linschoten met de volgende voorstellen:

- informeren, stimuleren en faciliteren van particulieren,
- financiële stimulansen: volledige vergoeding van grondwaarde bij nieuwe natuur en aankoopsubsidie bij bestaande natuur,

De Spaanse ruiter (*Cirsium dissectum*) is een kenmerkende soort van 'nat soortenrijk grasland'; een natuurtype dat niet alleen door terreinbeherende organisaties, maar ook door ambitieuze particuliere natuurbeheerders wordt ontwikkeld en beheerd (foto: Marlies Sanders).

- fiscale stimulansen: persoonsgebonden aftrek voor natuur en beperken belastingheffing bij staking landbouwbedrijven in kader realisatie EHS.

Deze voorstellen zijn deels gerealiseerd. Er is een herziene provinciale subsidieregeling voor grondaankopen opgesteld. De nieuwe aankoopregeling stelt de subsidie open voor alle partijen die voldoende aannemelijk kunnen maken dat zij duurzaam natuurbeheer kunnen en zullen verrichten. De jaarlijkse kosten waren eerst gemiddeld 20% lager dan bij verwerving (MNP, 2007), maar bij volledige vergoeding van grondwaarde vervalt dit verschil en is particulier natuurbeheer niet per definitie goedkoper dan beheer door een terreinbeherende organisatie. Deze regeling is echter nog niet door de Europese Commissie goedgekeurd. Het beperken van de belastingheffing bij staking van landbouwbedrijven was al gerealiseerd; de Persoonsgebonden Aftrek voor natuur is nog onderwerp van discussie. Staatssecretaris Bleker van het ministerie van EL&I wil het traject van Linschoten verder oppakken in het bredere verband van het 'Manifest Natuur, landschap en economie in een vitaal platteland' (Brief ELI ref. 165515).

Ad 3. Een derde verklaring voor het achterblijven van de gewenste deelname aan particulier natuurbeheer zijn belemmeringen als gevolg van de realisatiestrategie van de provincie. De provincies zijn belast met de uitvoering van het beleid en mogelijk ervaren potentiële deelnemers beperkingen door de gevoerde realisatiestrategie. Aanleiding om dit nader te bekijken zijn de grote verschillen per provincie in realisatie en de geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer (fig. 2).

In 2007 is onderzocht hoe provincies omgaan met particulier natuurbeheer en welke randvoorwaarden zij stellen (tabel 1, Verburg et al., 2007). De meeste provincies voeren een actief beleid om particulier natuurbeheer te stimuleren. Sommige provincies hebben een aanspreekpunt ingesteld en geven voorlichting, terwijl andere deze taak delegeren bijv. aan DLG. De meerderheid van de provincies heeft een kaart waarop is aangegeven in welke gebieden particulier natuurbeheer voorrang krijgt en in welke de aankoop voor beheer door terreinbeherende organisaties. Enkele provincies stellen dat particulier natuurbeheer overal mogelijk is binnen de EHS en hebben geen kaart. Particulieren die gronden hebben buiten de EHS en aan natuurbeheer willen gaan doen, komen niet in aanmerking voor subsidie functieverandering. Dit kan belangstellende particulieren belemmeren, maar is noodzakelijk om de ruimtelijke samenhang van de EHS te garanderen. Een aantal provincies maakt daarom gebruik van de mogelijkheid om particulieren gronden in de EHS aan te bieden die eerder zijn aangekocht door Bureau Beheer Landbouwgronden. Particulier natuurbeheer komt in andere provincies alleen tot stand wanneer een grondeigenaar zelf grond inbrengt.

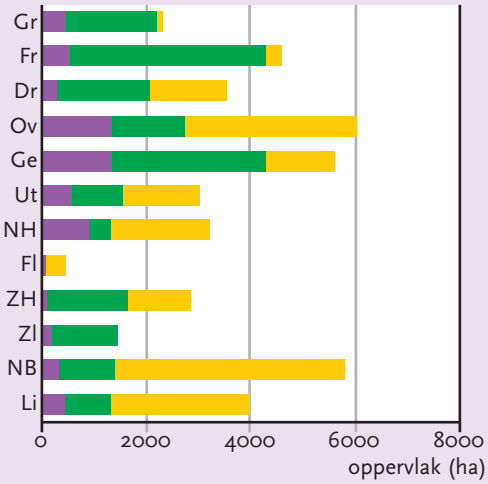


Fig. 2. Realisatie en geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer bij de ontwikkeling van nieuwe natuur per provincie (bron: DLG, 2011; Geelen & Leneman, 2007).
realisatie (01-01-2011)
geschatte belangstelling 2007
taakstelling 2018

Ook sommige randvoorwaarden die provincies stellen aan particulier natuurbeheer kunnen de deelname belemmeren. Zo kan het opzetten van het benodigde waterpeil het best op gebiedsniveau worden gerealiseerd waardoor vijf provincies vinden dat deze gebieden zich niet lenen voor particulier natuurbeheer. Voor beheer van grootschalige natuur geven zes provincies de voorkeur aan terreinbeherende organisaties. Deze randvoorwaarden worden gesteld, omdat het lastiger is tot overeenstemming te komen wat betreft hoge grondwaterstanden en het achterwege laten van beheermaatregelen met meerdere eigenaren dan met één grote terreinbeherende organisatie. Bovendien geven ze resterende gronden in gebieden bij voorkeur aan de terreinbeheerder die al in dat gebied actief is (Verburg et al., 2007). Deze randvoorwaarden zullen misschien enkele particuliere deelnemers uitsluiten, maar zijn niet eenduidig genoeg om de provinciale verschillen in realisatie te verklaren.

Ad 4. Een vierde verklaring voor het achterblijven van de gewenste deelname aan particulier natuurbeheer is gelegen in de motieven van de potentiële deelnemers (Groenfonds, 2004; van Wijk & Engels, 2006; Geelen & Leneman, 2007). De meest genoemde motieven om geen grond om te vormen in blijvende natuur zijn:

- andere bestemming levert meer op
- past niet in de bedrijfsstrategie
- past niet in bestemmingsplan
- uit principe: een boer doet zoiets niet en zonde van goede landbouwgrond
- gebrek aan vertrouwen in de overheid
- grond is nog verpacht.

De belangrijkste redenen voor grondeigenaren om wel landbouwgrond om te vormen tot natuur zijn liefde en interesse voor de natuur, hoge subsidies en particulier natuurbeheer past binnen de strategie van het bedrijf. Het aanvraagtraject is echter erg ingewikkeld en risicovol (van Boschinga, dit nummer). De respondenten pleiten voor betere communicatie en informatie (persoonlijke begeleiding) over de regeling. De onderzoeken concluderen echter dat de deelnamebereidheid voor particulier natuurbeheer op termijn niet voldoende zal zijn om de areaaltaakstelling voor particulier natuurbeheer te halen.

Provincie	Gr	Fr	Dr	Ov	Ge	Fl	Ut	NH	ZH	Zl	NB	Li
Realisatiestrategie (stimulerend)												
Voorlichting	●	●	●	●	●		●	●		●		●
Realisatiekaart	●	●		●	●	●	●			●	●	
Gronden aanbieden	●	●	●	●	●		●	●				●
Randvoorwaarden (belemmerend)												
Inclusief waterbeheer	●	●		●	●	●		●				●
Inclusief grootschalige natuur	●	●			●	●	●	●				
Eenheid in eigendom niet van belang		●	●			●	●	●	●	●		

Tabel 1. Relevante aspecten met betrekking tot particulier natuurbeheer voor ontwikkeling van nieuwe natuur binnen de provincies (bron: MNP, 2007 naar Verburg et al., 2007).

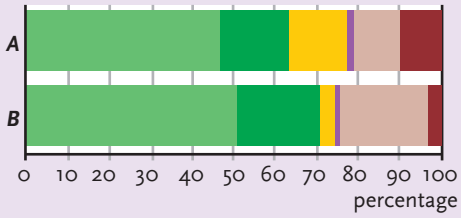


Fig. 3. Ontwikkeling van nieuwe natuur tot 2011 door ***A*** particulier natuurbeheer (ca 5500 ha) en ***B*** Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen (ca 26.300 ha). Beheereenheden zonder pakket zijn niet meegenomen in de analyse (bron: DLG, 2011; Dienst Regelingen, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen; GIS-bewerking door Alterra).
- bos
- overige natuur (basispakketten)
- overige natuur (pluspakketten)
- soortenrijkgrasland (pluspakketten)
- weidevogelpakketten (pluspakket)
- halfnatuurlijk grasland (basispakket)

Bijdrage aan te realiseren natuurkwaliteit

Bij de beleidswijzigingen richting meer particulier natuurbeheer is de gewenste natuurkwaliteit voorop blijven staan. Een eerste indicatie daarvoor zijn de natuurtypen die particuliere natuurbeheerders in vergelijking met terreinbeherende organisaties ontwikkelen (fig. 3). Het betreft vooral halfnatuurlijk grasland en weidevogelgrasland. Deze natuurtypen liggen vaak in het verlengde van de landbouwpraktijk (Jansen, dit nummer). Toch zijn er ook hoge ambities en ontwikkelen particulieren relatief veel 'nat soortenrijk grasland' in vergelijking met terreinbeherende organisaties. De bijzondere soorten die hierbij horen, moeten dan wel aanwezig zijn. De terreinbeherende organisaties zetten relatief meer in op overige natuur (basispakketten) dat vooral uit 'natuurlijke eenheden met of zonder begrazing' bestaat (fig. 3). Dit is een eerste pakket waarin de nieuwe natuur na ingrijpende inrichtingsmaatregelen tot ontwikkeling kan komen en mogelijk verandert het gekozen pakket na de eerste beheerperiode. De ambities van particuliere beheerders lijken dus op basis van deze gegevens niet onder te doen voor de ambities van de terreinbeherende organisaties. Een landelijk meetnet waarmee kan worden vastgesteld of met particulier beheer ook de gewenste natuurkwaliteit kan worden bereikt, is nog niet beschikbaar maar casusgewijs kunt u er in dit themanummer meer over vinden.

Perspectief

De toename in areaal particulier natuurbeheer voor realisatie van de EHS verloopt traag. Er is echter nog een groot potentieel aan grondeigenaren met belangstelling waarop een beroep kan worden gedaan. De grondeigenaren binnen de EHS die belangstelling hebben voor particulier natuurbeheer hebben baat bij meer informatie en persoonlijke begeleiding. De grondeigenaren binnen de EHS die niet willen en vinden dat andere bestemmingen meer opleveren, gaan niet overstag met het geven van informatie of begeleiding. De vraag is of er koste wat kost ingezet moet worden op particulier natuurbeheer wanneer er geen affiniteit met natuur is en er alleen tot deelname wordt overgegaan 'als het meer opbrengt'. Affiniteit is belangrijk voor de inzet die na de functiewijziging noodzakelijk is om ook de tot doel gestelde natuurkwaliteit te kunnen bereiken. Vermeld mag worden dat de ca 6200 ha particuliere natuurontwikkeling een belangrijke bijdrage levert aan de realisatie van de EHS, omdat deze gebieden waarschijnlijk niet voor aankoop of beheer door een terreinbeherende organisatie in aanmerking waren gekomen. De taakstelling van 42.800 ha is echter te ambitieus gezien de vorderingen en zal waarschijnlijk ook vervallen bij de vaststelling van het nieuwe rijksbeleid.

Het kabinet Rutte was van plan bij de realisatie van de EHS maximaal in te zetten op agrarisch en particulier natuurbeheer en minimaal op grondverwerving. Alleen voor aankopen die noodzakelijk zijn in het kader van internationale verplichtingen achtte staatssecretaris Bleker verwerving nog aan de orde. In het onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur' van 20 september 2011 staat een opgave van 17.000 ha verwerving of functiewijziging. Die 17.000 hectare is echter bij de herijking aangemerkt als noodzakelijk voor het bereiken van de internationale doelen. Particuliere natuurontwikkeling is wel op gang gekomen, maar wordt nu ingehaald door de bezuinigingen. Ook de bezuinigingen op beheer van bestaande natuur zal de particuliere natuurbeheerders treffen. Vooral wanneer provincies de prioriteit geven aan de internationaal beschermde natuur en er minder subsidie overblijft voor de overige natuur. Onduidelijk is welke subsidiemogelijkheden er de komende jaren nog zullen zijn voor particuliere natuurontwikkeling. Wat de provincies met het onderhandelingsakkoord over de 'decentralisatie natuur' gaan doen en in welke mate ze hierbij inzetten op particulier natuurbeheer is nog onbekend.

Literatuur

CLO, 2010. Realisatie nieuwe EHS - particulier natuurbeheer 2000 - 2009 (indicator 1430, versie 03, 13 september 2010). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

DLG, 2011. Natuurmeting op kaart. Peildatum 1-1-2011. De realisatie van verwerving, inrichting en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS). Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.

Geelen, J. & H. Leneman, 2007. Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren; uitkomsten van een marktonderzoek. Werkdocument 69, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.

Groenfonds, 2004. Belangstelling voor particuliere natuuraanleg; Uitkomsten van een marktonderzoek. Nationaal Groenfonds/Geelen Consultancy.

MNP, 2007. Van aankoop naar beheer II. Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid MNP-publicatienummer 500402006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Peterink, J. & M. van Wijk, 2007. Veel motivatie bij boeren en landeigenaren om nieuwe natuur te ontwikkelen. Vakblad Natuur Bos Landschap 7: 10-11.

Verburg, R.W., H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader, 2007. Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'. Rapport 59, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

Wijk, M.N. van & M.E. Engels, 2006. Resultaten tussenmeting communicatieactiviteiten 'Particulier Natuurbeheer: kansrijke onderneming'. Alterrarapport 1357. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Summary

Nature development by private land owners to create the National Ecological Network?

Many cabinets gave private land owners a more prominent role in nature development projects to create the National Ecological Network. Several land owners took this opportunity to make a change from agricultural production to nature conservation but not as many as targeted. The government took much effort to promote nature development by private land owners and made it financially more attractive. But still it is a radical and irreversible procedure which one only should go through with proper motivation.

Dr. ir. M.E. Sanders
Alterra WageningenUR
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
marlies.sanders@wur.nl