



Wij zorgen ervoor!

Ervaringen met nieuwe vormen van beheer in de pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard;
onderzoek ten bate van de eindevaluatie

Judith Westerink, Tineke de Boer, Raymond Schrijver en Friso van der Zee



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Wij zorgen ervoor!

Ervaringen met nieuwe vormen van beheer in de pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard;
onderzoek ten bate van de eindevaluatie

Judith Westerink, Tineke de Boer, Raymond Schrijver en Friso van der Zee

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door de provincie Zuid-Holland.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, november 2018

Rapport 2916
ISSN 1566-7197

Westerink, J., T.A. de Boer, R.A.M. Schrijver en F.F. van der Zee, 2018. *Wij zorgen ervoor!; Ervaringen met nieuwe vormen van beheer in de pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard; onderzoek ten bate van de eindevaluatie*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2916. 62 blz.; 3 fig.; 9 tab.; 25 ref.

Bij beheer van veel natuurgebieden zijn boeren betrokken doordat zij grond pachten van terreinbeherende organisaties. In de Krimpenerwaard is geëxperimenteerd met verpachting aan een collectief van boeren, die de grond uitgeeft aan leden en het beheer aanstuurt. In een pilot van zes jaar is dit vergeleken met de aanpak van een terreinbeherende organisatie, die eveneens grond in pacht krijgt en dit uitgeeft aan boeren. Dit onderzoek ten bate van de eindevaluatie na zes jaar is gebaseerd op interviews met betrokkenen en analyse van beschikbare documenten.


Farmers are involved in management of many natural areas through lease of land owned by nature organisations. In an experiment in the Krimpenerwaard area, land is leased out to a farmers' collective, that finds tenants among its members and governs the land management. In a 6 year pilot, this is compared with the approach of a nature managing organisation, which also gets land in lease and looks for tenants among farmers. To support the evaluation, this study was based on interviews with stakeholders and analysis of available documents.

Trefwoorden: natuurbeheer, landbouw, veenweide, organisatievormen, natuurcoöperatie

Begeleidingscommissie:

- Natuurcoöperatie Krimpenerwaard
 - De heer J. Schep
 - De heer P. Blanken
 - De heer R. Terlouw
- Het Zuid-Hollands Landschap
 - De heer M. Houtzagers
 - Mevrouw N. Vermeer
- Stuurgroep Veenweide Krimpenerwaard
 - De heer R.J. M. Ligtenberg
- Provincie Zuid-Holland
 - Mevrouw M. Dootjes
 - Mevrouw A. Wevers

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/465076> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

 2018 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
	1.1 Achtergrond	9
	1.2 Onderzoeksvragen	9
	1.3 Aanpak	10
	1.4 Leeswijzer	11
2	Ecologie	12
	2.1 Vraagstelling	12
	2.2 Natuurdoelen	13
	2.3 Inrichting en beheer	15
	2.4 Monitoring	16
	2.5 Ecologische resultaten	18
	2.6 Discussie	21
3	Hoe het op papier staat en assessment	25
	3.1 Afspraken tussen Provincie Zuid-Holland en NCK respectievelijk ZHL	25
	3.2 Aanpak NCK	27
	3.3 Aanpak ZHL	29
	3.4 Samenvatting en assessment van afspraken in de pilot	29
	3.5 Aanpak Provincie Zuid-Holland als verpachter	30
	3.6 Consequenties voor duurzaam natuurbeheer	31
	3.7 Vergelijking met SNL (agrarisch) natuurbeheer	33
4	Hoe de betrokkenen het ervaren	39
	4.1 Doelen van de pilot	39
	4.2 Resultaten van de pilot	39
	4.3 Organisatie van het natuurbeheer	40
	4.4 Natuur beheren in combinatie met agrarische bedrijfsvoering	41
	4.5 Samenwerking	42
	4.6 Deskundigheid	42
	4.7 Verschillen en overeenkomsten in aanpak NCK, ZHL en provincie	43
	4.8 De toekomst na de pilot	44
5	Discussie	47
	5.1 Combineren van natuur en landbouw	47
	5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen ZHL, NCK en de provincie als verpachter	48
	5.3 Een beheercollectief is de toekomst?	49
	5.4 Beperkingen van dit onderzoek	50
6	Conclusies en aanbevelingen	51
	6.1 Conclusies	51
	6.2 Aanbevelingen	52
	Literatuur	54
	Afkortingen	56
	Bijlage 1 Relevante passages uit de Nota grondbeleid 2018-2021 en het Handelingskader Pacht 2018-2021	57

Woord vooraf

De Krimpenerwaard is een van onze mooie landschappen in de provincie Zuid-Holland: een veenweidelandschap, waarin historisch het landschap gevormd is door de landbouw, met hoge natuurwaarden. Het natuurbeheer door het Zuid-Hollands Landschap is erop gericht om weide- en watervogels en hoge botanische waarden in stand te houden. Weidevogelgraslanden worden door de agrariërs uit de Krimpenerwaard beheerd, zowel binnen het Natuurnetwerk Nederland als in de gebieden met volledige agrarische bedrijfsvoering. Daarmee ontstaat er een balans tussen landbouw en de gebiedskarakteristieke natuurwaarden.

Een aantal agrariërs heeft zo'n zes jaar geleden de handen ineengeslagen en een Natuurcoöperatie opgericht, omdat ze voor zichzelf een rol zien in het behoud van de natuurwaarden passend binnen hun agrarische bedrijfsvoering.

De provincie Zuid-Holland heeft samen met de Natuurcoöperatie en het Zuid-Hollands Landschap een pilot gestart voor zes jaar, waarin geëxperimenteerd is met nieuwe organisatievormen voor het beheer van de natuur door agrariërs op grond van de provincie.

Voor u ligt de evaluatie van de pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard, waarin de resultaten van de afgelopen zes jaar zijn verwoord.

Tot mijn grote genoegen heeft deze pilot de basis gelegd voor een nieuwe samenwerking voor de natuur in de Krimpenerwaard, tussen de agrariërs en de natuurbeheerder. Ik vind de pilot een goed voorbeeld om tot een samenwerking te komen, waarin het natuurbeheer ook door agrariërs centraal staat. In de Ontwerp-Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving (RGL) zien wij ook een belangrijke rol voor de agrariërs in het vergroten van de biodiversiteit in het landelijk gebied, in de vorm van natuurinclusieve landbouw. Deze vorm van samenwerking is illustratief voor de filosofie die wij met de Visie RGL willen uitdragen. De ervaring die we hebben opgedaan in de pilot kan iedereen inspireren en draagt bij aan een mooie toekomst voor natuur, de landbouw en de gebruikers die genieten van de mooie Krimpenerwaard.

Mr. J.F. (Han) Weber
Gedeputeerde Energie, Natuur&Recreatie en Landbouw

Samenvatting

In de Noordrand van de Krimpenerwaard is in een pilot geëxperimenteerd met organisatievormen voor beheer van natuur door boeren. Het gaat om grond binnen het Natuurnetwerk Nederland, in eigendom van de provincie, die ofwel door de Natuurcoöperatie Krimpenerwaard (NCK), ofwel door Zuid-Hollands Landschap aan boeren is uitgegeven. De NCK is een organisatie van boeren in de Krimpenerwaard die ernaar streeft om het natuurbeheer zelf te organiseren. In het zesde jaar van de pilot vindt de evaluatie plaats. Dit onderzoek moet daaraan bijdragen. We vergelijken de aanpak van de NCK met die van ZHL en die van de provincie, die ook nog rechtstreeks natuurgrond aan boeren verpacht. Voor dit onderzoek zijn beschikbare gegevens en documenten bestudeerd en zijn interviews gehouden met betrokkenen.

Zes jaar beheer is een zeer korte tijd om ecologische resultaten te verwachten. Bovendien zijn delen van het gebied recentelijk nog ingericht. Toch zijn de resultaten veelbelovend. Het beheer is deskundig uitgevoerd, de boeren worden goed begeleid en er vindt een eenvoudige vorm van monitoring plaats. De NCK heeft consequent gerapporteerd. We zien nog wel kansen voor verbetering van het beheer.

De verschillen in aanpak tussen NCK en ZHL zijn niet groot. In het begin heeft NCK geïnvesteerd in kennisontwikkeling bij de pachters en in certificering van de organisatie. NCK begeleidt de pachters intensiever en is flexibeler in de zin dat in goed overleg anders met de beheervoorschriften wordt omgegaan. De beheervoorschriften van NCK houden iets meer rekening met de landbouwpraktijk dan die van ZHL. De pachters zijn tevreden over hun relatie met alle drie de verpachters, maar het meest over NCK.

Belangrijk resultaat van de pilot is dat boeren, overheid en ZHL ervan overtuigd zijn dat boeren natuur kunnen beheren. Het draagvlak voor natuurbeheer lijkt onder boeren te zijn toegenomen.

De vraag naar een goede organisatievorm voor beheer van agrarische natuur in de Krimpenerwaard is met de pilot nog niet volledig beantwoord. Enerzijds wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke belasting van de natuur door de veehouderij. Anderzijds is de veehouderij noodzakelijk voor het beheer. Met de toekomstbestendigheid van de individuele bedrijven en de sector als geheel wordt nog te weinig rekening gehouden bij het ontwerp van arrangementen. Wij betwijfelen of het beheer door de boeren op de lange termijn is vol te houden bij de huidige verhouding tussen beperkingen en vergoedingen (inclusief pacht). Ook zijn de voor- en nadelen en randvoorwaarden van volledige natuurbedrijven ten opzichte van het inpassen van natuurgrasland in een verder 'gangbare' bedrijfsvoering nog te weinig doordacht. Tot slot is nog te weinig gekeken naar de relatie tussen de (ontwikkeling van de) landbouwstructuur en het natuurbeheer in de Krimpenerwaard.

Op dit moment vinden gesprekken plaats over een nieuw op te richten beheercoöperatie als organisatie van grondeigenaren en beheerders in de Krimpenerwaard. De organisatievormen van de pilot houden per 1 januari op te bestaan.

Onze aanbevelingen zijn:

- Maak duidelijke keuzes ten aanzien van natuurdoelen.
- Pak de monitoring gezamenlijk op.
- Zorg voor toekomstbestendigheid van de landbouw.
- Ondersteun boeren in de ontwikkeling van natuurbedrijven.
- Zorg bij de opzet van de beheercoöperatie voor voldoende zeggenschap van boeren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 1 maart 2013 loopt de pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard. Hierin wordt ervaring opgedaan met nieuwe organisatievormen voor beheer van natuur. De Natuurcoöperatie Krimpenerwaard (NCK), een organisatie van lokale boeren, beheert grond met natuurdoelen van de provincie Zuid-Holland door deze in pacht uit te geven aan haar leden. Voor een goede vergelijking heeft de provincie ook grond aan Zuid-Hollands Landschap (ZHL) in beheer gegeven, die deze eveneens in pacht aan boeren heeft uitgegeven. Het gaat om grond in de polders Nesse en Kattendijkblok, die onderdeel uitmaakt van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). De NCK heeft ruim 90 ha in de pilot en ZHL een kleine 68 ha. Natuurdoelen in de Krimpenerwaard hebben met name betrekking op weidevogels.

Afgesproken is om de pilot te evalueren. Alterra Wageningen UR (nu Wageningen Environmental Research) heeft in opdracht van de provincie in 2015 onderzoek gedaan ten bate van de tussentijdse evaluatie, met als resultaat het rapport 'Laat ons het nou doen!' (Westerink et al., 2016). Daaruit kwam naar voren dat betrokkenen goed werk hebben verricht als het gaat om het beheer, de aansturing van de pachters, de monitoring en de rapportage. NCK heeft in korte tijd een organisatie opgezet en deskundigheid ontwikkeld en aangetrokken om het beheer te organiseren. NCK zet meer dan ZHL in op begeleiding van pachters. De pilot heeft de relaties tussen NCK, ZHL en de provincie verbeterd. Pachters zijn ook tevreden over beide partijen. NCK en ZHL wilden ten tijde van de tussenevaluatie meer met elkaar gaan samenwerken.

Inmiddels is het zesde en laatste jaar van de pilot ingegaan. De afspraak is om tijdens dit laatste jaar de eindevaluatie uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek ten bate van de eindevaluatie moet inzicht geven in zowel procesmatige aspecten als ecologische uitkomsten. Het gaat om verschillen tussen de twee organisatievormen van beheer (via NCK of via ZHL), om de relatie tussen doelen en uitkomsten en om de geleerde lessen. Voor een goede vergelijking wordt ook gekeken naar de aanpak van verpachting van grond binnen het NNN door de Provincie Zuid-Holland. De uitkomsten en aanbevelingen worden meegenomen in het traject Duurzaam Beheer en de oprichting van een beheercoöperatie.

Onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe verhouden de ecologische resultaten zich tot de natuurdoelen (met inachtneming van de in ecologische termen korte termijn van zes jaar)? Zijn de geplande natuurdoelen gerealiseerd?
2. Hoe verloopt de samenwerking:
 - Met de leden van de Natuurcoöperatie?
 - Met de pachters van het Zuid-Hollands Landschap?
 - Met de pachters van de provincie Zuid-Holland (buiten de pilot)?
 - Hoe verloopt de afstemming tussen de Natuurcoöperatie en het Zuid-Hollands Landschap?
 - Wat was de impact van de inrichting op de samenwerking?
 - Hoe heeft de opstelling van de provincie in de pilot uitgepakt, wat heeft het netwerkend werken opgeleverd?
3. Welke verschillen zijn te zien in de aanpak van ZHL, NCK en PZH?
4. Hoe zijn de afspraken en organisatievormen bevallen (incl. pacht)?
5. Wat zijn de kosten per ha en hoe verhouden deze kosten zich tot de SNL?
6. Wat is bereikt, wat is er geleerd?
7. Hebben er zich gedurende de loop van de pilot wijzigingen voorgedaan?

-
8. Welke uitkomsten (ecologisch en sociaal) zijn toe te schrijven aan de pilot en waar hebben externe invloeden een rol gespeeld (fosfaatwetgeving, weersomstandigheden etc.)?
 9. Hoe is de pilot gecommuniceerd?
 10. Welke lessen zijn relevant voor de toekomst van het natuurbeheer in de Krimpenerwaard?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een deskstudy, een veldbezoek en interviews met betrokkenen. De aanpak is vooraf besproken met de Project Advies Groep (PAG).

Deskstudy

De deskstudy hield een analyse in van het beschikbare materiaal.

Interviews

Interviews met directbetrokkenen:

- Provincie Zuid-Holland, twee interviews:
 - Mags Dootjes, pilotleider
 - Afdeling Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ): Peter Oosterbaan en Annemiek Wevers
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard¹:
 - Opdrachtnemer van de Stuurgroep /programmamanager Veenweiden: Rob Ligtenberg, Provincie Zuid-Holland
 - Gemeente Krimpenerwaard: Pieter Neven
- Lokaal deskundige/ adviseur: Rudi Terlouw (Bui-tegewoon)
 - ZHL: Michiel Houtzagers (directeur), Ninouk Vermeer (regiohoofd Veenweiden) en Sietse Kleinjan (beheerder)
- NCK: Jaap Schep (voorzitter), Piet Blanken (secretaris/penningmeester)
- Pachters:
 - pachters van ZHL (grond in pilot)
 - pachters van NCK (grond in pilot)
 - pachters van de Provincie Zuid-Holland in het NNN

Voor dit onderzoek zijn in totaal zeven pachters geïnterviewd. Twee pachters pachten grond van NCK en ZHL, twee pachters pachten van NCK en de provincie, één pachter pacht van ZHL, NCK en de provincie en 2 pachters pachten van de provincie. Vijf pachters hebben hun bedrijf in Noordrand; één pachter heeft zijn bedrijf in het midden/zuiden en één pachter heeft zijn bedrijf in het oosten.

De interviews zijn semigestructureerd uitgevoerd. Dat betekent dat de onderzoeker wel een lijst vragen voorbereidt in relatie tot de onderzoeksvragen, maar dat daarvan afhankelijk van het verloop van het interview kan worden afgeweken. De geïnterviewde kan zo relevante dingen aan de orde stellen, waarvan de onderzoeker nog geen weet had. Voor een goede weergave van de gesprekken zijn – met toestemming – geluidsopnames gemaakt. De geluidsopnames zijn alleen gebruikt voor de uitwerking van gespreksverslagen. Ook de gespreksverslagen zijn niet openbaar, maar dienden de analyse in dit rapport. De geïnterviewden hebben de gelegenheid gehad om het verslag te corrigeren.

In de interviews zijn in grote lijnen de volgende vragen gesteld:

- Wat wilde men bereiken?
- Wat heeft de pilot tot nu toe opgeleverd? Waar is men trots op?
- Wat wordt er geleerd over het organiseren van natuurbeheer?² Wat is bijvoorbeeld de invloed van de werkwijze binnen de pilot ten opzichte van de gebruikelijke werkwijze van ZHL?
- Welke inzichten zijn opgedaan met betrekking tot samenwerking?
- Welke inzichten zijn opgedaan met betrekking tot (verschillende soorten) deskundigheid/vakmanschap?

¹ De Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard bestaat uit bestuurders van gemeente en hoogheemraadschap.

² In dit geval: beheer van halfnatuur, het gaat om natuurtypen waarvoor agrarisch beheer nodig is in de zin van maaien en beweiden.

- Wat doet NCK anders dan ZHL en wat voor invloed heeft dit op de resultaten?
- Wat hoopt men voort te kunnen zetten na afloop van de pilot?
- Wat zou men anders doen als het overnieuw kon worden gedaan?
- Wat had kunnen worden opgepakt, bij meer zekerheid van financiering en langetermijnafspraken, dat nu niet is opgepakt?
- Wat zijn nieuwe leervragen?
- Wat heeft men gemerkt van 'netwerkend werken' en hoe is dat bevallen?

Voor het vaststellen van de ecologische resultaten van de pilot is afgesproken om gebruik te maken van bestaande monitoringsgegevens. De volgende stappen zijn gevolgd:

- Een gesprek met Sietse Kleinjan (beheerder ZHL) en met Rudi Terlouw, Bui-tegewoon-groenprojecten (adviseur van de Natuurcoöperatie) op 18 april 2018.
- Een veldbezoek aan het gebied op 18 april 2018.
- Monitoringsgegevens en jaarrapportages zoals aangeleverd door NCK en ZHL.
- Een telefonisch gesprek met Jaap Graveland die de broedvogels in het gebied inventariseert.
- Een analyse van het aantal territoria weidevogels in de drie telgebieden van de Nesse (zie Figuur 2 op p.12) afkomstig van BMP-gebieden van SOVON, aangeleverd door Sietse Kleinjan.
- Een analyse van de waarnemingen van een aantal weidevogels op Waarneming.nl. Waarneming.nl is de belangrijkste website waar vrijwilligers hun waarnemingen op doorgeven. Het betreffen voornamelijk 'losse waarnemingen', dus niet noodzakelijk broedgevallen. Maar ook losse waarnemingen kunnen wat zeggen over de geschiktheid van een gebied voor een soort. De analyse is gedaan op de twee grootste aaneengesloten gebieden met percelen, één beheerd door NCK en één door ZHL (zie Figuur 1 op p. 12). Gebied 1 ligt in de polder Kattendijk en wordt beheerd door NCK. Gebied 2 ligt in polder de Nesse en wordt beheerd door ZHL. Van beide gebieden is het aantal verschillende waarnemingen geteld in de periode 2013-2018 van de volgende weidevogels: Grutto, Tureluur, Kievit, Kemphaan, Watersnip, Scholekster, Slobeend en Zomertaling.

Een conceptversie van dit rapport is besproken met de betrokkenen van de PAG. Dat heeft geleid tot een beter inzicht en op onderdelen aanscherping van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

De volgende drie hoofdstukken bevatten de resultaten van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat over de ecologische resultaten in relatie tot de afspraken. Hoofdstuk 3 gaat in op de analyse van de stukken die gaan over organisatie. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de interviews en gaat in op de ervaring van de betrokkenen. In hoofdstuk 5 worden enkele discussiepunten naar voren gebracht die voortkomen uit de resultaten en hoofdstuk 6 bevat de conclusies en het advies.

Wij adviseren om dit rapport te lezen in combinatie met het rapport ten bate van de tussenevaluatie 'Laat ons het nou doen!' (Westerink et al., 2016).

2 Ecologie

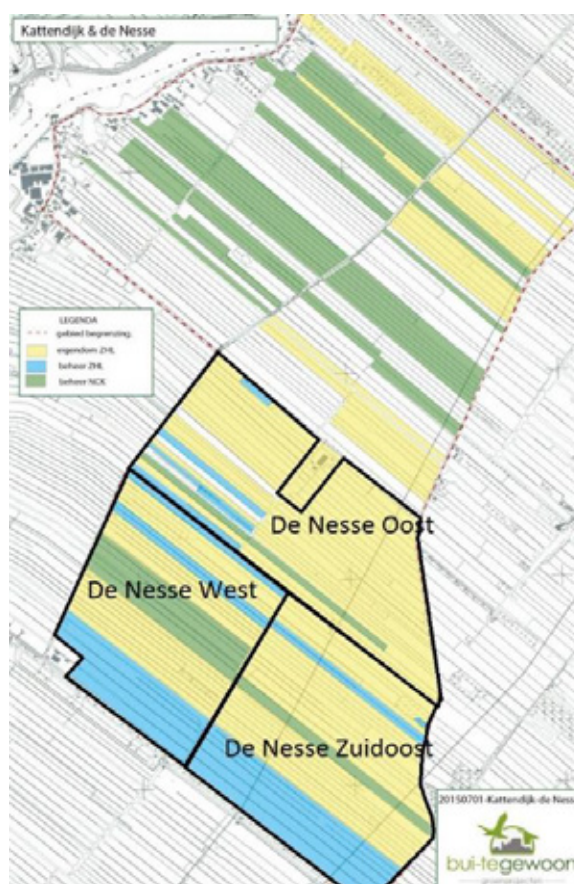
2.1 Vraagstelling

De vragen die betrekking hebben op de ecologie zijn de volgende:

- Hoe verhouden de ecologische resultaten zich tot de natuurdoelen (met inachtneming van de in ecologische termen korte termijn van zes jaar)? Zijn de geplande natuurdoelen gerealiseerd?
- Welke verschillen zijn te zien in de aanpak van ZHL en NCK?
- Wat is bereikt, wat is er geleerd?
- Welke uitkomsten (ecologisch) zijn toe te schrijven aan de pilot en waar hebben externe invloeden een rol gespeeld (fosfaatwetgeving, weersomstandigheden etc.)?
- Welke lessen zijn relevant voor de toekomst van het natuurbeheer in de Krimpenerwaard?



Figuur 1 Gebieden waarvan m.b.v. Waarneming.nl het aantal waarnemingen van weidevogels is vastgesteld in de periode 2013-2018.



Figuur 2 Telgebieden SOVON Broedvogelmonitoring.

2.2 Natuurdoelen

Tussenevaluatie

In de tussenevaluatie van het project (Westerink et al., 2016) zijn de natuurdoelen beschreven op basis van beschikbare overeenkomsten en beheerplannen. Onderstaande tekst is afkomstig uit dat rapport:

In de 'Overeenkomst pilot natuurbeheer Krimpenerwaard' tussen provincie Zuid-Holland en NCK staan geen concrete ecologische doelen. De doelen zoals NCK die formuleert in de 'Aanvraagprojectsubsidie pilot beheer Krimpenerwaard ZHL-NC', zijn gerelateerd aan weidevogels of secundaire weidevogels, zoals zwarte stern, smient en wintertaling. Hiervoor worden verschillende habitats ingericht en/of in stand gehouden, zoals natuurvriendelijke oevers, open water (met in de toekomst krabbenscheer), meer natuurlijke waterpeilen op specifieke locaties, open en kruidenrijke graslanden met vochtige bodem en plas-dras. In het beheerplan Natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2014-2018 (Bui-tegewoon, augustus 2014) worden de doelen en visie uiteengezet, onder meer welke natuurdoeltypen in welke polder worden gerealiseerd. Omvang en locaties worden niet direct duidelijk. Wel wordt vermeld dat vochtig hooiland en weidevogelgrasland in een mozaïek gerealiseerd worden, door maaibeheer en seizoenbeweiding, in een verhouding 75 en 25%. Op kaarten met het beheermozaïek staat per perceel het beheertype aangegeven.



Afbeelding 1 Polder de Nesse (foto: Friso van der Zee)

ZHL verwijst in het beheerplan voor het pilotproject 'Tijdelijk beheer BBL-gronden door ZHL' naar het 'Beheerplan Berkenwoude, De Nesse', (Zuid-Hollands Landschap 2012) voor de doelen en de grote lijnen qua beheer. Uit het beheerplan voor het pilotproject kan worden opgemaakt dat ook het beheer van ZHL zich richt op weidevogels, zoals grutto, tureluur en watersnip. Daarom wordt zowel ingezet op het bieden van broedgelegenheid en kuikenland als op foerageergebied en slaapgelegenheid. Ook bij ZHL gaat het om een mozaïek aan verschillende habitats, een afwisseling van percelen met late

maaidatum en percelen met extensieve beweiding in het voorjaar, plas-dras en vochtige bodem. Gestreefd wordt naar instelling van een peil op een combinatie van weidevogel-doelen en moerasdoelen voor de hele Neseppolder. Onkruidbestrijding wordt mechanisch gedaan. Slootschoning wordt jaarlijks gedaan met de hedderbak. ZHL streeft ernaar om in het weidevogelgebied alle sloten glad het voorjaar in te laten gaan. Het doel is bloemrijke slootkanten en geen ruigtes in verband met predatie. Krabbenscheer wordt genoemd als soort om rekening mee te houden bij het slootschonen. Dit slootschonen en het beheer van plasdras, wordt door ZHL volgens dit plan (binnen de pilot) niet aan de pachters overgelaten, maar door ZHL zelf uitgevoerd. Mechanische onkruidbestrijding, maaien en mesten wordt wel aan de pachters overgelaten. ZHL heeft de pilot tevens gebruikt om een wandelroute door polder de Nese mogelijk te maken, inclusief parkeerplaats en informatievoorziening.

Samenvattend komt het erop neer dat bij beide organisaties weidevogels de hoofddoelstelling is. Dit is ook conform de wens van de provincie. Dit betekent dat onder andere gestreefd zal worden naar openheid (kappen van houtopstanden), hoge waterpeilen van februari tot mei, kruidenrijk grasland en aangepast beheer. In de praktijk zal dit negatieve gevolgen hebben van andere natuurwaarden (bijv. bunzing of meerkikkers) en zal het waarschijnlijk lastig zijn om altijd 100% voor weidevogelgoalstelling te kiezen.



Afbeelding 2 Polder De Nese (Foto: Friso van der Zee)

2.3 Inrichting en beheer

Op basis van de informatie in de jaarverslagen van Bui-tegewoon met betrekking tot NCK kan worden geoordeeld dat de werkzaamheden over het algemeen goed zijn uitgevoerd en begeleid. Afwijkingen van het plan (door weersomstandigheden, onvoorziene gebeurtenissen) zijn pragmatisch en goed opgelost. De jaarverslagen zijn transparant over wat wel en niet goed is gegaan.

NCK heeft 3 plas-drassen aangelegd: één in de Nesse en twee in Kattendijk. Dit is in 2013 door boeren uitgevoerd na de verkenning van de geschiktheid van het gebied voor weidevogels. NCK houdt daarbij een richtlijn aan van 1 'vestigingsplas-dras (1 ha) en 2 greppelplas-drassen (200 m lengte) per 100 ha (Terlouw pers. med.). ZHL heeft in het pilotgebied twee plasdrassen aangelegd op pilot-grond en nog diverse op eigen grond. In 2017 is de waterstand in polder Nesse verhoogd, 15-20 cm onder maaiveld in de winter, 25-35 cm in de zomer. Doelstelling is om het gebied aantrekkelijker te maken voor de meer kritische weidevogels, zoals kempfaan en watersnip. NCK maakt zich zorgen of dit niet te hoog is, het is daarmee lastiger met agrarisch medegebruik te beheren en wellicht resulteren te hoge waterstanden in minder bodemleven (Rudi Terlouw pers. med.). Maar dat greppel plas-dras belangrijk is als habitat voor weidevogelkuikens is ook uit recent onderzoek weer gebleken (Visser et al., 2017). Hoe breder de vochtig-natte zone is, hoe beter de structuur van het grasland en hoe meer insecten. De Nesse is een polder met veel hoogteverschillen. Met het nieuwe waterpeil ontstaan er percelen waarbij het water in de winter tot aan maaiveld staat, maar er zijn meer percelen waar het water tussen de 10-30 cm staat (Sietse Kleinjan, pers. med.)

Beide organisaties hebben houtopstanden verwijderd ten bate van de weidevogels. De NCK heeft voorafgaand aan het verwijderen van de houtopstanden en ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waardering van de verschillende houtopstanden laten maken. Op basis hiervan zijn enkele houtopstanden niet geheel verwijderd, maar in hakhoutbeheer genomen (Terlouw, 2014). Beide organisaties hebben alle sloten geschoond. Op de meeste percelen van NCK en ZHL is vaste mest gebruikt. Kanttekening bij de vaste mest is dat echte stalmest vaak niet meer beschikbaar is. De vaste mest bestaat dan uit ingedikte drijfmest met een relatief hoog fosfaatgehalte (9,7 kg P/ton tegen 3,7 kg P/ton). NCK hanteert daarom uitsluitend het aanwenden van echte ruige stalmest afkomstig van rundvee. Hierop wordt gehandhaafd (Rudi Terlouw pers. med.). De mest wordt op de percelen van de NCK uitgereden met een speciaal aangekochte kettingstrooier in plaats van een breedstrooier. Bij het ZHL is dit wisselend per pachter. Kunstmest is nergens toegepast en mestinjectie vindt niet meer plaats. Oevers worden ontzien bij bemesting. Onkruidbestrijding wordt door beide organisaties mechanisch gedaan, maar NCK staat pleksgewijze chemische onkruidbestrijding toe op basis van beoordeling door de adviseur. Alle werkzaamheden bij de NCK als zagen, baggerwerken, slootschoning worden onder een ecologisch werkprotocol uitgegeven aan aannemers of gevolgd bij eigen (collectief) beheer. Krabbenscheersloten worden conform het protocol krabbenscheersloot (Terlouw, 2010) geschoond.

Veel van de weilanden worden begraaasd met schapen. Rudi Terlouw geeft aan dat op de percelen van NCK in het voorjaar alleen jongvee is toegestaan. Sietse Kleinjan geeft aan dat op de begrazingspercelen van ZHL maximaal 50% GVE/ha schapen zijn toegestaan, dus minimaal 50% GVE/ha rundvee. Bij NCK wordt 55% van de percelen gehooid en de rest beweide, bij ZHL is het percentage dat gehooid wordt (met uitgestelde maaidatum) hoger, ca. 75.



Afbeelding 3 Beweiding met schapen (foto: Friso van der Zee)

2.4 Monitoring

Er zijn jaarverslagen beschikbaar over de werkzaamheden van NCK (zie literatuurlijst: Terlouw, 2013, 2015, 2016, 2017). Voor 2017 zijn kaartjes beschikbaar van een aantal plantensoorten in de percelen van NCK. Het best bruikbaar voor het aangeven van trends bij NCK is een verzamelstaat van broedvogels, periode 2013-2017, in drie gebieden: De Nesse, Kattendijk-Noord en Kattendijk-Zuid. Voor de gebieden van ZHL is van Bui-tegewoon een rapport uit 2014 beschikbaar plus een rapport uit 2015, inventarisatie t.b.v. de pilot. Uit 2017 is er een rapport met BMP-monitoring door bureau Habitus, in opdracht van ZHL. Via ZHL zijn SOVON-gegevens ontvangen van broedvogelterritoria in polder De Nesse, periode 2012-2017.

In de jaarverslagen van NCK wordt gemeld welke inventarisaties en karteringen van flora en fauna zijn uitgevoerd, zoals opname van vegetatie- en landschapsstructuren, waterkwaliteit en -kwantiteit en de mate van openheid van het landschap. De weidevogelinventarisatie en de inventarisatie van graslandtypen (indeling in 5 klassen van soortenarme raaigrasweide tot kruidenrijk grasland) zijn volgens ons goed uitgevoerd. In de inventarisatierapporten uit 2014 en 2015 (Terlouw 2014, 2015) wordt ook het broedsucces (BTS) van de grutto berekend, maar dit is niet systematisch elk jaar en niet voor andere vogelsoorten dan de grutto bepaald. Voor andere soorten dan de grutto is hiervoor ook nog geen gestandaardiseerde methode beschikbaar en het is bovendien zeer arbeidsintensief.

De botanische waarden zijn globaal in beeld gebracht, een aantal 'kwalificerende' soorten is gekarteerd (dotterbloem, echte koekoeksbloem, beekpunge, grote boterbloem, kamgras, grote ratelaar, gele plomp en krabbenscheer). Vegetatieopnamen (pq's) en een volledige soortenlijst ontbreken (dit is volgens SNL geen monitoringsverplichting). Om ontwikkelingen goed te kunnen monitoren, is dit onvoldoende. In de teksten worden anekdotisch nog andere soorten genoemd (bijv. Spaanse ruiter, wateraardbei, grote boterbloem). Veel van de genoemde soorten staan in de oevers van twee percelen in Kattendijksblok en waren al aanwezig voordat de pilot begon. Hopelijk kunnen ze als zaadbron dienen voor het gebied en kunnen deze soorten in aantal toenemen. In het voorjaar van 2018 is hier ook de zeldzame Kleine valerian aangetroffen (Terlouw pers. med.).

Doel van dit project was het analyseren van ontwikkelingen (gaat het nu de goede kant op?) en zit er verschil tussen de resultaten van NCK en ZHL. Hiervoor zijn de verzamelstaat broedvogels NCK 2013-2017, de SOVON-territoria en de door ons uitgevoerde analyse van het aantal waarnemingen op Waarneming.nl 2013-2018 de belangrijkste feitelijke bronnen. Dit is aangevuld met mondelinge informatie van Sietse Kleinjan (ZHL), Rudi Terlouw (Bui-tegewoon) en Jaap Graveland (voert inventarisaties broedvogels uit).



Afbeelding 4 Krabbenscheer in het voorjaar (foto: Friso van der Zee)

2.5 Ecologische resultaten

Tabel 1 Ontwikkeling broedvogelstand in percelen NCK 2013-2017.

Ontwikkeling broedvogelstand Natuur Coöperatie Krimpenerwaard 2013 -2018												
oppervlakte /jaar	De Nesse											
	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha
	20,5 ha		25,1 ha		25,1 ha		25,1 ha		25,1 ha			
Scholekster	2	9,60	2	8,00	2	8,00	3	12,00	4	19,50		
Kievit	1	4,90	5	19,90	2	8,00	3	12,00	5	19,90		
Grutto	3	14,60	5	19,90	5	19,90	5	19,90	6	19,90		
Tureluur	1	4,90	2	8,00	1	4,00	1	4,00	3	12,00		
Watersnip	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
Krakeend	0	0,00	1	4,00	3	12,00	3	12,00	5	19,90		
Slobeend	4	19,50	3	12,00	2	8,00	5	19,90	3	12,00		
Kuifeend	0	0,00	2	8,00	1	4,00	3	12,00	2	8,00		
Bergeend	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
Zomertaling	2	9,60	1	4,00	0	0,00	0	0,00	1	4,00		
Graspieper	0	0,00	0	0,00	1	4,00	0	0,00	1	4,00		
Veldleeuwerik	0	0,00	1	4,00	0	0,00	1	4,00	1	4,00		
Gele kwikstaart	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
totaal terr.	13	63,40	22	87,60	17	67,70	24	95,60	31	123,50		

Kattendijk noord Tiendweg												
oppervlakte /jaar	2013											
	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha
	37,56		45,17		52,44		52,44		52,44		52,44	
Scholekster	5	13,3	Niet geteld		3	5,7	3	5,7	Niet geteld			
Kievit	7	18,6			4	7,6	6	11,4				
Grutto	6	15,9			4	7,6	4	7,6				
Tureluur	1	2,6			2	3,8	2	3,8				
Watersnip	0	0			0	0,0	0	0,0				
Krakeend	2	5,3			1	1,9	5	9,5				
Slobeend	2	5,3			2	3,8	2	3,8				
Kuifeend	2	5,3			1	1,9	2	3,8				
Bergeend	0	0,0			0	0,0	0	0,0				
Zomertaling	1	2,6			0	0,0	0	0,0				
Graspieper	ng	ng			2	3,8	2	3,8				
Veldleeuwerik	ng	ng			0	0,0	0	0,0				
Gele kwikstaart	ng	ng			0	0,0	0	0,0				
totaal terr.	26	69,0			19	36,2	26	49,6				

Kattendijk zuid Tiendweg												
oppervlakte /jaar	2013											
	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha	aantal	pr/100 ha
	27,57		27,56		38,72		38,72		38,72		38,72	
Scholekster	1	3,6	Niet geteld		0	0,0	0	0,0	Niet geteld			
Kievit	3	10,9			2	5,2	1	2,6				
Grutto	4	14,5			5	12,9	7					
Tureluur	3	10,9			1	2,6	1	2,6				
Watersnip	0	0,0			0	0,0	0	0,0				
Krakeend	4	14,5			2	5,2	2	5,2				
Slobeend	1	3,6			2	5,2	5	12,9				
Kuifeend	0	0,0			0	0,0	0	0,0				
Bergeend	0	0,0			0	0,0	0	0,0				
Zomertaling	0	0,0			3	7,7	1	2,6				
Graspieper	ng	ng			0	0,0	1	2,6				
Veldleeuwerik	ng	ng			0	0,0	0	0,0				
Gele kwikstaart	ng	ng			0	0,0	0	0,0				
totaal terr.	16	58,0			15	38,7	18	46,5				

In Tabel 1 staan de aantallen weidevogels weergegeven voor drie gebieden: de polder de Nesse en Kattendijk Noord en Zuid in de gebieden van NCK (Terlouw 2017). De kolommen geven de jaren weer van 2013-2017. Voor drie gebieden staan de aantallen broedparen van verschillende vogelsoorten en omgerekend het aantal broedpaar per 100 ha. Voor de Nesse (bovenste tabel) neemt het aantal territoria duidelijk toe van 2013-2017. Met name de vier 'gewone' weidevogels (scholekster, grutto, kievit en tureluur) laten allemaal een stijging zien. In Kattendijk (middelste en onderste tabel) is in 2014 en 2017 niet geïnventariseerd, maar hier is de toename niet waarneembaar. Hier is sprake van gelijk blijven of lichte achteruitgang in het aantal broedpaar.

In Tabel 2 staan de aantallen vastgestelde territoria in drie SOVON-telgebieden in De Nesse van 2012-2017 (zie ook Figuur 1). Het telgebied Nesse-Zuidoost is in 2012 niet geteld. In 2013 is in geen van de gebieden geteld. Ook zijn mogelijk niet alle soorten systematisch meegenomen. Zo lijkt het

bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat in 2015 geen Grauwe gans heeft gebroed in De Nesse-West, terwijl in het jaar ervoor en erna 12 resp. 14 paren broedden. Van een aantal soorten is de trend weergegeven als deze duidelijk omhoog of omlaagging.

Tabel 2 Aantal vastgestelde territoria broedvogels in drie SOVON-telgebieden in de Nesse, periode 2012-2017.

	De Nesse West						De Nesse Oost						De Nesse Zuidoost					
	2012	2014	2015	2016	2017	trend	2012	2014	2015	2016	2017	trend	2012	2014	2015	2016	2017	trend
Knobbelzwaan	2	2	2	2	3		7	6	5	9	3	-		2	2	3	3	
Grauwe gans	3	12		14		+	5	13	13	10		+		11	1	6	3	-
Canadese gans	1		2	2			5	5	2	3		-		3	3	1	2	
Nijlgans	1	2	2	2			3	3	2	3				1	2	1	1	
Bergeend	1		1	1			1	1	2	1				1				
Kuifeend	2	1	2	1	3		8	8	9	2	1	-					6	
Krakeend	4	4	3	6	2		1	2	3	9	3	+		4	2	4	3	
Smient				1			1	1	1									
Slobeend	6	6	1	5	5		8	8	9	7	3	-		3		3	3	
Zomertaling	1	1		1	1		1	2	3	1	1						1	
Fuut	2	1	1	2				1	1	2				1				
Buizerd	1	1	1	1			1	1	1	1	1						1	
Waterhoen		2		3				3	6					2			2	
Scholekster	7	4	8	4	5	-	10	7	8	6	4	-		3	5	4	9	+
Kleine Plevier				1													1	
Kievit	13	7	13	10	14		14	12	10	9	12			4	5	6	20	++
Grutto	9	9	7	6	6	-	19	15	14	10	8	--		3	6	5	9	+
Tureluur	3	3	4	1	4		4	3	4	2	2	-		1	4	2	6	+
Zwarte kraai	3	1	1	1	1		3	5	5	4	3			2	1	2	5	
Veldleeuwerik	1	1		1				1										
Gele kwikstaart	1	1		1														
Graspieper		2	1	3			2	3	5	3						1		
Visdief					6												2	
Boomvalk										1								
Watersnip							1	2										

Wat opvalt voor de scholekster en grutto, is dat deze achteruit zijn gegaan in De Nesse-West en -Oost en vooruitgegaan in de Nesse-Zuidoost. Het lijkt erop of voor deze vogels een verschuiving heeft plaatsgevonden. Dit kan komen doordat in de Nesse-Zuidoost in 2016/2017 delen vergraven zijn, met zwarte grond aantrekkelijk voor pioniersoorten. Kijken we naar de hele polder, dan zijn de aantallen voor veel soorten min of meer gelijk gebleven.

Tabel 3 Aantal waarnemingen op Waarneming.nl van acht soorten weidevogels 2013-2018 in twee gebieden.

	Grutto	Tureluur	Kievit	Kemphaan	Watersnip	Scholekster	Slobeend	Zomertaling	
1. Kattendijk beheer NCK									totaal
2013	3	2	2	0	0	1	2	8	18
2014	1	1	2	0	0	3	1	1	9
2015	2	1	1	0	1	3	1	1	10
2016	2	1	3	0	1	1	2	1	11
2017	5	3	4	0	2	1	5	0	20
2018	2	4	4	0	0	0	0	0	10
2. De Nesse beheer ZHL									
2013	14	1	1	3	5	2	5	2	33
2014	5	1	3	1	2	7	4	0	23
2015	12	6	17	1	2	6	3	0	47
2016	0	4	3	0	2	0	2	0	11
2017	27	13	11	5	3	2	6	3	70
2018	45	22	30	34	46	44	35	18	274

In Tabel 3 staan van twee gebieden (zie Figuur 1) het aantal waarnemingen op Waarneming.nl weergegeven van acht soorten weidevogels in de jaren 2013-2018. De periode in 2018 loopt van

1 januari-26 april, waarnemingen na 26 april staan niet meer in de tabel. Voor het gebied 1 in Kattendijk (in beheer bij NCK) is te zien dat het aantal zomertalingen is afgenomen, maar grutto, tureluur, kievit en scholekster nemen toe van 2013-2017. (Het jaar 2018 is nog niet volledig.)

In het gebied 2 aan de zuidkant van de Nesse (beheer ZHL) is het aantal waarnemingen in 2017 en 2018 sterk toegenomen. Ook kritische soorten als watersnip en kemphaan zijn in 2018 veel waargenomen. Dit gebied is in 2016 door ZHL afgeplagd en de waterstand is daarmee fors hoger geworden. Dit is direct zichtbaar in het aantal waarnemingen. Nu betreffen het 'slechts' waarnemingen en nog geen vastgestelde broedgevallen. Van een kritische soort als kemphaan zou het zelfs zeer spectaculair zijn als hij tot broeden kwam, ZHL hoopt hier wel op. De toename in het totaal aantal waarnemingen is in ieder geval hoopgevend.



Afbeelding 5 Plas-drasgedeelte aan zuidkant Polder de Nesse (foto: Friso van der Zee)

Broedsucces

Een belangrijke parameter voor de kwaliteit van een weidevogelgebied is het broedsucces. Vogels kunnen jarenlang territoria bezetten, maar als ze geen jongen weten groot te brengen, zullen de aantallen op termijn achteruitgaan. In de Krimpenerwaard is in 2014 het Bruto Territoriaal Succes (BTS) bepaald voor de grutto d.m.v. kuikentellingen eind mei en begin juni. Voor polder de Nesse was het BTS toen 63% (Terlouw, 2014). Dit is aan de lage kant voor een gebied met hoofdfunctie weidevogeldoelstelling. Het jaar daarop was de BTS in de Nesse zelfs 52% voor de grutto. In Kattendijk was de BTS in dat jaar 63% (Terlouw, 2015). De predatie van eieren en kuikens door soorten als zwarte kraai, buizerd, blauwe reiger en bunzing lijkt hoog te zijn. In het gebied komen nog diverse ruigten en bomensingels voor die nestgelegenheid bieden voor kraaien en roofvogels of schuilgelegenheid voor roofdieren. Zowel Sietse Kleinjan als Rudi Terlouw bevestigt tijdens het veldbezoek op 18 april dat predatie een probleem is voor het broedsucces. Ook Jaap Graveland die het gebied inventariseert op broedvogels geeft aan dat het aantal jongen dat hij in 2017 heeft gezien, erg laag is (Graveland, 2018, pers. med.).



Afbeelding 6 Solitaire els met kraaiennest (foto: Friso van der Zee)

2.6 Discussie

Aantallen weidevogels

Voor zowel Kattendijk als de Nesse waren de aantallen weidevogels in de periode 1995-2010 een stuk hoger dan nu (De Boer en Slaterus, 2011; Terlouw, 2015). In absolute zin zijn de aantallen weidevogels laag. Terlouw (2015) geeft aan dat in 2015 in de Nesse de gemiddelde dichtheid aan kwalificerende soorten 24,1 territoria per 100 ha bedraagt en in Kattendijk 19,4 per 100 ha. De instapnorm voor subsidie agrarisch natuurbeheer is 35 territoria per 100 ha (Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS, BIJ12 2014). De beoordeling van de totale polder kwalificeert daarmee als slecht (Terlouw 2015). De pilot en alle inspanning zijn er daarom op gericht dit sterk te verbeteren.

Via drie verschillende methoden is getracht trends in de ontwikkeling van de aantallen weidevogels te analyseren. Uit de verzamelstaat van NCK (Terlouw, 2017) blijkt in de Nesse voor de NCK percelen een positieve trend voor de vier 'bekende' weidevogels (scholekster, kievit, grutto, tureluur) van 2013-2017. Uit de BMP-territoria van SOVON voor de hele polder de Nesse blijkt deze trend niet, hier blijven de aantallen min of meer gelijk.

Het is niet mogelijk om met de beschikbare gegevens een verschil aan te geven tussen de successen van NCK en ZHL. Gaat het bij de ene organisatie beter of slechter dan bij de andere? Een poging daartoe is gedaan door het aantal waarnemingen van soorten te vergelijken in twee gebieden van ongeveer gelijke grootte waar meerdere percelen van een beheerder aaneengesloten liggen. Maar het ene gebied ligt in Kattendijk (NCK) en het andere gebied in de Nesse (ZHL), dus zijn ze niet helemaal vergelijkbaar. Polder Kattendijk wordt ook minder bezocht door vogelaars dan de Nesse. Maar dit kan ook komen doordat er meer vogels te zien zijn in de Nesse. Daarnaast zijn losse waarnemingen niet vergelijkbaar met territoria. Het enige wat opvallend is aan die analyse is de recente grote toename in

het aantal waarnemingen in de Nesse-Zuidoost (ZHL) in 2018, ook van kritische soorten als kemphaan en watersnip. Dit gebied is geplagd en een stuk natter geworden en dit lijkt succes te hebben, in ieder geval voor soorten die foerageren in pioniermilieus. Kemphaan en watersnip zijn doortrekkers. Het aantal waarnemingen op waarneming.nl hoeft niet representatief te zijn. Ook kan er sprake zijn van een waarnemerseffect. Bij de nieuwe plas-dras is ook een vogelhut gebouwd, deze was in 2018 echter nog niet geopend (Sietse Kleinjan pers. med.). Het is dus nog te kort om daar definitief wat van te zeggen.

De natuurdoelen zijn niet kwantitatief in aantallen broedparen beschreven. Er is ook niet als doel gesteld dat het aantal broedende weidevogels na zes jaar hoger moest zijn dan aan het begin van de pilot. In de natuurdoelen staan vooral maatregelen genoemd die tot uitvoering gebracht gingen worden. Die zijn inderdaad grotendeels uitgevoerd. De vraag hoe de ecologische resultaten zich verhouden tot de natuurdoelen, kan vertaald worden in: Hebben de maatregelen ecologisch al tot goede resultaten geleid? Op basis van de beschikbare gegevens is het antwoord dat de resultaten hoopvol zijn. Zelfs als de aantallen weidevogels gelijk blijven, terwijl de landelijk trend is dat ze elk jaar ca. 4% achteruitgaan (website CBS, Compendium voor leefomgeving), kun je spreken van een goed resultaat. Desondanks ligt de lat hoger en is het einddoel dat de kuikenoverleving verbetert en dat ook de absolute aantallen weidevogels zullen toenemen.

Voor een gebied met als hoofddoel weidevogels is een aantal randvoorwaarden essentieel:

- Hoge waterstanden in de periode februari-juni (15-35 cm onder maaiveld); Rudi Terlouw (pers. med.) geeft aan dat voor weidevogelgrasland op veen 25 cm in de winter en 40 cm in de zomer optimaal is
- Uitgesteld maaien en aangepast beweidingsbeheer
- Kruidenrijk grasland
- Niet te veel ruigtes
- Openheid



Afbeelding 7 Grutto (foto: Friso van der Zee)

Waterstanden

Een belangrijk aspect is dat in juli 2017 de waterpeilen in het gebied zijn verhoogd ten behoeve van de weidevogels, tot 15-35 cm onder maaiveld in het voorjaar. Dit is een essentiële stap, en zeker in combinatie met het afplaggen van verrijkte bovengrond zoals in het zuidoosten van polder de Nesse is gebeurd, lijkt dit direct resultaat op te leveren, in ieder geval voor doortrekkende vogels. Voor de evaluatie van de pilot is het wel goed om te realiseren dat gedurende het grootste deel van de looptijd van de pilot de waterpeilen dus lager waren. Een bijkomend effect van de hogere waterpeilen is het later op gang komen van de grasgroei (maaitijdstip verschuift naar achter, gunstig voor weidevogels)

en een verminderde CO₂-uitstoot door verminderde oxidatie van het veen. Aan de andere kant kunnen hogere waterpeilen het agrarisch beheer van de graslanden lastiger maken en economisch ook minder aantrekkelijk. Het is dan ook belangrijk om de komende jaren de ontwikkelingen goed te blijven volgen, zodat een optimaal en tegelijk werkbaar waterpeil gerealiseerd wordt.

Uitgesteld maaien en aangepast beweidingsbeheer

Dit aspect lijkt door zowel NCK als ZHL goed uitgevoerd te worden. Het beheer is gericht op weidevogels en daar houdt men goed rekening mee. Bij ZHL wordt ca. 75% van de percelen gehooid met uitgestelde maaidatum, bij NCK is dat ca. 55%. Bij NCK ligt de nadruk iets meer op de combinatie agrarisch gebruik en natuurbeheer en wordt gedurende het seizoen meer bijgestuurd. Bij ZHL is natuurbeheer primair en wordt met dat uitgangspunt het agrarisch gebruik aangestuurd.



Afbeelding 8 Dotterbloemen in slootkant (foto: Friso van der Zee)

Kruidenrijk grasland

De botanische kwaliteit van de graslanden in het gebied zit voornamelijk in de slootkanten. Veel van de graslanden in de Nesse en Kattendijk zijn botanisch nog niet optimaal ontwikkeld. Ze bevinden zich in het zogenaamde 'grassenmix'-stadium (Terlouw, 2015). Dit is een overwegend, door grassen gedomineerd type, waar Engels raaigras weliswaar minder dan de helft van uitmaakt, maar waar nog maar spaarzaam kruiden in voorkomen en die ook onvoldoende homogeen zijn verspreid. Het aantal soorten bedraagt 10-15 per m² en gemiddeld 20-25 over het hele perceel (Schipper et al., 2012). Voor optimaal weidevogelgrasland moet het aandeel kruiden hoger worden, minimaal 15-25 soorten per m², liefst nog meer. De percelen van de pilot (en vele omliggende percelen) zijn jarenlang flink bemest en met name fosfaat is daardoor opgehoopt. Verschrallen d.m.v. een hooibeheer kost dan ook jaren. Nu wordt op veel percelen één snede gemaaid en daarna volgt beweiding. Alleen met het maaien worden nutriënten afgevoerd, met beweiden niet. Bovendien worden de meeste graslanden nog steeds bemest. Sinds twee jaar is bij nieuwe contracten die ZHL afsluit, bemesten niet meer toegestaan. De percelen van NCK zijn in 2016 na een oproep daartoe pas na de 1^e maaibeurt bemest (Terlouw, 2016). Maar in feite zou bemesting de eerste 5-10 jaar helemaal achterwege kunnen blijven, gezien de hoeveelheid fosfaat die nog in de bodem aanwezig is. (Op langere termijn is lichte bemesting in combinatie met weidevogels prima, bijvoorbeeld om verzuring tegen te gaan.) Maar bij gebrek aan ouderwetse stalmest is de vaste mest die gebruikt wordt tegenwoordig vaak ingedikte dunne mest met een extra hoog fosfaatgehalte. Hier valt dus nog ecologische winst te boeken. Ook Terlouw (2014) geeft aan dat idealiter op deze percelen geen bemesting wordt uitgevoerd. "Een aantal percelen niet bemesten en met een beheer van twee maaisneden (bijv. 5 juni en na 20 juli) uitgeven alvorens naweiden in te zetten, kan de ontwikkeling naar kruidenrijker grasland stimuleren." Een tweede aspect samenhangend met de botanische kwaliteit, is het soort grazers. Veel van de percelen worden nu begraasd door schapen. Bij NCK is in het voorjaar alleen jongvee toegestaan, in

het najaar schapen als nabeweiding (na overleg). Bij ZHL is maximaal 50% GVE/ha schapen toegestaan, in 2018 hebben er als overgangsbeheer na de nieuwe waterpeilen meer schapen gelopen (Sietse Kleinjan, pers. med.). Botanisch gezien worden met schapen minder goede resultaten gehaald dan met rundvee. Schapen vreten selectief de kruiden als eerste op. Koeien hebben een andere graastechniek en pakken met hun tong alles wat voor hun bek komt. Hiermee worden kruidenrijkere vegetaties verkregen. Het zou dus goed zijn als er minder schapen en meer koeien gebruikt werden.

Openheid

In het gebied zijn de afgelopen jaren al diverse maatregelen genomen om de openheid te vergroten. In 2013 is bijvoorbeeld een plan gemaakt hoe om te gaan met houtopstanden in Kattendijkblok (Terlouw, 2013). Solitaire bomen zijn gekapt en knotwilgen regelmatig afgezet. Toch blijft dit een punt van aandacht. Elzensingels met kraaiennesten en ruigten met nestgelegenheid voor predatoren zijn nog op diverse locaties aanwezig. Het lijkt hier of men qua natuurdoel hinkt op twee gedachten en niet voor de volle 100% kiest voor weidevogelstelling. Natuur die ontstaat in deze ruigten (bijvoorbeeld een broedende bruine kiekendief, drie paar in 2018) heeft natuurlijk ook zijn charmes. Bovendien hebben bomen soms cultuurhistorische waarde en het kost ook altijd moeite het publiek te overtuigen van de noodzaak om bomen te kappen. Toch is de situatie voor weidevogels in Nederland momenteel helaas zo slecht, dat als je kiest voor weidevogels, je hier ook voor de volle 100% voor moet gaan, wil je ook voldoende overleving van kuikens realiseren. Het advies is dan ook om in het kappen van bomen en opruimen van ruigtes nog een stap verder te gaan dan nu het geval is. In ieder geval is dit een maatregel die de agrarische bedrijfsvoering niet in de weg zit.



Afbeelding 9 Houtsingel met buizerdnest (foto: Friso van der Zee)

3 Hoe het op papier staat en assessment

Dit hoofdstuk is een actualisatie en uitbreiding van hoofdstuk 3 van de tussenrapportage 'Laat ons het nou doen!' (Westerink et al., 2016). Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk zijn grote delen uit de tussenrapportage een-op-een overgenomen. Inmiddels is het eigendom van de grond overgedragen van BBL naar PZH.

3.1 Afspraken tussen Provincie Zuid-Holland en NCK respectievelijk ZHL

De pilotovereenkomst tussen Provincie Zuid-Holland en NCK heeft een looptijd van zes jaar. De provincie was aan de start van de pilot opdrachtgever van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), tot 1 januari 2015, en ligt het beheer van het grondeigendom bij de afdeling OGZ van de provincie. In het kader van de pilot gaf BBL grond uit in pacht aan NCK voor drie jaar (Overeenkomst Pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard/ NCK 2012) en na de tussenevaluatie is de grond voor wederom drie jaar door de provincie uitgegeven. De pilot is bedoeld om van te leren en negatieve resultaten zijn ook mogelijk. Naast deze overeenkomst is er ook nog een subsidiebeschikking. Deze is niet in ons bezit, maar we beschikken wel over een ongedateerde begroting. NCK betaalt een pacht prijs op basis van taxatie. NCK wordt betrokken bij overleg over inrichting van het gebied. De overeenkomst verwijst naar een door NCK opgesteld Raamplan voor beheer en inrichting (zie hoofdstuk 2).

De overeenkomst bevat een aantal voorwaarden voor voortzetting van de pilot. Deze zijn opgenomen in Tabel 4, met vermelding of daar al dan niet aan is voldaan. De pilot is beperkt tot zes jaar vanwege de onzekerheden over beschikbare rijksmiddelen en de omvang van de natuuropgave, en de juridische mogelijkheden bij het beschikbaar stellen van grond door BBL. Vanwege de tijdelijkheid zijn partijen terughoudend met ingrijpende inrichtingsmaatregelen.

Tabel 4 Voorwaarden voor voortzetting van de pilot na tussenevaluatie en of daaraan is voldaan. Overeenkomst PZH-NCK.

Voorwaarden	Voldaan	Opmerkingen
De inrichting is uitgevoerd volgens plan (onafhankelijk oordeel DLG)	?	Oordeel DLG niet in ons bezit
Er is een beheerplan op perceelniveau	✓	
De beherende agrariërs hebben een cursus natuurbeheer gevolgd	✓	
De NC is gecertificeerd (systeem FPG)	✓	
Er is voldaan aan de algemene voorwaarden uit de goede landbouwpraktijk	✓	Is overgenomen in contract NCK-pachters en is onderdeel cross-compliance GLB
De verpachte grond ligt binnen de herijkte EHS	✓	Heeft PZH zelf in de hand
Monitoring van de natuurresultaten heeft plaatsgevonden, zo veel mogelijk aansluitend op de SNL-systematiek	✓	Zie hoofdstuk 2

Deze evaluatie is aanleiding voor voortzetting van de pilot.

Provincie Zuid-Holland heeft met Zuid-Hollands Landschap een vergelijkbare overeenkomst gesloten (Overeenkomst Pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard/ ZHL 2013), eveneens onder verwijzing naar een beheerplan. De voorwaarden voor voortzetting van de pilot na de tussenevaluatie wijken iets af van die in de overeenkomst met NCK (Tabel 5).

Tabel 5 Voorwaarden voor voortzetting van de pilot na tussenevaluatie, en of daaraan is voldaan. Overeenkomst PZH-ZHL.

Voorwaarden	Voldaan	Opmerkingen
De inrichting is uitgevoerd volgens plan (onafhankelijk oordeel DLG)	?	Oordeel DLG niet in ons bezit
Er is een beheerplan op perceelniveau	✓	
Het beheer is uitgevoerd conform het beheerplan	✓	Zie hoofdstuk 2
Er is voldaan aan de algemene voorwaarden uit de goede landbouwpraktijk	✓	Is onderdeel cross-compliance GLB
De verpachte grond ligt binnen de herijkte EHS	✓	Heeft PZH zelf in de hand
Monitoring van de natuurresultaten heeft plaatsgevonden, zo veel mogelijk aansluitend op de SNL-systematiek.	✓	Zie hoofdstuk 2

Net als NCK heeft ook ZHL een subsidiebeschikking ontvangen. Deze is evenmin in ons bezit; wel hebben we inzicht in de subsidieaanvraag. We maken uit de andere stukken op dat ZHL en NCK een subsidie ontvangen voor het beheer en de organisatie daarvan. Het Openbaar Subsidieregister maakt melding van een subsidie van € 318.300 voor NCK en van € 240.081 voor ZHL vanuit het Uitvoeringsprogramma Groen (UPG). Uit de subsidieaanvraag van ZHL maken wij op dat deze bedragen gelden voor de hele periode van zes jaar. De aanvraag van NCK heeft in eerste instantie betrekking op 90 ha, later komt daar nog 13 ha bij (uitgesteld i.v.m. de aanleg van een gasleiding). Het totale bedrag van de subsidie komt daarmee op € 358.860. NCK heeft zo ongeveer 100 ha in beheer in de pilot, ZHL ongeveer 50 ha.

Het ongedateerde raamplan beheer en inrichting t.b.v. de pilot NCK bevat posten voor inrichting, beheer, certificering, monitoring. Het raamplan geeft voor de oorspronkelijke 90 ha de SNL-beheerpakketten weer waar de subsidieaanvraag op is gebaseerd. Dat betreft 40 ha kruidenrijk weidevogelgrasland à € 600/ha (vergelijkbaar met vochtig hooiland uit de SNL-index à € 976 /ha) en 50 ha extensieve weilanden met soortenrijke randen à € 250/ha (vergelijkbaar met vochtig weidevogelgrasland à € 405 uit de SNL-index). Gemiddeld komt dit neer op € 400 /ha en erbovenop worden € 120 /ha kosten in rekening gebracht voor beheer & monitoring. Het totaal van € 520 /ha is later ook van toepassing op het perceel met de gasleiding. In het raamplan zijn verder in totaal € 37.500 kosten opgevoerd voor uitvoering van lichte inrichtingswerkzaamheden. Het aanbod van de NCK staat los van de pacht prijs van € 190 /ha en de helft van de waterschapslasten (€ 76/ha) die voor rekening van NCK komen.

De subsidieaanvraag van ZHL bevat een begroting. De kosten in de begroting bestaan uit begeleiding inrichting, inrichting, beheer en pachtkosten plus hoogheemraadschapslasten. Opbrengsten worden van de kosten afgetrokken voor het aangevraagde bedrag. Wat de opbrengsten inhouden, wordt niet vermeld: waarschijnlijk zijn dit de inkomsten uit pacht en hoogheemraadschapslasten. Deze inkomsten zijn iets hoger begroot dan de kosten voor pacht plus hoogheemraadschapslasten. De subsidieaanvraag van ZHL is niet erg specifiek over het te voeren beheer. Er wordt gerefereerd aan structuur- en kruidenrijk grasland en aan de aanleg van natuurvriendelijke oevers en plasdraspercelen. De totale inrichtingskosten staan voor € 166.005 op de begroting, dat komt neer op bijna € 3.500 /ha. Voor het beheer is gerekend met ongeveer € 270 /ha. De pacht prijs die ZHL moet betalen, is gelijk aan die voor NCK, evenals de hoogheemraadschapslasten.

De binnen de pilot aan ZHL uitgegeven grond ligt in de Nesse. De aan NCK uitgegeven grond ligt in de Nesse en de Kattendijkpolder (Figuur 2).



Figuur 3 Ligging van de gronden van de pilot (blauw en groen).

3.2 Aanpak NCK

De website van NCK (www.nckrimpenerwaard.nl) schenkt uitgebreid aandacht aan de pilot natuurbeheer Krimpenerwaard, de activiteiten van de Natuurcoöperatie en de resultaten. NCK was bij de start van de pilot vrij actief in de communicatie over de pilot, maar de laatste jaren niet meer. De website van NCK is bijvoorbeeld niet bijgehouden. Het laatste nieuws is ruim drie jaar oud. Wel heeft NCK kortgeleden nog de publiciteit gezocht: in de *Nieuwe Oogst* is op 8 februari 2018 een bericht verschenen.

Het 'Jaarverslag inventarisatie & Beheer Natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2013' (Bui-tegewoon 2013) geeft een inkijkje in de aanpak van NCK:

"De dagelijkse begeleiding van het gebruik en beheer is in opdracht van de Natuurcoöperatie verzorgd door Bui-tegewoon. Aan deze begeleiding is invulling gegeven door regelmatige terreinbezoeken en het onderhouden van contacten met de beheerders van de Natuurcoöperatie. Onderwerpen die tijdens de begeleiding aan de orde kwamen, waren o.a.:

- Controle op de contractvoorwaarden;
- Beoordelen en aansturen van het plas-drasbeheer;
- Check op inscharing vee en maaidata i.r.t. aanwezige broedvogels;
- Advisering omtrent het al dan niet mee maaien van slootkanten bij de 1^e maaisnede i.r.t. de kwaliteit van de oevervegetaties;
- Advisering m.b.t. omgang met storingssoorten;
- F&F-wet begeleiding bij inzaaien voormalige maisakker & aanleg brug in broedseizoen;
- Advisering en uitgifte begeleiding van de oever slootschoning.

Op specifieke situaties en onderdelen is een-op-een overleg gevoerd en toelichting gegeven aan de beheerders omtrent het te voeren beheer. Voor meer algemene werkzaamheden is per mail een beheeradvies op maat gegeven. Door de beheerregisseur is met enige regelmaat (tienmaal) een natuurbericht verstrekt aan alle leden van de Natuurcoöperatie. Naast algemene info over natuur en landschap die op dat moment aan de orde was en informatie over het op dat moment relevante terreinbeheer, is tevens onder elk natuurbericht een zogenaamde 'tip natuurbeheer' gegeven. De informatie en tip in deze natuurberichten zijn steeds zo opgesteld dat deze breder toepasbaar zijn dan alleen binnen het pilotgebied. De Natuurcoöperatie streeft ernaar hiermee een stimulans te geven aan het natuur- en landschapsbeheer ook buiten de begrensde gebieden."

NCK organiseerde onder meer (vragen en antwoorden 3 december 2014):

- Cursus weidevogelbeheer voor leden;
- Jaaravond met informatieve powerpoint over doelen en uitvoering;
- Workshop businessmodel natuurbeheer voor leden.

Het feitelijke graslandbeheer wordt uitgevoerd door agrarische leden van NCK. Hiervoor sluit NCK als de in gebruik gevende partij een gebruiksovereenkomst met een individueel lid als de in gebruik nemende partij. Deze overeenkomst spreekt van NCK als pachter, die verantwoordelijkheid draagt voor het beheer en gebruik door de gebruiker. De gebruiker kan volgens de gebruiksovereenkomst geen beroep doen op de pachtwet. De overeenkomst is, zonder wederopzegging, voor zes jaar. Opzegging en aanpassing waren mogelijk naar aanleiding van de tussenevaluatie en er was een proefjaar ingebouwd. De overeenkomst is na de tussenevaluatie niet aangepast. De algemene voorwaarden in de contracten zijn (samengevat):

- Alle voorwaarden zoals opgenomen in de pachtovereenkomst tussen Bureau Beheer Landbouwgronden en de Natuurcoöperatie zijn onverkort van toepassing, inclusief de bepalingen over het natuurbeheer.
- Het hanteren van de 'Gedragscode Goede Landbouwpraktijk': het in acht nemen van bepalingen uit mest- en ammoniakwetgeving, keur van het Hoogheemraadschap en andere wettelijke bepalingen en verplichtingen.
- Niet maaien voor de gestelde maaidatum in het contract, uitzonderingen in overleg met adviseur.
- Niet in het donker maaien in het broedseizoen (tussen 1 april en 15 juli).
- Faunabeheer, jacht- en/of schadebestrijding vallen buiten de verantwoordelijkheid van de gebruiker.
- Jaarlijks kondigt NCK specifieke beheereisen aan die kunnen variëren.

De financiële afspraken tussen NCK en de gebruiker omvatten:

- De pacht. Er is geen aparte beheervergoeding: de pacht kan negatief zijn. Het bedrag is afhankelijk van het beheerpakket van dat jaar. Specifieke beheerafspraken met de gebruikers kunnen per perceel en per jaar verschillen.
- Waterschapslasten. De gebruiker betaalt de helft.
- Onderhoud van bruggen, dammen en hekken is voor rekening van de gebruiker.

De gebruiker kan verplicht worden om deel te nemen aan cursussen en studiedagen. De gebruiker is lid van NCK. De bijlagen gaan onder andere in op onderhoud aan dammen, hekken en bruggen en de rol van de adviseur.

Het 'Beheerplan natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2014-2018' (Bui-tegewoon 2014) bestendigt deze overeenkomst. Er wordt hierin ook aangegeven hoe de gronduitgifte binnen de NCK is geregeld. Een externe commissie van drie onafhankelijke leden verzorgt de uitgifte op basis van een aantal toedelingcriteria. Het document vermeldt verder: "De ingebruikname van in de pilot betrokken percelen vindt plaats middels een pachtovereenkomst geliberaliseerde pacht van Bureau Beheer Landbouwgronden aan de Natuurcoöperatie Krimpenerwaard. Hierin is opgenomen dat de Natuurcoöperatie is gerechtigd de betreffende gronden onder te verhuren aan haar leden."

3.3 Aanpak ZHL

ZHL heeft de pilot natuurbeheer Krimpenerwaard niet vermeld op de website. Wel komt het beheer in de Nesse uitgebreid aan bod, alleen niet in relatie tot de pilot. De start van de pilot is door ZHL gecommuniceerd naar haar beschermers (vragen en antwoorden 3 december 2014).

ZHL spreekt in de overeenkomsten met de boeren over pachters. De overeenkomsten hebben de vorm van een tabel, waarin per perceel zijn aangegeven: toegestane mestgift, beweidingsperiode, veedichtheid voor en na 1 juli, eerste maaidatum en type graasdieren. Pachters betalen ook bij ZHL de helft van de waterschapslasten. De overeenkomsten zijn voor drie jaar. De overeenkomst kan opmerkingen bevatten over bijvoorbeeld het uitvoeren van slootschoningswerk en onkruidbestrijding door de pachter of het in overleg afwijken van de maaidatum.

Evenals NCK verstuurt ook ZHL nieuwsbrieven aan de pachters.

3.4 Samenvatting en assessment van afspraken in de pilot

De NCK heeft in de pilot gronden gepacht van de provincie en vervolgens met de individuele leden een gebruiksovereenkomst gesloten. Deze gebruiksovereenkomst staat op gespannen voet met het dwingende pachtrecht. Er ligt veel jurisprudentie waaruit blijkt dat het niet uitmaakt hoe je een overeenkomst noemt, als het om pacht gaat, geldt het dwingende recht, zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (2014) (ECLI:NL:RBOBR:2014:1544). Wanneer het om een onroerende zaak handelt waarmee bedrijfsmatige landbouw wordt uitgeoefend en er voor het gebruik een tegenprestatie is geleverd, dan is het pacht. NCK heeft de grond dus feitelijk in onderpacht gegeven en de in artikel 22 van de gebruiksovereenkomst opgenomen verklaring over de pachtwet heeft vermoedelijk geen rechtsgeldigheid. De volgende vraag is dan of NCK van de provincie expliciet toestemming heeft gekregen voor deze onderpacht. Die toestemming is nodig, want anders is het pachtcontract vermoedelijk nietig (zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2017) (ECLI:NL:GHARL:2016:10474). Het lijkt erop dat de provincie in ieder geval op de hoogte was (of had kunnen zijn) gezien de betrokkenheid bij de pilot Krimpenerwaard. Mocht blijken dat de provincie heeft ingestemd, dan is de vraag welke vorm en vooral ook welke duur de rechter het pachtcontract zal geven.

Tabel 6 Samenvatting verschillen in financieringsmodel NCK en ZHL.

	NCK	ZHL
Grond in pilot	103 ha	48 ha
Betaalde pacht aan PZH /ha/jaar	€ 190	€ 190
Bijdrage waterschapslasten	€ 76	€ 76
Aanvankelijk UPG-subsidie (6 jaar)	€ 358.860 (waarvan € 37.500 voor inrichting)	€ 240.081 (waarvan € 166.005 voor inrichting en € 77.076 voor beheer)
Aanvankelijk UPG-subsidie/ha/jaar	€ 581	€ 834
Achterstallig onderhoud	In overeenkomst, maar niet in eerste begroting	Inclusief
Extra financiering	UPG via Streekfonds voor achterstallig onderhoud	Donaties leden en bijdrage Nationale Postcodeloterij
Bedrag extra financiering	€ 70.000	?
Totaal inrichting/ha	€ 364	€ 3.458
Totaal beheer/ha/jaar	€ 520	€ 270
Pacht/ha/jaar pachters (schatting)	€ 75-€ 325 (i.v.m. toeslagen en kortingen)	€ 200
Duur pachtcontract	6 jaar	3 jaar
Zelfwerkzaamheid	Ja	Nee

Bronnen: UPG, interviews, begroting NCK, gebruiksovereenkomst, reacties op presentatie.

3.5 Aanpak Provincie Zuid-Holland als verpachter

In 2018 stelde PS van Zuid-Holland een nieuwe nota grondbeleid vast voor 2018-2021 met als titel "Naar een opgavegericht grondbeleid" (Provincie Zuid-Holland, 2018). Onder opgavegericht verstaat de provincie onder meer: "De provincie werkt opgave- of gebiedsgericht door met partners samen beleid te maken en van begin af aan na te denken over de realisatie. Het resultaat kan een gezamenlijke realisatiestrategie zijn, waarin mogelijk ook aankoop of verkoop van grond wordt overeengekomen, evenals afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en risico's." De provincie wil maatwerk leveren in gebiedsgerichte processen. De provincie gebruikt daarvoor instrumenten op het gebied van verwerving, uitgifte, verkoop en overdracht, beheer en advisering. Op de grondmarkt handelt de provincie conform een tiental vastgestelde kernwaarden (zie Bijlage 1). De twee belangrijkste kernwaarden voor de pilot in de Krimpenerwaard zijn de vierde, over marktconformiteit en transparantie, en de vijfde, over het instrument Grond-voor-Grond. Hierin wordt alvast voorgesorteerd op de manier waarop gebiedsopgaven en -processen worden ingericht, namelijk door particulieren te verleiden tot zelfrealisatie (i.e. door verkoop van provinciale gronden) binnen een kader van level playing field (marktconform). Het Grond-voor-Grond instrument dient mede ter financiering daarvan. Van de 4.800 ha grond die de provincie destijds van BBL heeft overgenomen, is reeds 2.100 ha overgedragen of verkocht. De pachtuitgifte voor het pachtjaar 2017 had daarom betrekking op 2.700 ha. Het ging om 250 contracten. Dat aantal wordt ieder jaar lager vanwege de krimpende grondportefeuille.

De voorwaarden waaronder vanaf 2019³ provinciale grond in pacht wordt uitgegeven en de criteria die daarbij gelden, zijn vastgelegd in het Handelingskader Pacht 2018-2021 van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, voor de pachtjaren 2019 tot en met 2022 (Provincie Zuid-Holland 2018). Bijlage 1 biedt een overzicht van de voorwaarden, criteria en relevante passages uit het Handelingskader Pacht. Met dit handelingskader is het pachtbeleid van de provincie de komende jaren redelijk dichtgetimmerd. De pachtuitgifte vindt plaats op basis van kortlopende geliberaliseerde pacht, dat wil zeggen een termijn

³ Voor de jaren 2017 en 2018 gold een eerder handelingskader waarin expliciet was opgenomen dat voor de Krimpenerwaard maatwerk geboden kon worden:

"Het handelingskader geldt voor de provincie Zuid-Holland. In het geval dat de provincie de uitvoering in handen heeft gegeven van een derde, zoals de Stuurgroep Krimpenerwaard, wordt aan de betreffende partij ruimte geboden aan gebiedsgerichte invulling en maatwerk toegepast bij de pachtovereenkomsten."

Deze passage is niet terug te vinden in het nieuwe handelingskader. In algemene zin staat er nu:

"provinciaal grondbeleid is opgave- en gebiedsgericht".

Volgens de betrokken ambtenaren biedt dit voldoende mogelijkheden voor maatwerk (email 13 november 2018).

van zes jaar of korter. Belangstellenden die in voorgaande jaren geen grond toegewezen hebben gekregen, krijgen voorrang en het uitgangspunt is dat de agrarische bedrijfsvoering in beperkte mate afhankelijk is van de provinciale pachtuitgifte. Om die reden mag niet meer dan 50% van de huidige bedrijfsomvang bestaan uit geliberaliseerde pacht van de provincie. Voor de ontwikkeling van natuurbedrijven in de Noordrand kan dit een knelpunt vormen.

Voor de invulling van de beperkende voorwaarden in de Krimperwaard maakt de provincie gebruik van de voorwaarden zoals bureau Bui-tegewoon die ook voor NCK heeft opgesteld, om te komen voor een mozaïek voor het gebied als geheel.

3.6 Consequenties voor duurzaam natuurbeheer

De noodzaak van boerenbedrijvigheid

In het natuurbeheerplan van de provincie over 2018 zijn de doelen voor het NNN in de Krimpenervwaard benoemd als weidevogelnatuur (50%), botanische graslanden (35%) en kleinschalige landschapselementen (15%). Dit plaatst de provincie Zuid-Holland in een afhankelijke positie ten opzichte van agrarische bedrijvigheid, zonder boeren gaat het niet en worden de doelen niet bereikt. Het is daarom in het belang van de provincie om zich een goed beeld te vormen van de positie en mogelijkheden van die boeren, zowel op kortere als op langere termijn.

Het is opvallend dat er vrijwel geen concrete doelen zijn gesteld aan de structuur van landbouwbedrijven in de Krimpenervwaard die het beheer van de natuurgrond binnen het NNN moeten gaan verzorgen. Vanuit oogpunt van integrale duurzaamheid (People, Planet, Profit) zou je dat toch eigenlijk wel verwachten. Hoewel de aandacht voor landbouwstructuurverbetering heel duidelijk is toegenomen, o.a. via de Uitvoeringsovereenkomst Krimpenervwaard 2015-2021 (Stuurgroep Veenweiden Krimpenervwaard 2015), ontbreekt toch een aantal sociale doelen en achterliggende verkenningen.

In de uitvoeringsovereenkomst geven de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Schieland en de gemeente Krimpenervwaard invulling aan de opgaven van een eerder afgesloten gebiedsovereenkomst:

- Realisatie van 2.250 ha NNN
- Versterking van een duurzame agrarische functie
- Versterking van recreatie en toerisme

Hiermee is een begin gemaakt met een omslag in het denken over hoe in de toekomst de agrarische sector en de natuursector met elkaar verenigd kunnen worden.

Noodzaak van zelfsturing

Het ontstaan van de Natuurcoöperatie en de wens van boeren om zelf het beheer van de natuur in het gebied te organiseren, roept de vraag op of dat eigenlijk wel kan en zo ja, onder welke voorwaarden. Het gaat immers om het beheer van zogenaamde publieke goederen, waarvan wij in Nederland gewend zijn dat de overheid het beheer daarvan verzorgt. Vanuit institutioneel theoretisch oogpunt zijn bij het beheer van de graslanden meerdere publieke goederen betrokken. Voor een deel gaat dat om 'gemeenschappelijke poelgoederen' (commons): alle leden van de gemeenschap hebben belang bij een goede staat van instandhouding op de lange termijn, maar op de korte termijn kan het lucratief zijn om als individu een groter beslag te leggen op het goed dan op de lange termijn verstandig is. Een voorbeeld van een gemeenschappelijk poelgoed is het natuurlijk kapitaal in de vorm van een vruchtbare veenbodem die besloten ligt in het nog resterende veenpakket. Het is in een ieders belang die voorraad op langere termijn zo hoog mogelijk houden. Op de korte termijn kan het echter voor individuele ondernemers aantrekkelijker zijn om via onderbemaling een deel van dat gemeenschappelijke kapitaal op te offeren. Om dat te voorkomen, zou een overheid van bovenaf onderbemaling kunnen verbieden. De kans is dan echter groot dat de overheid daardoor draagvlak verliest en uiteindelijk het tegenovergestelde zou bereiken. Inspraak van direct belanghebbenden blijkt keer op keer noodzakelijk voor het verkrijgen van draagvlak. Nobelprijswinnares Elinor Ostrom wijst op de mogelijkheid van succesvol zelfbeheer van gemeenschappelijke poelgoederen, door

samenwerking en goede afspraken binnen de gemeenschap, waarbij de overheid een minimale rol speelt. Zij bestudeerde veel succesvolle voorbeelden van zelfsturing van gemeenschappelijke goederen en kwam tot de volgende acht randvoorwaarden (Ostrom, 1990):

1. Het gebied/het gemeenschappelijke goed en de groep die het gebruikt, zijn afgebakend.
2. Het recht tot zelforganisatie wordt door de overheid gerespecteerd.
3. Degenen die onder invloed zijn van de regels, kunnen meedoen met het aanpassen van de regels.
4. De regels passen bij de lokale situatie.
5. De groep heeft een systeem ontwikkeld voor het monitoren van gedrag van de groepsleden.
6. Sancties voor overtredingen van groepsregels zijn gradueel.
7. Er zijn toegankelijke en betaalbare manieren voor het oplossen van conflicten.
8. Grote groepen zijn georganiseerd in subgroepen.

Ook voor puur publieke goederen zijn deze inzichten van belang, zoals voor het beheer van een populatie weidevogels. Markten (en daarmee effectieve verdienmodellen vanuit de markt) ontbreken daarvoor. Voor een effectieve zelfsturing van puur publieke goederen is veel minder bekend, maar vermoedelijk gelden er minimaal de condities die ook voor de gemeenschappelijke poelgoederen opgaan.

Vanuit de positie van de boeren in de Krimpenerwaard geredeneerd, kan/mag een potentiële toegang tot de door de provincie aangekochte grond t.b.v. natuur worden beschouwd als een gemeenschappelijk poelgoed. Wie mag welke grond voor hoe lang beheren en onder welke voorwaarden? Als alle boeren in het gebied evenveel rechten hebben, hoe moet de verdeling dan worden gerealiseerd? NCK telt momenteel 30 tot 35 leden, waarvan een twintigtal nu een gebruiksovereenkomst heeft. Een commissie van drie wijze mannen deelt die toe op basis van criteria die al in de tussentijdse studie zijn vermeld. Rudi Terlouw (pers. med.) geeft aan dat dit tot nog toe niet tot overdreven wrevel heeft geleid bij leden die geen contract hebben, maar dat het in de toekomst wel tot spanningen kan leiden wanneer in deze toestand geen verandering komt.

Voor de provincie en terreinbeheerders is een vakbekwame poel van boeren onmisbaar voor het verwezenlijken van hun maatschappelijke doelstellingen. In feite maken ze deel uit van eenzelfde common. Het institutionele kader dat nu in gebruik is, wijkt enerzijds op tal van onderdelen nog af van het ideaaltypische ontwerp van Ostrom en anderzijds is het ook niet meer in overeenstemming met (de intenties van) het pachtbesluit. De focus op goedkoop en efficiënt legt een nadruk op concurrentie, terwijl in de praktijk nog weinig bekend is over de relatie die dit heeft met de kwaliteit van de geleverde ecosysteemdiensten. Door de concurrentie wordt intussen de poel vakbekwame boeren wel kleiner. Tot 2012 hield de daling van het aantal bedrijven in de Krimpenerwaard gelijke tred met de landelijke afname. Daarna trad in de Krimpenerwaard een versnelling op (zie Tabel 7).

Tabel 7 Ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven in de Krimpenerwaard, provincie Zuid-Holland en Nederland.

	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Krimpenerwaard	100	75	72	71	68	66	63	52	51
Provincie ZH	100	64	62	60	58	55	52	45	43
Nederland	100	74	72	71	69	67	66	57	56

In 2017 zijn in de Krimpenerwaard in totaal nog 273 bedrijven. De sterkere daling van het aantal bedrijven in de Krimpenerwaard houdt mogelijk verband met het gevoerde natuurbeleid. Dat hoeft nog niet per se te betekenen dat er voor boeren met natuur geen toekomst is. Wel dat een bezinning op het huidige model wenselijk is.

Het fenomeen pacht lijkt geen grote rol toebedeeld in gebiedsprocessen. De provincie ziet pacht vooral als een tijdelijke invulling van het beheer, gericht op het behoud van de agrarische waarde, maar niet meer dan dat. De gronden worden daarom in geliberaliseerde pacht uitgegeven met kortlopende contracten van zes jaar of korter. Het Handelingskader Pacht is hiervoor richtinggevend. Door deze

keuze kan het instrument van de pacht de komende jaren niet worden ingezet voor bijvoorbeeld landbouwstructuurversterking of voor startende ondernemers. Een uitzondering op deze regel lijkt te worden gegeven voor zelfrealisatie binnen het NNN. Er is nu o.a. een 'Instrumentenkoffer' ontwikkeld voor agrarisch ondernemers die natuur willen inpassen in hun bedrijfsvoering. In een oplegnotitie voor de Stuurgroep Krimpenerwaard inzake de Instrumentenkoffer zijn factsheets opgenomen over in te zetten instrumenten voor realisering van het NNN. Het gaat onder meer om instrumenten voor duurzaam en langjarig beheer (twaalf jaar), gebruiksoverdracht (verkoop en (erf)pacht), afwaardering van grond, garantstelling aan ondernemers, bestemmingsplan, peilbesluit en het aanstellen van een dealmaker.

Hoe met verpachting van natuurgrond in de Krimpenerwaard wordt omgegaan, kan dus consequenties hebben voor het aantal boerenbedrijven in de Krimpenerwaard en hun toekomstbestendigheid. Dit heeft uiteindelijk ook gevolgen voor het beheer van de natuurgronden. Via de invalshoek van kosten gaan we daar in de volgende paragraaf nader op in.

3.7 Vergelijking met SNL (agrarisch) natuurbeheer

Natuurgrond of landbouwgrond?

Met de weidevogelgraslanden binnen het NNN bevinden we ons in een schemergebied tussen landbouwgrond en natuurgrond. Uiteindelijk zijn bestemming, beleidsstatus, afwaardering en beheersubsidie allemaal organisatievormen voor agrarische natuur/grasland met natuurwaarden. Voor boeren gaat het om gronden die deel uitmaken van hun bedrijfsvoering en daarmee een functie hebben in de voedselproductie. Wat in het landschap te zien is, zijn graslanden met koeien, sloten, bloemen en vogels. De mate waarin bloemen en vogels te zien zijn, is afhankelijk van inrichting, waterhuishouding en beheer. Dit beheer hangt samen met voorschriften die behoren bij de verschillende organisatievormen/arrangementen. Dit zijn vaak beperkingen die gevolgen hebben voor de mogelijke functie van de grond in de bedrijfsvoering. Daarom is een bouwwerk van vergoedingen ontwikkeld via bijvoorbeeld SNL (Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer) en pacht.

De provincie streeft ernaar dat grond binnen het natuurnetwerk de bestemming natuur krijgt, waarmee het dus geen landbouwgrond meer is (in ieder geval niet wat betreft de ruimtelijke ordening). Bij zelfrealisatie van natuur binnen NNN door toepassing van functieverandering, ontvangt de particulier (dat kan een boer zijn, maar ook een terrein behorende organisatie zoals het Zuid-Hollands landschap) daarvoor een subsidie in verband met de waardevermindering van de grond. De subsidie bestaat uit het taxatieverschil tussen de agrarische en natuurwaarde van de grond, maar is maximaal 85% van de agrarische verkeerswaarde. Bij de overeenkomst wordt wel een zogeheten kwalitatieve verbintenis over de grond afgesloten, waarin staat dat de grond niet langer voor landbouwkundige doeleinden gebruikt mag worden. Dat is noodzakelijk voor het verkrijgen van Brusselse goedkeuring in verband met de staatsteuntoets. De consequentie zou ook moeten zijn dat deze grond niet langer in aanmerking komt voor een EU-bijdrage uit het GLB. Voor het natuurbeheer noodzakelijke activiteiten mogen echter wel worden uitgevoerd en daaronder zijn ook landbouwkundige maatregelen begrepen. Bij de invoering van de recente hervormingen in het GLB, waarbij een zogenaamde flat-rate-vergoeding is ingesteld, werd het grotendeels aan de lidstaten overgelaten om te bepalen welke gronden subsidiabel zijn in het kader van het GLB. Na enige discussie zijn natuurlijke graslanden in Nederland als subsidiabel aangemerkt. Hiermee krijgen die gronden een impliciete erkenning als landbouwgrond.

Voor de gronden die in eigendom zijn van de provincie speelt de kwalitatieve verbintenis geen rol. De provincie heeft de eigen gronden niet afgewaardeerd, het zijn nog steeds landbouwgronden. Voor een reële vergelijking met zelfrealisatie door particulieren moeten we deze gronden eerst afwaarderen. De vraag is hoe we dat kunnen doen? Een van de mogelijkheden is om de kortingen op de pacht prijs als zodanig te beschouwen.

De provincie Zuid-Holland wil het weidevogelbeheer in de Krimpenerwaard realiseren op de economisch voordeligste wijze. Nu is de vraag of dit via pachtbeleid met kortingen op de pacht voordeliger is dan via zelfrealisatie door particulieren, zoals in de pilot van de Krimpenerwaard, of in

het kader van de SKNL/SNL. Hiervoor is het nodig om zowel de waardecomponent van de grond als de beheercomponent in ogenschouw te nemen. Een probleem voor het vergelijken van de beheercomponent is dat de bepalingen in de gebruiksovereenkomsten van NCK en ZHL en de opgelegde beperkingen bij de pachtuitgifte door de provincie niet aansluiten bij de beheereisen in de pakketten van het beoogde natuurbeheer. De gebruiksbepalingen hebben veel meer aansluiting met het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Met betrekking tot de vraag of de boeren in de Krimpenerwaard nu een redelijke prijs betalen, kan dan ook beter een vergelijking worden gemaakt met enkele pakketten uit het ANLb.

Componenten van vergoedingen

De vergoeding voor agrarische natuur / graslanden met natuurwaarden omvat de volgende componenten:

- Grondwaarde in de vorm van:
 - een afwaardering (SKNL)
 - korting op de pacht prijs
- Beheer in de vorm van:
 - Resultaat bij SNL
 - Uitvoering pakketvoorschriften (pilots)
 - Uitvoering pakketvoorschriften (ANLb)

Korte- en langetermijneffecten

Om de vraag te beantwoorden of boeren een redelijke prijs betalen voor het gebruik van de grond, maken we onderscheid tussen de korte termijn, waarop alleen de directe bedragen die de overheid uitgeeft of bespaart met elkaar worden vergeleken, en de lange termijn, waarop ook de invloed van de gemaakte keuzes op inkomens en continuïteit van de landbouwbedrijven in de Krimpenerwaard wordt meegenomen. De compensatie die boeren via SNL ontvangen voor deelname aan weidevogelbeheer is immers gebaseerd op gedeelde inkomsten en dat plaatst de deelnemende bedrijven in theorie op gelijke hoogte met niet-deelnemende bedrijven.

Wanneer de provincie nu toch via pachtconstructies goedkoper uit blijkt te kunnen zijn, dan geldt kennelijk een van de volgende twee omstandigheden:

- De modelmatige berekeningen die ten grondslag liggen aan de SNL-vergoedingen zijn te ruim. In ieder geval bestaan situaties waarin voor boeren voordelen te behalen zijn. Met het inschrijven voor pachtgrond behalen deze boeren nog altijd voordelen, zijzelf kunnen dat het best inschatten.
- De boeren hebben geen keuze, ze moeten wel meegaan in de competitie om grond. Op korte termijn hebben ze er niet eens zoveel mee te winnen. Mogelijk zijn de gronden in de eerste jaren nog redelijk vruchtbaar en goed in te passen in de bedrijfsvoering. Op langere termijn blijken de modelmatige berekeningen die ten grondslag lagen aan de SNL-vergoedingen echter te kloppen. Boeren die in de competitie om grond aan het kortste eind trokken, zijn verliezers, omdat ze op de langere termijn schaalnadelen ondervinden en boeren met provinciale contracten voor natuurbeheer zijn verliezers, omdat hun opbrengstenderving niet afdoende is gecompenseerd.

De kortetermijnvergelijkingen hebben betrekking op een situatie waarin we aannemen dat de omstandigheden onder het eerste gedachtestreepje waar zijn.

1. Korte termijn

In de pilot van de Krimpenerwaard gaat het in principe om natuurbeheer en zouden we bij voorkeur een vergelijking willen maken met de vergoeding die wordt geboden in de corresponderende pakketten in de subsidieregeling voor natuurbeheer, het SNL. Een probleem daarbij is dat in de pilot allerlei maatregelen zijn opgenomen voor het beheer die niet voorkomen in de subsidieregeling van het SNL. De prijs van die maatregelen is echter wel af te leiden uit pakketvergoedingen in het subsidiestelsel voor het agrarisch natuurbeheer. We vergelijken de vergoedingen in de pilot daarom met beide stelsels. Voor het totaalplaatje is als het gaat om beheertypen vooral de vergelijking met het SN-alternatief van belang (Subsidieregeling Natuurbeheer), op maatregelniveau wordt vergeleken met het subsidiestelsel Natuur- en landschapsbeheer, onderdeel agrarisch natuurbeheer (ANLb).

Het ANLb kent voor het weidevogelbeheer in totaal:

- 7 pakketten weidevogelgrasland met een rustperiode
- 2 pakketten weidevogelgrasland met voorweiden
- 2*4 pakketten plas-dras
- 8 pakketten landbouwgrond met legselbeheer
- 2 pakketten kruidenrijk weidevogelgrasland
- 1 pakket extensief beweide weidevogelgrasland

Voor een goede vergelijking kiezen we **pakketten** die qua beheervoorwaarden het meest overeenkomen. In de pilot van de Krimpenerwaard hebben NCK en ZHL onder meer de volgende algemene voorwaarden (in de gebruiksovereenkomsten) afgesproken:

- Niet maaien voor 1 juni
- Niet in het donker maaien van 1 april tot 15 juni (broedseizoen)
- Minimaal 20 cm water in waterlopen

De helft van de **waterschapslasten** zijn in het gebied voor rekening van de gebruiker en de doeltypen N12.02 (kruiden- en faunarijk grasland) en N13.01 (vochtig weidevogel grasland) zijn zo gekozen in verband met overgangsbeheer. Op deze doeltypen van het natuurbeheer kunnen GLB-uitbetalingen worden gedaan en daarmee komen deze gronden ook in aanmerking voor verpachting (het zijn landbouwgronden).

Boven op de algemene voorwaarden zijn per locatie specifieke beheervoorwaarden afgesproken, bijvoorbeeld:

- Standweidebeheer met jong rundvee, maximaal 5 stuks per ha, afhankelijk van de groei in overleg met de coördinator vanaf eind april inscharen
- Eenmalige mestgift van 10 ton vaste mest per hectare
- Uitmaaien van storingssoorten
- Bepalingen omtrent het maaien van oevers

Voor de uitgifte van gronden die de provincie in eigendom heeft, gelden eveneens beperkende voorwaarden. In een aantal memo's (P.2017/30; P.2018.03) van bureau Bui-tegewoon, dat in opdracht van de provincie de pachters begeleidt, is een ontwikkelingsbeheer voor deze gronden opgesteld, gericht op het tot stand brengen van optimale beheeremozaïeken (Terlouw, 2017). Voor 2018 zijn de voorwaarden (vrij vertaald):

- Uitgestelde maaidata op 2/3 tot 3/4 van de percelen met twee data (5 en 15 juni) voor het kunnen instellen van maaitrappen en op 25% extensieve seizoen standweiden van 15 april tot 30 november.
- Niet meer dan drie aaneengesloten percelen met hetzelfde type beheer.
- Bemesting, afhankelijk van de locatie met max. 25 ton dunne mest of 12 ton/ha ruige stalmest (in de gebieden met een lichtere vorm van beheer) en max. 10 ton/ha ruige stalmest (in gebieden met zwaarder beheer). Er kan geen derogatie worden toegepast.
- De oevers worden gevrijwaard van bemesting.
- Geen rantsoen- of drukkeweiding voor de eerste maaidatum (licht beheer) en/of hele seizoen (zwaar beheer).
- Maximaal 3 gve/ha in deel van seizoen (licht beheer) of 2 gve/ha voor 1 juni en 3 gve/ha daarna (zwaar beheer) bij standweiden.
- Niet in het donker werken.
- Uitvoeren oeverschoning en greppelonderhoud.
- Baggerwerkzaamheden toestaan.
- Mechanisch onkruid bestrijden (chemisch alleen pleksgras).

De **pachtprijs** die NCK en ZHL in de pilot aan de provincie betalen, bedraagt € 190/ha. De organisaties berekenen deze ook ongeveer door aan de 'onderpachters'. Bij ZHL is dat € 200/ha en bij NCK gemiddeld € 200/ha waarop toeslagen en kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van bijvoorbeeld het mogen toepassen van bemesting in de vorm van vaste mest (€ 125/ha toeslag). Voor de eigen uitgifte van grond in geliberaliseerde pacht, hanteert de provincie een richtlijn van 1,5% van de gemiddelde grondprijs (Handelingskader pacht) en past daarop vervolgens een korting toe voor eventueel opgelegde beperkingen op basis van het pachtprijzenbesluit. In 2018 is de grondprijs voor

grasland in de regio ruim € 61.000, wat een pacht prijs van rond € 920/ha zou rechtvaardigen. In 2017 lag de grond prijs nog beduidend lager, zo rond € 53.000/ha en bedroeg de pacht prijs € 800/ha. Voor grond die in kortlopende geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven, is de pacht prijs in principe vrij. Voor reguliere pacht en voor geliberaliseerde pachten van langer dan zes jaar geldt een zogeheten regionorm, die is gekoppeld aan de landbouwinkomens. De oplopende grond prijs staat in schril contrast met de ontwikkeling van de landbouwinkomens. Voor de vergelijking met SNL gaan we daarom verder met de regionorm. De maximaal toelaatbare pacht prijs voor het Hollands/Utrechts weidegebied waartoe de Krimpenerwaard wordt gerekend, is op basis daarvan juist naar beneden bijgesteld tot € 706/ha voor los bouwland en grasland (was € 932/ha in 2017). We rekenen dus verder met € 706/ha.

Pachters kunnen in het kader van pacht in reservaten ('natuurpacht') vergoedingen bedingen voor beperkingen die ze opgelegd krijgen. In het Uitvoeringsbesluit pacht zijn factoren opgenomen voor maximale toelaatbare vergoedingen in verband met:

- uitgestelde maaidata (voor 15 juni geldt een factor van 0,23);
- beperkte mestgiften (voor 10 ton ruige stalmest, waarin ongeveer 50 kg N zit geldt een factor van 0,51);
- overige beperkingen (factor 0,23).

Bij meerdere beperkingen geldt de hoogste factor. De factor wordt vermenigvuldigd met de maximaal toelaatbare regionale pacht prijs. Voor het Hollands/Utrechts weidegebied geldt in 2018 op die manier een maximale vergoeding voor de beperkingen van $€ 706 * 0,23 = € 162/\text{ha}$ voor uitgesteld maaien tot 15 juni en $€ 706 * 0,51 = € 360/\text{ha}$ voor een beperking van de mestgift tot 50 kg N/ha. De centrale grondkamer heeft de constructie ook min of meer van toepassing verklaard voor andere pachtvormen met een prijstoets (Nijman, 2018). Na aftrek van de vergoeding – de factor voor de beperkende mestgift geldt, want die is het hoogst – resteert in de Krimpenerwaard dan een pacht prijs van € 346/ha. Overigens is door toepassing van de geliberaliseerde pachtvorm korter dan zes jaar voor de uitgifte van de provinciale pachtgrond geen prijstoets nodig. In het Handelingskader Pacht van de provincie wordt in verband met de korting op de pacht nog wel een knelpunt geconstateerd: "Voorkomen moet worden dat pachters van percelen waarop beperkende voorwaarden rusten daarvoor zowel een korting op de pachtsom als een subsidie in het kader van het agrarisch natuurbeheer (ANLb) ontvangen. Daartoe worden bij voorkeur in de betreffende subsidieregeling aanvullende voorwaarden opgenomen."

Ondanks het grote aantal ANLb-pakketten komt een uitgestelde maaidatum tot 5 juni niet in het menu voor, de keuze is beperkt tot 1, 8 of 15 juni (rond die periode). De gemiddelde pakketvergoeding van 1 en 8 juni is echter een redelijke benadering van het 5 juni-beheer in de Krimpenerwaard-pakketten. Voor uitgestelde maaidata in de pakketten A01.01.01a, b en c van respectievelijk 1, 8 en 15 juni gelden op inkomstenderving gebaseerde vergoedingen in 2018 van € 292, € 444 en € 608 per ha. Dat is dus veel hoger dan die via de factor voor uitgesteld maaien voor natuurpacht bedongen kan worden (maximaal € 162/ha in de Krimpenerwaard). De maximale toegestane vergoedingen voor de ANLb-pakketten ligt overigens nog een stuk hoger dan de inkomstendervingscomponent. Bij toepassing van agrarisch natuurbeheer kan op A01.01.01 nog gestapeld worden met een toeslag T01 voor ruige mest op rijland à € 139/ha. Deze ANLb-pakketten matchen met de 2/3 tot 3/4 van de percelen met uitgestelde maaidata in de pilot Krimpenerwaard, met dien verstande dat hierbij verder geen activiteiten voorgeschreven zijn zoals in de pilot.

Het standweidebeheer in de Krimpenerwaard is niet goed onder te brengen in het ANLb. Het meest voor de hand liggende pakket is A.01.01.06, extensieve beweiding, waarvoor de pakketvergoeding € 495/ha bedraagt. Hierbij is beweiding met een veedichtheid van minimaal 1 en maximaal 1,5 gve/ha voorgeschreven en dat is aanzienlijk extensiever dan het standweidebeheer in de Krimpenerwaard. We kijken voor deze vergelijking daarom naar de Natuurbeheer pakketten N12.02 en N13.01 die hier ook de doeltypen zijn. De vergoeding van deze pakketten is gebaseerd op standaard kostprijsberekeningen, waarin ook activiteiten zijn opgenomen zoals begreppelen en bemesten met ruige stalmest. Voor N12.02 (kruiden- en faunarijk grasland met igg) is de vergoeding € 171/ha. Begreppeling wordt binnen dit pakket één keer per twee jaar uitgevoerd op een kwart van de oppervlakte en de normkost voor deze activiteit is € 40/ha. Daarnaast wordt 10% van de oppervlakte

jaarlijks gemaaid. De totale kosten bedragen € 303/ha, maar er zijn ook € 72/ha opbrengsten, omdat de grond in gebruik wordt gegeven bij agrariërs. De vergoeding voor N13.01 is aanzienlijk hoger, € 537/ha, en bevat componenten zoals bemesten met ruige stalmest op driekwart van de oppervlakte (€ 78,5/ha) en verwijderen van ongewenst vegetatie op een kwart van de oppervlakte (€ 38/ha). Met al deze informatie kunnen we de volgende samenvattende tabellen opstellen.

Tabel 8 *Vergelijking Pilot Krimpenerwaard, provinciale uitgifte en natuurbeheer vanuit perspectief provincie.*

Vergoeding component	Pilot Krimpenerwaard, niet maaien voor 1 juni (korting pacht = grondwaarde component)	Pilot Subsidie beheer en inrichting component NCK	Pilot Subsidie beheer en inrichting component ZHL	provinciale uitgifte geliberaliseerde pacht niet maaien voor 5 juni (korting pacht)	Realisatie 25% N12.02 en 75% N13.01 met natuur-beheer ¹⁾
Grondwaarde	516			360	1000
Beheer en inrichting		527	339		473
Ruige mest	-105			-105	
Activiteiten (begreppelen/bestrijden storingssoorten)	-78			-78	
Totaal (€)	333	527	339	177	1473

¹⁾ Beheer inclusief grondwaardecomponent op basis van € 50.000 grondwaardedaling en 2% rentevoet.

Tabel 9 *Vergelijking Pilot Krimpenerwaard, provinciale uitgifte en ANLb vanuit perspectief boer.*

	Pilot Krimpenerwaard NCK, niet maaien voor 1 juni, bemesten met 10 ton vaste mest/ha	Pilot Krimpenerwaard ZHL, niet maaien voor 1 juni, bemesten met 10 ton vaste mest/ha	Provinciale uitgifte geliberaliseerde pacht 1 jaar niet maaien voor 5 juni	ANLb weidevogel-beheer uitgestelde maaidatum 1 juni	ANLb weidevogel-beheer uitgestelde maaidatum 5 juni
Vergoeding	481	506	360	292	368
Ruige mest	-105	-105	-105	139	139
Activiteiten (begreppelen/bestrijden storingssoorten)	-78	-78	-78		
Totaal (€)	298	323	177	431	507

Op de korte termijn lijkt voor de provincie het eigen pachtuitgiftebeleid het gunstigst (als alleen de kosten van het natuurbeheer zouden tellen), wat netto voor € 177/ha wordt uitgevoerd. De realisatie van de natuurdoelen via verkoop aan particulieren en daaropvolgend beheer kost de provincie ongeveer € 1.000/ha (per jaar) aan grondwaardedaling en daarbovenop nog eens € 473/ha aan beheer. Bij uitgifte in geliberaliseerde pacht is de provincie niet meer € 360/ha aan grondwaardedaling kwijt en spaart het bovendien € 183/ha aan beheer uit ten opzichte van realisatie met particulier natuurbeheer. In de pilot Krimpenerwaard heeft de provincie een korting gegeven op de pacht prijs die netto uitkomt op € 333/ha. Daarnaast heeft provincie subsidies verstrekt voor beheer en inrichting aan NCK en ZHL. De totale bijdrage aan NCK komt daardoor uit op € 860/ha (€ 333 + € 527), dat is ongeveer € 600/ha voordeliger dan door natuurbeheer via SNL. De totale bijdrage aan ZHL komt uit op € 672/ha (€ 333 + € 339).

Vanuit het perspectief van deelnemende boeren is deelname aan agrarisch natuurbeheer (als die mogelijkheid zou bestaan in het gebied) lucratiever. In de pilot zijn ze net iets beter af bij ZHL; dit komt doordat de boeren bij NCK € 125/ha toeslag betalen voor het mogen bemesten van de grond. De

verlegde werkzaamheden voor ZHL zijn echter niet meegerekend. Rechtstreeks pachten van de provincie is voor de boeren het minst aantrekkelijk.

2. Lange termijn

Voor veel in de Krimpenerwaard voorkomend beheer van uitgesteld maaien en het in acht nemen van een rustperiode in combinatie met toepassing van ruige stalmest, ontvangen deelnemers aan collectief weidevogelbeheer via SNL een vergoeding die overeenkomt met hun gedeelde inkomsten als gevolg van deze maatregelen. De vraag is of deze bedrijven hierdoor ook economisch duurzamer zijn geworden. Dat hangt van het gekozen referentieniveau voor de gedeelde inkomsten af. Als dat niveau is gekoppeld aan het inkomen van duurzame bedrijven, dan mag worden aangenomen van wel. Die vraag is echter zonder dit nader te onderzoeken niet te beantwoorden.

Bedrijven die in de komende jaren grond pachten van de provincie Zuid-Holland, krijgen niet de mogelijkheid om met die grond deel te nemen aan collectief ANLb. De zorg, verwoord in het Handelingskader Pacht, namelijk dat deze bedrijven subsidie ontvangen uit ANLb en dat hiervoor iets in die subsidieregeling geregeld moet worden, is onterecht. Een collectieve ANLb-overeenkomst wordt aangegaan voor zes jaar, dus zelfs bij pachtcontracten met een looptijd van zes jaar kunnen matching problemen ontstaan (de looptijd van het pachtcontract zou op dezelfde datum moeten ingaan als het ANLb-contract). Met de door de provincie gekozen optie van geliberaliseerde pachtuitgifte van korte duur is dat echter niet aan de orde.

Pachters van natuurgrond ontvangen bij het huidige gronduitgiftebeleid van de provincie Zuid-Holland daarom een lagere compensatie dan landbouwers die met hun eigen grond mogelijkheden hebben om deel te nemen aan collectief agrarisch weidevogelbeheer.

4 Hoe de betrokkenen het ervaren

4.1 Doelen van de pilot

Volgens de projectleider van de provincie waren de doelen van de pilot dat agrariërs natuur realiseren en het beheer van natuur inpassen in hun bedrijfsvoering, waardoor ze het beheer goedkoper en efficiënter kunnen uitvoeren dan de SNL-vergoedingen die ervoor staan. Andere doelen waren volgens de projectleider het creëren van draagvlak voor natuurontwikkeling in de streek, als provincie leren samenwerken met NCK en het vergelijken van ZHL, NCK en de provincie als verpachter.

Het bestuur van NCK benoemt als doel het inzichtelijk maken dat agrariërs natuur kunnen beheren op een verantwoorde en duurzame wijze en in samenspraak met ZHL.

Volgens ZHL zijn de doelen van de pilot inzicht verkrijgen in het gezamenlijk natuur beheren van NCK en ZHL, de effecten daarvan en hoe de samenwerking tussen beide partijen versterkt kan worden. De natuurdoelen zijn niet heel concreet omschreven. De doelen zijn niet veranderd.

Ook de pachters noemen als pilotdoel het laten zien dat boeren natuur kunnen beheren.

Volgens de stuurgroep is het hoofddoel van de pilot nagaan of boeren natuur kunnen beheren en het verbeteren van de weidevogelstand. Die doelen zijn niet veranderd.

4.2 Resultaten van de pilot

De projectleider van de provincie is trots op het feit dat agrariërs de natuur binnen NNN hebben beheerd en dat er meer draagvlak voor natuur bij agrariërs is ontwikkeld. Dat laatste blijkt onder meer uit het feit dat NCK zich bekendmaakt via bordjes op hekjes en dat ze deelgenomen hebben aan het streekfonds en aan het gebiedsproces. Het netwerkend werken was een neven doel en dat is volgens de projectleider deels gelukt. Er zijn nog maar weinig vergelijkbare initiatieven zoals NCK in de provincie Zuid-Holland.

Het bestuur van NCK is trots op het feit dat ze bewezen hebben dat niet alleen een TBO natuur kan beheren, maar ook een collectief van agrariërs en dat ze in de streek (en daarbuiten) daarvoor waardering krijgen van bijv. politici, waterschap en bewoners. NCK vindt dat ze aan de doelstellingen heeft voldaan wat betreft weidevogelbeheer en het uitvoeren van achterstallig onderhoud, zoals baggerwerkzaamheden, wilgen snoeien, hekken en dammen herstellen.

ZHL is trots op het feit dat de relatie met de agrarische sector verbeterd is, ook breder in de Krimpenerwaard. Er is meer begrip voor elkaar ontstaan en het is ook duidelijker wat de verschillende standpunten zijn.

De pachters zijn trots op de natuurresultaten die bereikt zijn met agrarisch medegebruik. Dit blijkt volgens hen ook uit de tussenevaluatie van 2016. Wat de pachters minder geslaagd vinden, is het feit dat er nog geen duidelijkheid is over de toekomst.

De adviseur vindt naast het ecologische en financiële resultaat ook de mate van draagvlak een resultaat. Hij vindt dat door de pilot bij de pachters meer sympathie en begrip is ontstaan voor het natuurbeheer. Ook de stuurgroep vindt dit een belangrijk resultaat. De adviseur ziet weinig verschil in de ecologische resultaten van NCK en ZHL, maar beide partijen hebben wel hun eigen visie in het beheer gelegd. De pilot is volgens hem financieel niet representatief, omdat niet uitgegaan wordt van het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Er wordt in de pilot gewerkt met een subsidiebedrag

dat lager is dan SNL-vergoedingen, terwijl voor veel SNL-pakketten het subsidiebedrag al niet toereikend lijkt. Het subsidiebedrag in de pilot is conform de offerte van NCK en ZHL en wordt door de betrokkenen niet als te laag ervaren.

De stuurgroep is trots op het feit dat NCK en ZHL aangetoond hebben dat ze samen natuur kunnen beheren. Mede dankzij hun inzet doet de Krimpenerwaard het niet zo heel erg slecht wat betreft de weidevogelstand. Daarnaast is de stuurgroep er trots op dat de huidige plannen doorgaan met verwerving en inrichting en dat er een gebiedsovereenkomst is waarin is afgesproken dat het NNN in 2021 is afgerond. Maar de stuurgroep is ook van mening dat de laatste drie jaar van de pilot niets extra's opgeleverd heeft. ZHL en NCK zijn niet naar elkaar toegegroeid. Afgezien van de jaarverslagen heeft de stuurgroep ook weinig meer vernomen van de activiteiten van NCK, na een succesvolle start met cursussen, certificering etc.

4.3 Organisatie van het natuurbeheer

Pachtcontracten

Naast de gronden in de pilot, heeft de provincie in de Krimpenerwaard nog ca. 500 ha grond binnen het NNN die uitgegeven wordt aan individuele agrariërs (ca. 50 pachters). Op deze gronden zitten nog nauwelijks natuurdoelstellingen. Daar is de provincie vorig jaar pas mee begonnen.

De gronden binnen het NNN worden uitgegeven in geliberaliseerde pacht met pachtvoorwaarden op basis van natuur, zoals afspraken over maaien (mozaïekbeheer), beweiden en mesten. Daarom wordt op de pachtprijs van 800 euro 40% korting gegeven in 2017 en 2018. De pachtprijs die ZHL en NCK in de pilot aan PZH betalen is € 190/ha. Het is voor de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken van de Provincie niet duidelijk hoe de prijsopbouw van € 190 heeft plaatsgevonden en welke voorwaarden eraan gekoppeld zijn. Wel is bekend dat pachters binnen de pilot ook een aantal inrichtingsmaatregelen moeten nemen ten bate van de weidevogels. Individuele pachters van de provinciegrond hoeven geen inrichtingsmaatregelen te treffen. Daarnaast zijn ook subsidies verstrekt aan ZHL en NCK. Volgens de medewerker van de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken zijn daarom de pachtconstructies binnen de pilot (met ZHL en NCK) niet te vergelijken met de pachtvoorwaarden van de provincie aan individuele agrariërs binnen het NNN in de Krimpenerwaard. De afdeling Ontwikkeling en Grondzaken vindt het jammer dat de afspraken binnen de pilot niet transparant voor hen zijn geweest. *"We hebben wel altijd onze vraagtekens gezet bij de hoogte van het pachtbedrag."* *"Voor ons is het één grote black box."* Ze vinden dat je als overheid aan de pachters uit moet kunnen leggen waarom de een € 190 betaalt en de ander € 480. *"We hadden intern beter moeten communiceren."* Een andere oorzaak van het gebrek aan transparantie is wellicht de overdracht van de gronden van Bureau Beheer Landbouwgronden naar de provincie halverwege de pilot.

Wat de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken bevreemdt, is het feit dat er een pachtcontract gemaakt en getekend is, zonder de voorwaarden die in het pachtcontract horen. Deze voorwaarden stonden in de pilotdocumenten, maar die zijn nooit bij het pachtcontract gevoegd. Ook hadden de boeren in de pilot meer mogelijkheden om te pachten. Ze konden via NCK binnen de pilot pachten en daarnaast hadden ze ook de mogelijkheid om zich via de belangstellingsregistratie in te schrijven voor gronden buiten de pilot. De afdeling Ontwikkeling en Grondzaken wist namelijk niet welke boeren via de pilot pachtten. Hierdoor kregen collega-boeren buiten de pilot minder mogelijkheden om grond te pachten. Ook de uitgifte van pachtgronden via NCK was voor de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken niet transparant.

Pachtprijs

De pachters van de provincie vinden de pachtprijs te hoog, want ze moeten ook allerlei onderhoudswerkzaamheden verrichten, zoals overhangende beplanting weghalen en sloten schonen. Bovendien is de kwaliteit van het gewas van natuurgrond laag. Het gras is maar matig geschikt als voer en de markt om natuurgras te verkopen, is verzadigd volgens hen. Ook is er bij pachters minder behoefte aan natuurgrond, omdat ze minder vee hebben in verband met de fosfaatregeling. Hierdoor verwachten de pachters dat het animo om te pachten minder wordt.

Ook de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken ziet een dalende tendens in de animo van boeren om gronden binnen het NNN te pachten, omdat agrariërs daar maar beperkt mest op uit mogen rijden. Een andere reden is het feit dat boeren minder vee hebben als gevolg van de fosfaatregels en dus ook minder natuurgrond nodig hebben om voer te winnen. De kosten voor de pacht van grond binnen het NNN wegen hierdoor niet op tegen de baten. Dat kan op termijn een probleem worden, want dan zal de provincie de grond zelf moeten onderhouden, bijvoorbeeld via loonwerkers.

Ook de stuurgroep signaleert dat agrariërs vooral geïnteresseerd zijn in gronden die het bruikbaarst zijn.

Het bestuur van NCK denkt dat er bij boeren weinig animo bestaat voor de huidige strategie van de provincie van eenjarige pacht met natuurdoelstelling en 40% korting op de reguliere pachtprijs. Volgens hen moet de provincie boeren ook geïnteresseerd houden in het gewas en dat is niet het geval als er geen mest op mag en het waterpeil omhooggaat.

De adviseur constateert dat de markt voor verpachting van reservaatgraslanden in veenweidegebieden moeilijker wordt. Naar mate nattere gebiedsdoelen, zwaardere beheerregiems en verleggen van meer werkzaamheden naar de pachters toenemen, neemt ook de spanning om het beheer financieel rond te krijgen verder toe. Dit leidt volgens hem soms tot het teruggeven van pachtgronden.

4.4 Natuur beheren in combinatie met agrarische bedrijfsvoering

Het bestuur van NCK vindt dat het natuurbeheer goed in te passen is in de agrarische bedrijfsvoering. Het wordt ook als waardevol ervaren, omdat de natuurgrond kan meetellen voor de grondgebonden veehouderij. Het product dat van natuurgrond komt, is kwalitatief niet zo goed, maar is wel te gebruiken voor jongvee of droge koeien. Het natuurbeheer bij NCK is praktisch ingericht en gaat in overleg met de adviseur. Dat zou volgens NCK ook een reden kunnen zijn voor agrariërs om in de toekomst bij NCK te willen pachten.

Het bestuur van NCK en de pachters zijn zeer positief over de samenwerking met de adviseur. In overleg met hem is flexibiliteit in maaidata mogelijk, want *“de natuur laat zich niet leiden door vaste datums.”*

Volgens de pachters is het voor hun bedrijfsvoering van belang dat hun oppervlakte natuurgrond en agrarisch land in verhouding is. Een vuistregel zou zijn 15 ha natuurgrond per 100 melkkoeien. Dat is in theorie inpasbaar, maar het hangt wel af van het soort natuurbeheer van de gronden. Door de fosfaatregeling hebben sommige pachters minder jongvee en hebben ze daarom ook minder natuurgrond nodig (natuurgrond is vooral geschikt voor jongvee). Het gewas van natuurgrond is minder van kwaliteit en kan dus beperkt gebruikt worden als voer.

Door pachters van NCK en ZHL wordt opgemerkt dat de waterstand in polder de Nesse te hoog is. Ze vinden dat de polder extreem vernat is en begrijpen dat ook niet. *“Er is een weidevogelstelling, maar het is nu een moeras.”* Dat belemmert de bedrijfsvoering, want het land is nu te nat om te beweiden. Begrazing op nat land zorgt ook voor ziektes bij het vee, zoals leverbot en maag-darmworminfecties. Een agrariër heeft daarom pachtgrond teruggegeven. Een andere pachter heeft daardoor in het voorjaar veel problemen gehad met het vee dat veel langer binnen moesten blijven. Volgens ZHL is het verhogen van het waterpeil een voorwaarde om verbeteringen voor weidevogels te bewerkstelligen.

Nu polder de Nesse is ingericht, wordt het volgens de stuurgroep spannend of agrariërs ook deze natuur kunnen beheren. *“Daarvoor was het boerenland, dat was gemakkelijker, business as usual. Het beheer van het heringerichte gebied is the proof of the pudding. En kunnen ze daar een boterham mee verdienen?”*

4.5 Samenwerking

De projectleider van de provincie vindt dat er nog te weinig is samengewerkt tussen ZHL en NCK. Daardoor is het nu lastiger om een duurzaam samenwerkingsverband op te richten. De oorzaak van het gebrek aan samenwerking ligt volgens de projectleider aan de verschillende insteek van ZHL en NCK; agrariërs willen hun agrarische bedrijfsvoering uitvoeren met natuurbeheer, terwijl ZHL veel meer eisen stelt aan het natuurbeheer. De provincie heeft geen actieve rol gespeeld om deze samenwerking te stimuleren. Dat is overgelaten aan ZHL en NCK. De provincie voelde niet de noodzaak daarop te interveniëren. Dat komt ook omdat in het tweede deel van de pilot overleg werd gevoerd over de nieuwe situatie met een samenwerkingsverband.

Volgens de projectleider is de samenwerking tussen de provincie en ZHL goed, maar de provincie had beter moeten anticiperen op de betekenis van de herinrichting van de Nesse op de pacht. In een gebied waar inrichtingsmaatregelen genomen worden, is eigenlijk geen pacht mogelijk, omdat het ook niet mogelijk is om opbrengsten van de grond te halen. ZHL moest echter wel pacht betalen. Dat had beter geregeld moeten worden.

Het hoogheemraadschap doet niet mee aan de pilot, maar achteraf gezien hadden die inhoudelijk betrokken moeten worden volgens de projectleider. In de toekomst zou het hoogheemraadschap onderdeel kunnen worden van het samenwerkingsverband, als ze daarvoor zichzelf een rol zien.

Het bestuur van NCK vindt dat de samenwerking met de provincie over het beheer goed verloopt. Ook de samenwerking met ZHL verloopt goed. Er vindt jaarlijks afstemming plaats over het mozaïekbeheer. Er is geen formeel overleg, wel informeel.

Volgens ZHL is het contact met NCK vrij summier. Het contact op bestuurlijk niveau is niet van de grond gekomen. Op het vlak van beheer had het overleg intensiever gekund. ZHL wijt dit ook aan de personeelsswisselingen bij de organisatie, waardoor er nog maar kort geïnvesteerd is in de relatie met NCK. Om de relatie tussen ZHL en NCK verder te ontwikkelen, is volgens ZHL procesbegeleiding noodzakelijk, omdat uit de afgelopen jaar blijkt dat dit niet vanzelf gaat.

De samenwerking met ZHL en/of NCK is de pachters over het algemeen goed bevallen. De pachters vinden flexibiliteit in het beheer belangrijk en daar is NCK met behulp van de adviseur wat beter in dan ZHL en de provincie. Dat had bij ZHL ook te maken met de vele personeelsswisselingen en onervarenheid van de beheerder. De samenwerking met de provincie verloopt volgens de pachters wat stroever. De lijnen zijn langer en daardoor kunnen zaken als onderhoud minder snel geregeld worden.

De stuurgroep is van mening dat de pilot niet heeft geleid tot een intensievere samenwerking tussen NCK en ZHL. Volgens de stuurgroep kan ZHL niet zonder de agrariërs, omdat ze onvoldoende mensen hebben om zelf het gebied te beheren.

4.6 Deskundigheid

De projectleider vindt het een goede aanpak dat NCK een onafhankelijk ecologisch adviesbureau in de arm heeft genomen voor de inhoudelijke deskundigheid. Ook bij het toekomstige samenwerkingsverband is inhoudelijke aansturing van agrariërs belangrijk. Volgens de projectleider hebben agrariërs daar behoefte aan, maar kunnen ze het op termijn wellicht ook zelf. De projectleider van de provincie heeft vertrouwen in de deskundigheid van zowel ZHL als NCK. *“Bij ZHL ga je al uit van een bepaalde deskundigheid en NCK heeft deskundigheid opgedaan via een cursus en de adviseur.”*

De pachters van NCK bevestigen het belang van een onafhankelijke deskundige. Ze zijn zonder uitzondering zeer te spreken over de samenwerking met de adviseur. Niet alleen wat betreft kennis, maar ook voor het beeld naar buiten toe. Hiermee kan voorkomen worden dat anderen zeggen dat

agrariërs alleen maar aan de opbrengst denken. Daarnaast is het belangrijk om als pachter gemotiveerd te zijn om natuur te beheren.

Volgens de pachters is er niet veel verschil in deskundigheid tussen ZHL en NCK. Bij de provincie ontbreekt volgens hen beleid op het gebied van natuurschap en ze hebben weinig ervaring met natuurbeheer. Het gaat nu iets beter, omdat de provincie nu voor het tweede jaar hetzelfde ecologisch adviesbureau heeft ingehuurd als NCK.

Het bestuur van NCK benoemt dat bij ZHL andere deskundigheid aanwezig is, bijvoorbeeld biologen, maar dat betekent niet dat hun capaciteiten op het gebied van natuurbeheer minder zijn. Volgens NCK gaat het om het doel en dat kan op verschillende manieren bereikt worden.

De afdeling Ontwikkeling en Grondzaken heeft geen duidelijke mening over de deskundigheid van NCK en ZHL. Zelf kijken ze vooral met een agrarische blik, omdat er vanuit het verleden veelal agrarische grond is verpacht, maar de laatste jaren zijn daar ook natuurdoelen bijgekomen. Een verschil tussen de provincie, ZHL en NCK is de andere natuurdoelstelling die binnen de pilot is gegeven. ZHL en NCK hebben binnen de pilot een specifieke opdracht gekregen voor de natuuropgave in die periode. Op de gronden van de provincie buiten de pilot wordt een overgangsbeheer gevoerd.

De adviseur vindt dat de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken minder expertise op het gebied van natuurbeheer heeft dan NCK en ZHL. De pachters van de provincie bevestigen dit. De provincie hanteert volgens de adviseur eenvoudige pachtvoorwaarden, omdat dat makkelijker controleerbaar is.

4.7 Verschillen en overeenkomsten in aanpak NCK, ZHL en provincie

De projectleider van de provincie vindt dat NCK in vergelijking met ZHL veel meer lerend bezig is. De uitvoering van de voorwaarden wordt meer in overleg met boeren bepaald, terwijl ZHL de eisen vooraf bepaalt. Bij de provincie worden, volgens de geïnterviewden van de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken, de pachters niet betrokken bij het beheer, zoals NCK dat doet. Dat komt omdat pachters van de provincie voor één jaar pachten met een maximum van drie jaar achtereenvolgend.

De afdeling Ontwikkeling en Grondzaken merkt een verschil in de duur van de pachtcontracten op. De provincie doet dit voor de periode van één jaar en ZHL en NCK hebben meerjarige pachtcontracten. Wat betreft de pachtprijs kijkt de provincie naar de reguliere pachtprijs en geeft daar een korting op als er natuurvoorwaarden zijn in verband met de beperkende voorwaarden die bij de natuurdoelstelling gelden. ZHL kijkt naar de gesteldheid van de bodem en bepaalt op grond daarvan de pachtprijs. Voor welke prijs NCK de gronden doorverpacht, is niet bekend bij de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken.

Volgens de adviseur maakt NCK in vergelijking met ZHL transparanter hoe het pachtbedrag is opgebouwd. Afhankelijk van het rendement van de grond moeten pachters een toeslag betalen of krijgen ze reductie op de pachtprijs. Hierdoor kweekt NCK volgens hem meer begrip en draagvlak. Een aantal pachters van NCK merkt echter op dat NCK geen jaarlijkse ledenvergaderingen houdt en dat ze hierdoor ook geen zicht hebben op de financiële aspecten van de vereniging.

Het bestuur van NCK vindt zichzelf sneller en accurater in handelen dan ZHL, omdat ze een relatief kleine organisatie zijn. NCK vindt de aanpak van het natuurbeheer door de provincie minder goed. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de trage planning en de aanpak van het mozaïekbeheer. De provincie zit op afstand van het gebied en mist directe betrokkenheid. Ze hanteren de maatregelen als maaidata strakker, want dat is ook makkelijker te controleren volgens NCK. Maar NCK ziet wel een kentering in deze aanpak.

Bij zowel NCK als ZHL staat binnen de pilot de natuurdoelstelling voorop. Hoewel ZHL aanvankelijk sceptisch tegen NCK aankeek, is duidelijk geworden dat NCK serieus aan natuurbeheer werkt en daar

op hun manier een belangrijke bijdrage aan levert. Maar volgens ZHL zitten in de uitwerking van de natuurdoelstelling verschillen in inzicht en visie: bij NCK zijn op beperkte schaal vaste mest en bestrijdingsmiddelen toegestaan en heeft men moeite met een hoger waterpeil. ZHL vindt dat inherent aan natuurbeheer. De partijen vinden elkaar op een aantal vlakken, namelijk dat er agrarisch medegebruik nodig is voor een aantal natuurdoeltypen en om het cultuurlandschap in stand te houden. Volgens ZHL is het medegebruik alleen mogelijk onder hun voorwaarden (geen chemische onkruidbestrijding en drijfmest, hoog waterpeil). In het kader van de positionering en de profilering van ZHL naar het gebied en naar de achterban is het voor ZHL belangrijk deze verschillen te laten zien.

ZHL vindt de toedelingscommissie van NCK en de voorlichting aan boeren in de eerste jaren van de pilot positief. Dit zijn voorbeelden waar ZHL mogelijk nog van kan leren.

Volgens de pachters is NCK is iets boervriendelijker en praktischer, omdat bijvoorbeeld pleksgewijs chemisch onkruid bestrijden toegestaan is. Dit mag bij de provincie ook, maar bij ZHL mag alleen machinaal onkruid verwijderd worden. Ook het uitrijden van mest verschilt per organisatie: op provinciegrond mag drijfmest, bij ZHL en NCK mag op sommige stukken alleen vaste mest. Bij ZHL mag het minste mest op de grond. Mest kwijt kunnen is voor pachters belangrijk.

NCK kijkt dus wat meer vanuit het evenwicht tussen rendement en beheerlasten voor agrariërs en ZHL kijkt meer naar natuurrendement. De verschillen in beheermaatregelen zijn niet zo groot; beide hanteren bijvoorbeeld een uitgestelde maaidatum. Er is volgens de pachters wel een verschil in de pacht prijs per hectare; de provincie is het duurst (€ 480), bij ZHL bedraagt de prijs gemiddeld € 200 en bij NCK € 100-150, afhankelijk van wat de voorwaarden van de percelen zijn. Plas-drasgrond is bijvoorbeeld goedkoper om te pachten.

Volgens de adviseur komen de verschillen tussen NCK en ZHL voort uit verschillende karakters. ZHL is een traditionele terreinbeheerder met als hoofddoel natuur en landschap; NCK vindt natuur en landschap belangrijk, maar wil dit realiseren op een wijze dat agrarisch medegebruik mogelijk blijft, waarbij een balans moet zijn tussen economie en ecologie. NCK kijkt daarbij vanuit haar agrarische kennis meer naar veranderende omstandigheden als klimaat, mechanisatie en ontwikkeling van mesttypen. Dit verschil is volgens hem terug te zien in organisatie, aanpak en voorwaarden.

Volgens de stuurgroep zijn de vertrekpunten van de partijen ZHL en NCK verschillend: *"Een agrariër wil beheren en opbrengst genereren, de kosten moeten niet te hoog zijn. ZHL moet rond kunnen komen van het geld dat ze binnen krijgen, o.a. van leden en donateurs. Ze zijn wel de grootste grondbezitter en dat geeft ze een positie, maar het is ook belangrijk dat ze zichtbaar zijn in het gebied en hun naam hooghouden. ZHL en de boeren komen van dertig jaar strijd over wie de grond krijgt. In dat perspectief is er al heel veel gebeurd in de afgelopen drie jaar."*

4.8 De toekomst na de pilot

Relevante lessen voor de toekomst

Volgens de projectleider kunnen agrariërs zeker natuur beheren, maar niet helemaal vergelijkbaar met een TBO. Dat komt omdat agrariërs redeneren vanuit de agrarische bedrijfsvoering en een TBO vanuit het halen van de natuurdoelen. Het heeft tijd nodig om agrariërs en TBO's naar elkaar toe te laten groeien.

Ook de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken denkt dat boeren natuur kunnen beheren, mits er een inkomen mee verdiend kan worden. Dat kan volgens hen op verschillende manieren: een combinatie van agrarische bedrijfsvoering met inkomsten uit natuurbeheer of de boer als natuurbeheerder, waarbij de inkomsten alleen uit natuurbeheer komen.

ZHL zou de afstemming op het gebied van beheer willen intensiveren en zou gezamenlijk de monitoring willen doen. Nu gebeurt dat door verschillende partijen, maar uit het oogpunt van vergelijkbaarheid was één systeem van monitoring beter geweest.

Volgens de pachters zou nog eens kritisch gekeken moeten worden naar de indeling van het gebied en het beheer daarvan: wat is voor natuur en wat is voor gangbaar agrarisch? De ligging van de natuurgronden (noordrand) is volgens hen logistiek niet handig en levert meer transport op. Op dit moment zitten er nog een paar veehouders in de noordrand en de provincie zou er alles aan moeten doen om die daar te houden. De natuur in het agrarisch deel zou er beter van worden als daar flexibeler mee om kan worden gegaan. De pachters vinden ook dat er beter geluisterd moet worden naar de mensen uit het gebied en dat het gebied niet te veel vernat moet worden.

De adviseur denkt dat er meer tijd nodig is om het gebied als natuurgebied in te richten. Hij vindt dat NCK en ZHL goed naast elkaar kunnen bestaan in de Krimpenerwaard. Het gebied is groot genoeg voor meerdere beheerders. Volgens hem is het voor mozaïekbeheer ook een meerwaarde als beide partijen hun eigen niche blijven vervullen, omdat graslandgebied gebaat is bij variatie in zienswijze en variatie in beheer.

Volgens de stuurgroep is het cruciaal dat er vertrouwen wordt gegeven aan de partners in het gebied door als bestuur uit te stralen dat je het samen wilt doen. *"Het is de kunst van het loslaten."* Er moet wel gecontroleerd worden of doelen gehaald zijn.

Toekomstige organisatie

De projectleider van de pilot ziet deze als een opstap naar een duurzame beheerorganisatie/ duurzaam samenwerkingsverband, waarin zowel ZHL als particuliere grondeigenaren zitten die gezamenlijk het duurzaam beheer van de Krimpenerwaard op zich nemen. Het besluit is genomen om dat te doen, maar voor de wijze waarop, is de ervaring van de pilot nodig. De bedoeling is dat de provincie de gronden in erfpacht (dertig jaar) geeft aan dit samenwerkingsverband en dat die het vervolgens verpachten aan agrariërs. De provincie heeft een tienpuntenlijst met wensen en verwachtingen ten aanzien van het toekomstige beheer meegegeven aan ZHL en NCK, in de hoop dat zij met een voorstel komen.

Voor het bestuur van NCK zijn⁴ de spelregels voor een dergelijke beheersorganisatie nog onvoldoende scherp: in wat voor vorm en hoedanigheid wordt de grond ingebracht, wat is het tijdsplan: zes jaar pacht, twaalf jaar pacht, erfpacht of koop en wie gaat de pacht uitgeven (bijv. een toedelingscommissie)? NCK wil het liefst erfpacht of koop, omdat dat meer zekerheid geeft. En dat geeft ook meer mogelijkheden voor NCK om natuurdoelen te realiseren, omdat men dan langdurige afspraken met de leden kan maken en langdurige inrichtingsmaatregelen kan nemen. NCK wil in ieder geval geen beheerorganisatie worden (verpachten namens de provincie). Ze willen eigen grond beheren en verpachten. Ze zijn wel bereid om daarnaast agrariërs die aan zelfrealisatie doen te ondersteunen. NCK beveelt de provincie aan om duidelijkheid te scheppen over de toekomst en om te proberen als ondernemer te denken. Aan de andere kant begrijpt NCK ook dat het (politieke) processen zijn die lang kunnen duren.

De pachters willen na de pilot graag langjarige contracten, erfpacht of koop, want zekerheid op lange termijn is voor agrariërs belangrijk. Een pachter benoemt het belang van onafhankelijkheid van een beheerorganisatie. De toedelingscommissie van NCK was dat niet. Er moet gezorgd worden voor een goede verdeling van het land over pachters qua oppervlakte en geografisch.

Volgens ZHL moeten er in het vervolg duidelijke afspraken gemaakt worden over terreinen waar vooral agrarisch medegebruik mogelijk is en terreinen die vooral een natuurdoelstelling hebben. In het eerste geval zou NCK een belangrijke rol moeten spelen en in het tweede geval ZHL. Op grond daarvan zou de helft van de grond in erfpacht aan de ene organisatie uitgegeven kunnen worden en de andere helft aan de andere organisatie. Ook een pachter benoemt het feit dat hun kracht ligt in het natuurbeheer met medegebruik vanuit agrarisch oogpunt. ZHL kan bijvoorbeeld moerasgrond beter beheren, want dat is te nat voor agrarisch gebruik.

De stuurgroep vindt het belangrijk dat de huidige partijen een beheerderscollectief gaan vormen. Het liefst ook met agrariërs die nog geen lid zijn van NCK. Een beheerderscollectief is volgens de

⁴ Ten tijde van de interviews. Inmiddels is het proces verder gevorderd.

stuurgroep een soort vereniging van eigenaren van alle gronden, die een aantal zaken regelt voor alle eigenaren. Het blijkt echter moeilijk te zijn partijen bij elkaar te brengen en om dezelfde uitgangspunten te creëren voor een doelmatig natuurbeheer. De verschillen in belangen zijn uiteindelijk te groot. Dat komt volgens de stuurgroep door de verschillende insteek van ZHL en NCK wat natuurbeheer betreft.

De stuurgroep meldt dat zoals het er nu voor staat, de gronden per 1 januari 2019 niet meer via NCK worden verpacht. De verpachting gaat dan volgens de Instrumentenkoffer van de provincie.

Voor de toekomst vindt de adviseur het belangrijk dat partijen hun eigen identiteit behouden en hun eigen invulling aan het beheer geven. Een beheersorganisatie moet zorgen voor afstemming op hoofdlijnen. Beheeraspecten die de individuele beheerder overschrijden, zouden gezamenlijk gedaan kunnen worden, zoals monitoring, aanleg baggerdepots, schadebestrijding, muskusrattenbeheer en aansluiting van ecologische verbindingen op elkaars gebieden. De resultaten moeten beoordeeld worden door een monitoringsprogramma, wat zich niet uitsluitend zou moeten richten op beleidsaspecten als toe- en afname van soorten, maar ook op beheermonitoring (welke maatregelen werken wel en welke niet en bij welke omstandigheden). De reden waarom het opzetten van een beheersorganisatie in de Krimpenerwaard volgens hem momenteel moeizaam verloopt, is omdat men vooral naar de verschillen kijkt tussen organisaties en niet naar wat je samen wel kunt doen. De adviseur verwacht dat naast NCK en ZHL ook zo'n 15 tot 20 particuliere natuurbeheerders overwegen natuur te gaan realiseren.

De adviseur beveelt de stuurgroep en de provincie aan om een keuze te maken uit de verschillende doelen voor het gebied, zoals het realiseren natuurdoelen, versterken van agrarische structuur en agrarisch medegebruik van natuur, behoud van cultuurlandschap, versterken van recreatief medegebruik, verbeteren van waterkwaliteit en waterhuishouding, beperken van de bodemdaling en CO₂-reductie. Volgens hem is het onmogelijk in één polder al deze dingen te realiseren, want de keuze voor het ene doel heeft consequenties voor het andere doel. De adviseur raadt ambtenaren en adviseurs aan om meer in het gebied te kijken wat er gebeurt bij de reeds genomen maatregelen en op basis hiervan eventueel bij te stellen.

5 Discussie

5.1 Combineren van natuur en landbouw

Natuurdoelen voor de noordrand van de Krimpenerwaard betroffen bij aanvang van de pilot met name weidevogels. Het huidige NNN-inrichtingsplan heeft voor een deel van het gebied de nadruk gelegd op weidevogels en voor het andere deel op cultuurhistorische waarden (meer multifunctioneel: wel inclusief weidevogels). De betrokkenen in de pilot verwachten dat deze natuurdoelen haalbaar zijn (overleg 10 sept. 2018). De weidevogelpopulatie is volgens ons echter klein en de condities in het gebied als geheel zijn nog niet optimaal. De kruidenrijkdom van de graslanden is te laag. Hierdoor zijn er onvoldoende insecten voor de opgroeiende kuikens. Weliswaar is geïnvesteerd in nattere omstandigheden in de Nesse en zijn met de boeren afspraken gemaakt over extensief beheer, maar het zou voor de vogels beter zijn als er een aantal jaren niet bemest zou worden. Hier zou een hogere vergoeding voor de boeren tegenover moeten staan. Ook heeft het gebied vanuit het oogpunt van weidevogels nog te veel houtopstanden. Daardoor is het gebied te weinig open en krijgt predatie te veel kans. De houtopstanden worden van belang gevonden voor andere biodiversiteit en vanwege cultuurhistorische waarde. Door dergelijke compromissen is het echter niet waarschijnlijk dat de weidevogelpopulatie zich zal herstellen.

NCK had standweiden in de contracten met de boeren opgenomen en toepassing van drijfmest uitgesloten. Voor betere weidevogelresultaten is het van belang dat er in het hele gebied minder met schapen en meer met rundvee beweid wordt. Daarnaast zou de toepassing van ruige stalment in plaats van 'vast-gemaakte' mest de omstandigheden verbeteren⁵. Dat dit onvoldoende gebeurt, laat zien dat tot nu toe in de planvorming onvoldoende rekening is gehouden met de praktijk van de boerenbedrijven. Beweiding met melkkoeien is voor de boeren lastig uitvoerbaar vanwege de vaak grote afstand van de percelen tot hun erf. Jongvee en vleesvee kan wel, maar boeren zetten niet graag koeien in natte weilanden vanwege het risico van leverbot en maag-darmwormen. Bovendien is het gangbare koeienras Holstein-Friesian relatief zwaar en minder geschikt voor natte, minder draagkrachtige grond. Voor ruige stalment zijn andere staltypen nodig dan gangbaar in de Krimpenerwaard. Omvorming naar dergelijke staltypen (zoals potstal, hellingstal, compoststal) zou een grote investering vergen van de boeren. Verder zouden mogelijkheden om te drinken en voldoende fosfaatrechten ook de drempel tot beweiding met rundvee verlagen. NCK beoogde met de pilot een model van gangbare melkveebedrijven die wat natuurgrond aan hun bedrijf zouden toevoegen voor ruwvoerwinning. Het kunnen bemesten van de grond en een 'werkbare' drooglegging zijn voor hen randvoorwaarden voor inpasbaarheid. Voor het natuurbeheer vergt dit een compromis: als niet met de bedrijfsvoering rekening wordt gehouden, maar wordt vastgehouden aan natte en schrale omstandigheden, gaan de beheerkosten omhoog.

De provincie en de gemeente hopen op de ontwikkeling van natuurbedrijven, maar geven weinig invulling aan dit concept. Inmiddels is het Louis Bolk Instituut ingeschakeld om boeren te begeleiden die willen omschakelen. In onze ogen heeft een toekomstbestendig natuurbedrijf de volgende ingrediënten:

- Gevestigd in de noordrand of op de rand daarvan – dit is een randvoorwaarde voor het kunnen weiden met melkvee en is duurzamer dan bedrijven op afstand vanwege de beperking van verkeersbewegingen en meer toezicht van de boer op het land.
- Een combinatie van intensievere en extensievere percelen – dit is een randvoorwaarde voor het kunnen houden van melkvee en het zo min mogelijk hoeven aanvoeren van (kracht)voer, voor mestplaatsingsruimte en voor het tot waarde brengen van het beheergras.
- Beheer op basis van een uitgekiend mozaïek van weiden, maaidata (hooien en kuilen) en gefaseerd beheer van slootkanten en oevers.

⁵ Voor de betrokkenen in de pilot is dit een onderzoeksvraag.

- Een veeras dat geschikt is voor extensievere en nattere graslanden – dit is een randvoorwaarde om grotere hoeveelheden beheergras te kunnen verwerken (een gangbare koe kan zo'n 25-30% verwerken zonder verlies aan melkproductie; een ras als Blaarkop of MRIJ kan meer beheergras verwerken en kan nattere omstandigheden aan, maar produceert wat minder melk. Het gaat vaak om dubbeldoelkoeien die ook als vleesvee kunnen worden gehouden of afgemest).
- Een veestapel met jongvee, melkvee en koeien die worden afgemest – melkvee is een randvoorwaarde voor een redelijk inkomen uit voedselproductie, jongvee en vleesvee voor het beweiden van afgelegen en schrale percelen.
- Een staltype dat ruige stalmest oplevert – dit is gunstig voor bodemleven, insecten en weidevogels.
- Peilbeheer dat zowel natuur als landbouw ondersteunt (bijvoorbeeld hoog peil in het voorjaar, lager peil in de zomer).
- Een verdienmodel op basis van melkproductie, lage kosten en natuurbeheer (inkomsten uit markt en uit vergoedingen) – dit is een randvoorwaarde voor een toekomstbestendige combinatie van natuur en landbouw in de Krimpenerwaard.
- Langjarige zekerheid ten aanzien van grondgebruik – dit is een randvoorwaarde voor duurzaam beheer en voor de toekomstbestendigheid van het bedrijf.
- Eventueel: verwerking van biomassa uit natuur (riet, houtsnippers, laagwaardig gras).

De ecologische resultaten zouden gebaat zijn bij continuïteit in het beheer en dus bij langjarige pachtcontracten. Dit staat echter op gespannen voet met de praktijk bij alle drie de verpachters. Bij de provincie is het formeel beleid om 'iedereen aan de beurt te laten komen'. De leden van NCK zullen eveneens verwachten dat zij allemaal een kans krijgen. Toch is de duur van de pachtcontracten van NCK langer dan die van ZHL. Bij het aflopen van de pilot is aandacht nodig voor de continuïteit van het beheer van de grond, gezien het pachtbeleid van de provincie.

5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen ZHL, NCK en de provincie als verpachter

NCK en ZHL hebben op deskundige wijze het beheer van de pilotgronden opgepakt. Het is gezien de korte duur van de pilot en de recente herinrichting nog erg vroeg om uitspraken te doen over ecologische resultaten. Een aantal condities is nog niet optimaal (zie de vorige paragraaf), maar die hebben meer te maken met de afspraken met de provincie en met de landbouwstructuur van het gebied dan met de deskundigheid van NCK en ZHL. Toch zijn de ecologische resultaten hoopvol, zowel bij NCK als ZHL. De beheerders en de adviseur bij ZHL en NCK zijn deskundig en enthousiast en weten veel te bereiken. Het gebied heeft de potentie om uit te groeien tot een kerngebied voor weidevogels. De verhoging van de waterpeilen in 2017 lijkt in dit verband een goede stap. Toch is het belangrijk om nog sterker dan nu het geval is te focussen op het natuurdoel weidevogels. De belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn de openheid van het landschap (mag nog opener) en de toename van de botanische kwaliteit (meer kruiden) van de graslanden. Een goede samenwerking tussen NCK en ZHL kan dit proces bevorderen. Doordat de herinrichting van de Nesse ingrijpender was dan die in Kattendijk, wordt het in de toekomst moeilijker om het verschil in resultaten te koppelen aan verschillen in beheer.

NCK doet structureel aan monitoring en rapporteert daar publiekelijk over. ZHL laat ook tellingen uitvoeren, maar minder vaak. Over de ecologische resultaten op de door de provincie verpachte grond hebben wij geen gegevens.

NCK, ZHL en de provincie verschillen in hun aanpak als het gaat om aansturing van en samenwerking met de pachters. De provincie stuurt vooral op afstand, via pachtvoorwaarden, al is recentelijk Rudi Terlouw ingeschakeld om de pachters te begeleiden. Ten tijde van de tussenevaluatie was Rudi Terlouw betrokken bij de begeleiding van de pachters in de pilot bij zowel NCK als ZHL, maar nu adviseert hij alleen nog NCK. ZHL heeft een meer persoonlijke benadering van de pachters dan de provincie. Er is regelmatig contact tussen de beheerder van ZHL en de pachters, maar ZHL houdt strakker vast aan de voorwaarden van het pachtcontract dan NCK. Bij NCK gebeurt meer in overleg en is er meer oog voor de landbouwpraktijk. Bij NCK ligt de nadruk iets meer op de combinatie agrarisch

gebruik en natuurbeheer en wordt gedurende het seizoen meer bijgestuurd. Bij ZHL is natuurbeheer primair en wordt hiermee het agrarisch gebruik aangestuurd. Bemesten is niet meer toegestaan op door ZHL verpachte percelen. De percelen van NCK worden na de 1^e maaibeurt bemest met vaste rundveemest.

De pachtprijs die boeren betalen bij NCK en ZHL is vergelijkbaar, maar ZHL verlegt meer werkzaamheden naar de pachter dan NCK. Bij PZH betalen ze meer, maar hier gaan de voorschriften met betrekking tot het natuurbeheer minder ver.

Het is zeer de vraag of de constructie die in de pilot is gekozen met onderverpachting van de grond op grond van de Pachtwet rechtsgeldig is. Daarnaast vindt het natuurbeheer in de Krimpenerwaard door middel van verpachting aan boeren plaats in een schemergebied tussen de functies landbouw en natuur. Voor de provincie lijkt een constructie met pacht aan boeren financieel gunstiger dan een constructie met agrarisch natuurbeheer. Als de berekeningen van inkomstenderving onder de agrarische natuurbeheersubsidies echter kloppen, dan is de pachtconstructie (met bijbehorende kortingen op pacht prijzen) op de langere termijn economisch niet duurzaam voor de boerenbedrijven.

5.3 Een beheercollectief is de toekomst?

De provincie en de stuurgroep gaan ervan uit dat na afloop van de pilot geen grond meer verpacht zal worden aan NCK. NCK kan dan ook geen grond meer verpachten aan haar leden. NCK wil zelf ook niet meer door met deze vorm. Daarmee lijkt NCK in de huidige vorm weinig bestaansrecht meer te hebben. Als de leden met elkaar verder willen, zullen ze hun doelstellingen moeten verbreden. NCK geeft aan grond te willen verwerven om te verpachten en boeren te willen ondersteunen bij zelfrealisatie. De pachtconstructie via ZHL, zoals die in de pilot is toegepast, zal ook vervallen.

De provincie en de stuurgroep streven ernaar dat de verpachting van provinciegrond binnen het NNN in de noordrand van de Krimpenerwaard binnen het gebied zelf geregeld wordt. Ze sturen erop aan dat alle grondeigenaren in de Krimpenerwaard (ZHL, boeren, particuliere grondeigenaren etc.) zich verenigen in een beheercollectief, die de grond van de provincie in erfpacht krijgt en de doorverpachting van de grond gaat organiseren. Het collectief zou daarvoor zelf de spelregels moeten ontwikkelen. De natuurdoelen worden door de provincie bepaald.

Het idee van een collectief van grondeigenaren die zelf de verdeling van grond organiseren doet denken aan zelfsturing van gemeenschappelijke goederen. De provinciegrond kan beschouwd worden als een gemeenschappelijk goed, omdat alle boeren in het gebied grond nodig hebben en ze bij opeenvolgende pachters van elkaar afhankelijk zijn of de grond in goede staat blijft. Als wij dit idee van een beheercollectief naast de voorwaarden voor goed functionerende zelfsturing leggen, zien wij echter een aantal risico's.

Hieronder leggen we het idee van een beheercollectief naast de acht randvoorwaarden van Ostrom (zie paragraaf 3.6):

- 1 + Het gebied waar om het gaat, is duidelijk. De groep grondeigenaren is bekend en overzichtelijk.
- 2 +/- Aan de ene kant wil de overheid de verantwoordelijkheid voor het verdelen van de grond in het gebied leggen, aan de andere kant gaat de overheid voorbij aan de vorm van zelforganisatie die de boeren zelf hadden ontwikkeld (NCK).
- 3 +/- Veel hangt af van hoe de spelregels over zeggenschap binnen het beheercollectief tot stand komen. ZHL is veel groter en machtiger dan de individuele boeren.
- 4 - Er is bij de planvorming voor de noordrand weinig rekening gehouden met de lokale bedrijfssystemen en de randvoorwaarden voor toekomstbestendige bedrijven (zie paragraaf 5.1).

-
- | | | |
|---|---|---|
| 5 | ? | Over het soort regels dat nodig is, is nog niet nagedacht. In ieder geval zal het gaan om grondgebruik, beheer en waterstanden. Behalve beheer ten bate van natuur zullen de boeren regels willen over beheer van onkruid en bodemkwaliteit. Monitoring daarvan zal binnen het beheercollectief moeten worden geregeld. |
| 6 | ? | Ook over sancties bij het niet naleven van de regels moet worden nagedacht. Ostrom stelt voor onderscheid te maken tussen lichtere en zwaardere sancties, afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en of iemand eenmalig of herhaaldelijk in de fout gaat. |
| 7 | + | Het Nederlandse rechtssysteem is prima en de meeste collectieven/coöperaties voorzien in een interne klachtenprocedure. |
| 8 | - | Vanwege machtsverschillen tussen ZHL en individuele boeren zou de boeren moeten worden toegestaan om zichzelf binnen het beheercollectief te organiseren. Mogelijk kan NCK deze rol vervullen. |

Grootste zorgpunt bij het opzetten van een beheercollectief is het machtsverschil tussen ZHL en individuele boeren en de afhankelijkheidsrelatie, aangezien veel boeren pachten bij ZHL. Weliswaar is ZHL ook afhankelijk van de boeren voor het succes, de betaalbaarheid en de toekomstbestendigheid van hun beheer, maar vooralsnog kan ZHL kiezen uit een groot aantal potentiële pachters. De onderhandelingspositie van de pachters is daardoor relatief zwak. Het risico bestaat dat ZHL als grote grondeigenaar een zware stem krijgt binnen het beheercollectief, boven op de machtsongelijkheid die er al tussen ZHL en boeren bestaat vanwege de pachtrelatie. Dit risico kan worden verkleind door bij de oprichting van een beheercollectief de regels met betrekking tot zeggenschap van de leden goed te doordenken. Daarnaast bevelen wij aan dat boeren zich verenigen als subgroep binnen het beheercollectief, desgewenst als doorontwikkeling van NCK.

Een ander zorgpunt is de spanning tussen principes van eerlijke verdeling van grond (iedereen komt aan de beurt) en het belang van continuïteit in beheer. Continuïteit van het beheer is ook een collectief belang: dit zou onderdeel moeten zijn van de collectieve afspraken.

5.4 Beperkingen van dit onderzoek

Voor deze analyse hebben wij mogelijk niet kunnen beschikken over alle relevante documenten. Daarnaast hebben wij een beperkt aantal mensen gesproken die met elkaar wellicht niet 'het hele verhaal' vertellen.

De onderzoekers staan door hun betrokkenheid bij en ervaring in andere onderzoeksprojecten in principe positief tegenover vormen van natuurbeheer door agrariërs en vormen van integratie van natuur en landbouw. Dit kan de interpretatie van de beschikbare en verzamelde gegevens hebben beïnvloed. Het is echter onvermijdelijk dat een onderzoeker werkt vanuit een bepaald perspectief: het is van belang dat onderzoekers zich daarvan bewust zijn en er open over zijn.

Door de samenwerking met de betrokkenen van de pilot nemen de onderzoekers geen volledig onafhankelijke positie in. Er is gestreefd naar gezamenlijke duiding voor een beter begrip van de casus en een zo optimaal mogelijke toepassing van de onderzoeksresultaten. Wel hebben de onderzoekers, waar zij dit nodig vonden, hun afwijkende observaties en kritische analyse gedeeld in bijeenkomsten en opgeschreven in dit rapport. Het uiteindelijke rapport is de verantwoordelijkheid van Wageningen Environmental Research.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Op basis van analyse van beschikbare stukken en interviews met betrokkenen in de Krimpenerwaard komen wij tot de volgende conclusies:

- *Hoe verhouden de ecologische resultaten zich tot de natuurdoelen (met inachtneming van de in ecologische termen korte termijn van zes jaar)? Zijn de geplande natuurdoelen gerealiseerd?*
Het is nog te vroeg om te verwachten dat de geplande natuurdoelen (met name in relatie tot weidevogels) zijn gerealiseerd. De resultaten tot nu toe zijn hoopvol en er zijn mogelijkheden voor verbetering. Om de natuurdoelen te kunnen halen, is het essentieel dat de suggesties voor verbetering worden opgevolgd (zie paragraaf 6.2).
- *Hoe verloopt de samenwerking?*
Samenwerking binnen NCK was vrij intensief in de jaren van opbouw van NCK. Wij hebben de indruk dat veel van de energie van het begin verloren is gegaan, mogelijk als gevolg van het gebrek aan toekomstperspectief voor NCK. Een aantal leden is nog niet aan de beurt geweest om grond te pachten. Dat kan tot teleurstelling hebben geleid. De pachters zijn het meest tevreden over NCK, daarna over ZHL en het minst over de provincie. Er is afstemming tussen NCK en ZHL over het beheer, maar van intensieve samenwerking is geen sprake. ZHL is er niet tevreden over dat de afspraken met de provincie na de inrichting van de Nesse niet zijn aangepast. ZHL en NCK hadden de laatste jaren weinig contact met elkaar. Dat contact is onlangs geïntensiveerd vanwege de gesprekken over de oprichting van een beheercollectief.
- *Welke verschillen zijn te zien in de aanpak van ZHL, NCK en PZH?*
PZH hanteert vergeleken met de andere partijen een vrij afstandelijke manier van aansturing van de pachters, voornamelijk via het pachtcontract, hoewel recentelijk is gekozen voor het inschakelen van bureau Bui-tegewoon voor de begeleiding van de pachters. Bij ZHL vindt meer begeleiding plaats, maar wordt nog steeds vrij strak aan de afspraken gehouden. NCK heeft de meest samenwerkende vorm van aansturing van de pachters: er kan in overleg flexibel met de voorwaarden worden omgegaan. De pachtprijs per hectare is bij de provincie het hoogst (€ 480), bij ZHL bedraagt de prijs gemiddeld € 200 en bij NCK € 75-325, afhankelijk van wat de voorwaarden van de percelen zijn.
- *Hoe zijn de afspraken en organisatievormen bevallen (incl. pacht)?*
De provincie wil af van de organisatievormen die in de pilot zijn uitgetoetst, tot teleurstelling van NCK en ZHL. Binnen NCK (inclusief pachters) is men positief over de organisatievorm, maar werd gehoopt op meer continuïteit.
- *Wat zijn de kosten per ha en hoe verhouden deze kosten zich tot de SNL?*
Dit gaat om een uiterst complexe vergelijking, waarbij onder meer grondprijs, grondwaarde, opbrengend vermogen van de grond, arbeidskosten, pachtprijs, landbouwsubsidies en bestemming van de grond een rol spelen. Zie de berekeningen in paragraaf 3.7.
- *Wat is bereikt, wat is er geleerd?*
Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de boeren zich middels NCK bewezen hebben als deskundige natuurbeheerders. Er is wel verschil van mening over de gewenste verhouding tussen natuur en landbouw: pachters waarderen de flexibiliteit van NCK en het begrip voor de bedrijfsvoering, terwijl de provincie en ZHL meer nadruk op natuur willen hebben.
- *Hebben er zich gedurende de loop van de pilot wijzigingen voorgedaan?*
Tegen het eind van de pilot heeft de inrichting plaatsgevonden. Het zwaartepunt van de inrichting

lag bij de grond die aan ZHL was uitgegeven. De inrichting heeft niet geleid tot aanpassing van de afspraken, tot teleurstelling van ZHL. De pachtprijs die ZHL moest betalen, bleef gelijk, maar de pachtprijs voor de boeren moest omlaag. Het beheer was daardoor niet meer rendabel.

- *Welke uitkomsten (ecologisch en sociaal) zijn toe te schrijven aan de pilot, en waar hebben externe invloeden een rol gespeeld (fosfaatwetgeving, weersomstandigheden etc.)?*

Ecologische resultaten zijn nooit geheel aan beheer toe te schrijven. In de beschreven periode zijn er geen uitzonderlijke weersomstandigheden geweest die de ecologische resultaten zouden kunnen verklaren. De inrichting is een ingrijpende gebeurtenis geweest, maar het is nog te vroeg om daar de effecten van te zien.

Door de fosfaatwetgeving hebben de meeste boeren in de Krimpenerwaard hun veestapel moeten inkrimpen. Daardoor is minder behoefte aan grasland en zijn boeren minder snel bereid om schralere graslanden te pachten. Vooralsnog heeft dit niet geleid tot het niet kunnen verpachten van de grond in de pilot, maar PZH meldt minder animo voor de overige grond in de noordrand.

- *Hoe is de pilot gecommuniceerd?*

NCK was bij de start van de pilot vrij actief in de communicatie over de pilot, maar de laatste jaren niet meer. De website van NCK is bijvoorbeeld niet bijgehouden. Het laatste nieuws is ruim drie jaar oud. Wel heeft NCK kortgeleden nog de publiciteit gezocht: in de *Nieuwe Oogst* is op 8 februari 2018 een bericht verschenen. ZHL heeft minder aandacht besteed aan de pilot, maar de pilot was dan ook niet hun core business. Het is lang geleden dat PZH in de communicatie aandacht aan de pilot heeft besteed. In de Staten zijn in februari en april 2017 vragen gesteld over het natuurbeheer in de Krimpenerwaard, daarbij kwam ook de pilot aan de orde (zie de antwoorden 3276 en 3285).

- *Welke lessen zijn relevant voor de toekomst van het natuurbeheer in de Krimpenerwaard?*

Deze lessen hebben wij verwerkt tot aanbevelingen in de volgende paragraaf.

6.2 Aanbevelingen

Volg de aanbevelingen op uit het vorige rapport

De aanbevelingen van het onderzoek ten bate van de tussenevaluatie (Westerink et al., 2016) zijn slechts ten dele opgevolgd. We hebben niet de indruk dat sindsdien geïnvesteerd is in samenwerking en kennisuitwisseling tussen ZHL en NCK. Ook is nog onvoldoende uitwerking gegeven aan het concept natuurbedrijf, zijn de keuzes voor natuurdoelen nog niet vrij van compromissen, is nog te weinig aandacht besteed aan de ecologie van sloten en zijn monitoringsgegevens nog weinig ruimtelijk inzichtelijk.

Maak duidelijke keuzes ten aanzien van natuurdoelen

Gaat het om weidevogels? Dan is het zaak om daar vol op in te zetten. Zorg voor meer openheid, minder predatie, meer kruidenrijk grasland, meer plas-dras, meer percelen met hogere waterstanden in het voorjaar, meer beweiding met koeien (waardoor overal en jaarrond hoge waterstanden niet wenselijk zijn) en streef naar ruige stalmest of naar het gedurende een aantal jaren volledig achterwege laten van bemesting. Een agrarisch ecosysteem dat gunstig is voor weidevogels, kan tevens diverse soorten planten, insecten, vissen en amfibieën huisvesten.

Pak de monitoring gezamenlijk op

Gebruik dezelfde methodiek en frequentie van monitoring voor de gehele (noordrand van de) Krimpenerwaard. Deel en bespreek de resultaten met de behorende boeren. Organiseer om te beginnen een bijeenkomst met de boeren van de pilot om de lessen met betrekking tot het beheer met elkaar te delen.

Zorg voor toekomstbestendigheid van de landbouw

Het natuurbeheer én de lokale gemeenschap zijn gebaat bij toekomstbestendigheid van boerenbedrijven. Daarom is het van belang om niet alleen aan natuur te werken, maar ook aan landbouwstructuur en aan verdienmodellen. Bij het maken van plannen en ontwerpen van arrangementen (zoals pacht en beheersubsidies) dient daar rekening mee te worden gehouden. Het

huidige pachtbeleid van de provincie staat volgens ons op gespannen voet met de ontwikkeling van natuurbedrijven in de noordrand en met inzet op een toekomstbestendige landbouwsector in de Krimpenerwaard. In hoeverre de Instrumentenkoffer dit gat kan opvullen, zal moeten blijken.

Ondersteun boeren in de ontwikkeling van natuurbedrijven

De ontwikkeling van natuurbedrijven kan door de overheid ondersteund worden door het:

- samen met boeren in het gebied ontwikkelen van het concept;
- subsidiëren van investeringen die nodig zijn voor omvorming tot natuurbedrijf (stal, veeras, evt. compostplaat);
- voorrang geven bij verdeling grond in de noordrand aan bedrijven in of aan de noordrand die zich willen ontwikkelen tot natuurbedrijf. Zo nodig: faciliteren kavelruil;
- afsluiten van langjarige pachtcontracten;
- vergoeden van natuurbeheer, inclusief hogere waterstanden, via lagere pacht of via beheervergoeding;
- faciliteren dat kennis beschikbaar komt vanuit netwerken van natuurboeren, advieswereld en wetenschap;
- faciliteren dat korte ketens worden ontwikkeld voor lokale afzet van natuurproducten.

Zorg bij de opzet van de beheercoöperatie voor voldoende zeggenschap van boeren

Het ontwerp van een sturingsvorm voor een beheercoöperatie van grondeigenaren luistert nauw vanwege huidige machtsverhoudingen binnen het gebied. Wij verwachten dat het ontwikkelen van de spelregels voor besluitvorming binnen de beheercoöperatie een grote uitdaging zal worden. Wij bevelen aan dat boeren niet alleen individueel, maar ook collectief vertegenwoordigd zijn in de beheercoöperatie.

Literatuur

- Boer, V. de & R. Slaterus (2011). Broedvogels in de terreinen van het Zuid-Hollands Landschap in de Krimpenerwaard en de Vijfheerenlanden in 2011. SOVON-inventarisatierapport 2011-17.
- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (2017). Art. 7:355 BW 3:61 lid 2 BW Onbevoegde onderverpachting. Schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid rentmeester. Uitspraak: ECLI:NL:GHARL:2016:10474.
- Habitus (2018). Rapportage BMP-W Monitoring 2017 De Nesse en Berkenwoude.
- NCK (2012). Gebruiksovereenkomst Krimpenerwaard. Bergambacht: Natuurcoöperatie Krimpenerwaard.
- Nijman, B. (2018). De pachtprijs, beperkingen in gebruik en toetsing. AenS Advocaten, Wageningen
- Ostrom, E. (1990). Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge.
- Provincie Zuid-Holland (2018). Naar een opgavegericht grondbeleid. Provinciale Staten van Zuid-Holland, Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland (2018). Handelingskader Pacht 2018 -2021. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Den Haag.
- Rechtbank Oost-Brabant (2014). Kwalificatie huur- of pachtovereenkomst/beoogd gebruik. Uitspraak ECLI:NL:RBOBR:2014:1544.
- Schippers, W., I. Bax & M. Gardenier (2012). Veldgids ontwikkelen van kruidenrijk grasland. Aardewerkadvies, mei 2012.
- Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard (2015). Uitvoeringsovereenkomst Krimpenerwaard 2015 – 2021, Krimpenerwaard.
- Terlouw, R.J.S. (2010). Protocol krabbenscheersloot. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2013). Houtopstanden in polder Kattendijksblok te Gouderak. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2013). Jaarverslag Inventarisatie & Beheer Natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2013. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2014). Beheer reservaat Graslanden Krimpenerwaard, 2014. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2014). Beheerplan Natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2014 – 2018. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2014). Inventarisaties reservaat Graslanden Krimpenerwaard, 2014. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.

-
- Terlouw, R.J.S. (2015). Jaarverslag Inventarisatie & Beheer Natuurcoöperatie Krimpenerwaard 2014. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2015). Graslanden inventarisaties t.b.v. evaluatie Pilot Natuurbeheer Krimpenerwaard 2015 Polder De Nesse en Kattendijkblok. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2016). Jaarverslag inventarisatie & beheer natuur coöperatie Krimpenerwaard 2016. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2017). Memo P.2017/30. Verslaglegging ontwikkelingsbeheer Provinciale gronden binnen NNN-Krimpenerwaard, 2017. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Terlouw, R.J.S. (2017). Memo P.2018.03. Voorstel overgangs-/mozaïekbeheer 2018 van gronden in Provinciaal eigendom binnen NNN-begrenzing Krimpenerwaard. Ouderkerk aan den IJssel: Bui-tegewoon groenprojecten.
- Visser, T., Melman, D., Buij, R., & Schotman, A. (2017). Greppel plas-dras voor weidevogels: Betekenis als habitatonderdeel voor weidevogelkuikens (Wageningen Environmental Research rapport, 2845). Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Westerink, J., A. Smit en F. Ottburg (2016). Laat ons het nou doen! Alterra Wageningen UR-rapport nr. 2694.
- Zuid-Hollands Landschap (2012). Beheerplan Berkenwoude, De Nesse. Zuid-Hollands Landschap, Delft.

Afkorting

ZHL	Zuid-Hollands Landschap
NCK	Natuurcoöperatie Krimpenerwaard
TBO	Terreinbeherende Organisatie
NNN	Natuurnetwerk Nederland
SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
ANLb	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
gve	grootvee-eenheid

Bijlage 1 Relevante passages uit de Nota grondbeleid 2018-2021 en het Handelingskader Pacht 2018- 2021

Nota grondbeleid 2018-2021

De provincie handelt op de grondmarkt conform vastgestelde kernwaarden en somt in de nota de volgende tien op:

1. Grondbeleid is marktconform wat inhoudt dat wordt aangekocht / verkocht / verhuurd / verpacht / in erfpacht uitgegeven op basis van de getaxeerde marktwaarde en op zodanige wijze dat de markt niet wordt verstoord.
2. Grondbezit is nooit een doel op zich.
3. Als de provincie beoogd eindbeheerder is van gerealiseerd beleid (infra bijvoorbeeld) is het eigendom (verkrijgen) van de ondergrond het te verkiezen instrument.
4. Uitgifte en verkoop geschiedt naast marktconform ook transparant volgens het beginsel van gelijkberechtiging / level playing field. In het belang van een gebieds- en opgavegerichte aanpak kan hieraan alternatief invulling worden gegeven. GS kunnen nadere uitvoeringsregels vaststellen voor de uitgifte en verkoop van gronden.
5. Het instrument Grond-voor-Grond (voormalige BBL-gronden) wordt ingezet ter financiering van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Bij verpachting, andere uitgifte en verkoop van gronden beziet de provincie of dit ook kan bijgedragen aan gebiedsprocessen en -opgaven.
6. Grondbeleid is gericht op behoud van waarde in brede zin, waarmee zowel economische als maatschappelijke waarde bedoeld wordt. Een voorbeeld is de natuurpacht: gronden worden verpacht met specifieke natuurvriendelijke en duurzaamheidseisen aan de wijze van beheren.
7. Bij verwerving wordt zo veel mogelijk gestreefd naar verwerven op minnelijke basis.
8. Strategische aankopen kunnen als GS daartoe besluiten.
9. Risicodragend investeren in grondexploitaties gebeurt niet tenzij GS daartoe besluiten als onderdeel van een realisatiestrategie.
10. Er wordt risicomanagement gevoerd.

Andere relevante passages uit de nota:

“Voor NNN wordt gezocht naar alternatieve realisatiestrategieën. Volgens het Natuurpact 2013 ligt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid na decentralisatie bij de provincie. Essentieel onderdeel daarvan is de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland (NNN). De provincie is met de decentralisatie eigenaar geworden van een aanzienlijke grondportefeuille van ongeveer 4.800 hectare, bedoeld om de kosten van aanleg van het NNN te dekken. Voor het NNN zijn nieuwe realisatiestrategieën ontwikkeld, zoals natuurinclusieve landbouw en zelfrealisatie. Om ondernemers maximaal in staat te stellen om de provinciale doelen te realiseren, is de ‘Instrumentenkoffer zelfrealisatie’ ontwikkeld. De grondportefeuille wordt binnen en deels ook buiten de begrenzing van de natuurdoelen verpacht, met inbegrip van weidevogeldoelen.”

“Ontwikkelingen binnen de landbouw hebben invloed op grondmarkt. De provincie is door het eigendom en het beheer van gronden een belangrijke speler in het landelijk gebied. Zij heeft veel contacten met agrarisch ondernemers. De afgelopen jaren hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden die (in)directe invloed hebben op de agrarische bedrijfsvoering, de agrarische grondmarkt en de provincie Zuid-Holland. Met name de huidige ontwikkeling in fosfaatrechten (o.a. derogatie, stoppersregeling en grondgebondenheid) en terughoudendheid van banken bij financiering van agrarische bedrijven hebben invloed op de agrarische bedrijfsvoering. Gevolg hiervan is dat de erfpachtconstructie weer vaker wordt toegepast. Ook de mogelijke herziening van de Pachtwet zal invloed hebben op de toekomstige bedrijfsvoering.”

Verpachting

"De provincie bezit ongeveer 4.500 hectare agrarische grond die jaarlijks verpacht wordt. Door verpachting behouden deze gronden hun agrarische waarde. Op deze manier wordt geld gegenereerd voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Voor zover niet al ingericht, worden de gronden in geliberaliseerde pacht uitgegeven met kortlopende contracten van zes jaar of korter. De gronden kunnen ook voor een ander doel worden gebruikt, als daar goede redenen voor zijn."

"De gemeente Krimpenerwaard vormt samen met het hoogheemraadschap een stuurgroep die het gebiedsproces stuurt. De provincie is opdrachtgever en heeft een gemaximeerd budget beschikbaar gesteld. In opdracht van de stuurgroep wordt het grondbeleid ingezet en worden afspraken gemaakt met agrarisch ondernemers over zelfrealisatie, worden aan- en verkopen verricht op naam van de provincie, wordt beheer geregeld, geadviseerd over duurzaam beheer (op te richten gebiedscoöperatie) en over de businesscase en wordt toetreding geregeld tot het gebiedsproces op basis van zelfrealisatie. Specifiek met het oog op deze gebieden is de Instrumentenkoffer zelfrealisatie ontwikkeld."

"De NNN-opgave raakt de provinciale grondportefeuille in het landelijk gebied. Enerzijds is niet aankoop, maar zelfrealisatie de uitvoeringsstrategie, anderzijds heeft de provincie er veel grondbezit. Binnen de begrensde gebieden is de grond in eigendom van zittende ondernemers en de provincie. De zittende ondernemers worden met de Instrumentenkoffer als middel zo veel mogelijk verleid om de natuurdoelen te realiseren. Het provinciale grondbezit is onderdeel van die strategie. Het wordt ingezet om te ruilen (naar buiten het NNN of om meer aaneengesloten bezit te creëren) of om de ondernemer te faciliteren in een meer extensieve bedrijfsvoering, die hoort bij natuurinclusief boeren. De grondstrategie is geïntegreerd in de realisatiestrategie, waarin ook beheersubsidies en subsidies voor afwaardering van grond zijn samengebracht. Ook door verkoop van gronden en ruiling brengt de provincie natuurrealisatie door de plaatselijke ondernemer dichterbij. Hierbij gelden uiteraard ook de kernwaarden van marktconformiteit en bijvoorbeeld de gelijkberechtiging. Bij de verkoop, ook van natuurgebieden, werkt de provincie op een level playing field. Hierover zijn ook met de partners in het veld diverse afspraken gemaakt."

Presterend als stok achter de deur

"Als met zelfrealisatie geen overeenstemming wordt bereikt, kan voor natuurdoelen grond worden aangekocht. Als minnelijk aankopen niet lukt, komt onteigening in beeld. Onteigening en betaling van schadeloosstellingen voor natuurdoelen kunnen ingewikkeld zijn. Het vergt een bestemmingswijziging naar een niet-agrarische functie, waarvoor nut en noodzaak voor die plek moeten worden aangetoond. Voor natuurdoelen die zich goed verhouden tot agrarisch gebruik is dat moeilijk. Als er geen zicht is op de inzet van onteigening, kunnen ook geen schadeloosstellingen worden betaald in verband met staatssteun."

Handelingskader Pacht 2018-2021

De eerste relevante passage gaat over marktconformiteit en prijsbepaling:

"De prijsvorming is marktconform en leidt niet tot verstoring van de markt. Marktconformiteit kan het best worden gegarandeerd door de markt zijn werk te laten doen en prijsvorming in de markt te laten ontstaan. Om praktische redenen is echter gekozen voor een methodiek waarbij de pachtprijs wordt bepaald door de opbrengstwaarde van de grond. De belangrijkste elementen die deze waarden bepalen, zijn: grondsoort, kwaliteit van de grond, toegestane teelt, toegankelijkheid van de openbare weg en het landbouwgebied. Eventuele beperkingen in de agrarische bedrijfsvoering leiden tot een aftrek op de gevraagde pachtprijs. De pachtprizen worden jaarlijks vastgesteld op basis van de algemene ontwikkeling van de landelijk vastgestelde pachtprizen."

Vervolgens wordt een level playing field aangekondigd (alle professionele agrariërs krijgen gelijke kansen) en de mogelijkheid van het opleggen van beperkende voorwaarden (uit het oogpunt van toekomstige inrichting voor natuur). Dan volgt een interessante passage onder het kopje 'Opgave- en gebiedsgericht':

"Het provinciaal grondbeleid is opgave- en gebiedsgericht. Dit betekent dat beperkende pachtvoorwaarden kunnen worden opgenomen en dat het ook mogelijk moet zijn in specifieke gevallen specifieke afspraken te maken met (natuur)beheerders (maatwerk pachtovereenkomsten)."

Het specifieke maatwerk wordt verder niet uitgewerkt, mogelijk heeft de provincie hier een constructie via natuurlandbouw voor ogen, waaraan wordt gerefereerd onder de zesde kernwaarde in de nota grondbeleid.

Er zijn drie beleidscategorieën gedefinieerd:

Agrarische grond:

"Het is provinciaal beleid om gebieden zonder natuurbestemming, in afwachting van verkoop, in geliberaliseerde pacht uit te geven."

Agrarische grond met Natuurwaarde buiten Natuurnetwerk Nederland (NNN):

"In het door Gedeputeerde Staten vastgestelde Natuurbeheerplan Zuid-Holland (2018) wordt agrarische grond met natuurwaarde buiten het NNN verdeeld in vijf leefgebieden agrarisch natuurbestuur. In deze gebieden wordt agrarisch beheer uitgevoerd ten behoeve van weidevogels (leefgebied open grasland), akkerfauna en -flora (leefgebied open akkerland), slootkanten (leefgebied natte dooradering), droge verbindingsschermen (leefgebied droge dooradering), open water (leefgebied water) en ter versterking van de natuurwaarden, de biodiversiteit, het tegengaan van bodemdaling en voor CO₂-reductie. Op deze gronden kunnen bij pachtuitgifte beperkende voorwaarden worden gesteld vergelijkbaar met pachtuitgifte binnen NNN ten behoeve van natuurrealisatie en het vergroten van de biodiversiteit conform het geldende natuurbeheerplan."

Natuurgrond met beperkte agrarische gebruiksmogelijkheden binnen NNN:

"Binnen de begrenzing van het NNN worden percelen/gronden in geliberaliseerde pacht uitgegeven met voorwaarden ter versterking van de natuurwaarden, de biodiversiteit, het tegengaan van bodemdaling en voor CO₂-reductie. De pachtuitgifte vindt altijd plaats onder beperkende voorwaarden gebaseerd op realisatie van het toekomstig natuurdoel. Het gaat hierbij onder andere om beweiding, maaibeheer en bemesting volgens vastgesteld regime."

Toewijzingscriteria

Indien voldaan is aan de algemene voorwaarden wordt op basis van aanvullende criteria vraag en aanbod afgestemd. Dit gebeurt door middel van de door inschrijver verstrekke gegevens bij inschrijving en eventueel een gesprek met de belangstellende.

De toewijzingscriteria zijn gebaseerd op relevant provinciaal beleid. Voor een deel passen de huidige toewijzingscriteria voor de pacht binnen het provinciaal beleid, voor een deel zijn aanvullende of andere voorwaarden geformuleerd. De toewijzingscriteria zijn:

Afstandscriterium:

"Uitgangspunt is dat minder bedrijfsverkeer een bijdrage levert aan duurzaamheid en verkeersveiligheid. Daarom gaan bedrijven waarvan de bedrijfsgebouwen binnen een straal van vijf kilometer van het te verpachten perceel zijn gelegen voor op andere bedrijven. Vervolgens wordt een tweede cirkel toegepast waarbij bedrijven binnen een straal van twaalf kilometer voor gaan op andere bedrijven buiten deze straal. Maatwerk wordt toegepast als daarna nog te verpachten grond overblijft. Dit criterium is echter geen waterdicht systeem. De verkeersbewegingen voor afvoer van mestoverschotten vanuit graslandgebieden naar akkerbouwgebieden elders worden nu namelijk door mesttransporteurs gemaakt in plaats van door pachters zelf."

Evenredige verdeling:

"Uitgangspunt is een evenredige verdeling onder de (potentiële) pachters. Belangstellenden die in voorgaande jaren geen grond toegewezen hebben gekregen, krijgen voorrang. Voor belangstellenden die al meerdere jaren gronden hebben gepacht, mag het geen vanzelfsprekendheid zijn het volgende jaar weer te kunnen pachten. Dit wordt jaar op jaar bekeken."

Behoud van kwaliteit van bodem, water, structuur en financiële waarde:

"Pacht voor bouwland wordt uitgegeven conform het teeltplan. Het teeltplan wordt op basis van het vorige teeltplan door de provinciale beheerders in overleg met de beoogde pachter overeengekomen. Het teeltplan is bindend en leidend voor de uitgifte en leidt tot roulatie van gewassen op percelen om zo uitputting van de gronden te voorkomen. Pachters geven aan welk gewas zij het komende

pachtjaar willen telen en de provinciale beheerder stelt vast of dit geen gevolgen heeft voor de kwaliteit van de gronden. In de pachtovereenkomst worden hierover afspraken opgenomen.”

Afhankelijkheid bedrijfsvoering:

“Uitgangspunt is dat de agrarische bedrijfsvoering in beperkte mate afhankelijk is van de pachtuitgifte door de provincie. Om dit toetsbaar te maken, geeft de provincie niet meer dan 50% van de huidige bedrijfsomvang in geliberaliseerde pacht uit aan dezelfde pachter.”

Extra toewijzingscriteria voor agrarische grond met natuurwaarde (buiten NNN) en natuurgrond binnen NNN:

Voor pacht in deze gebieden worden in overleg met de afdeling Water en Groen beperkende voorwaarden en criteria opgesteld. Deze voorwaarden worden in de pachtovereenkomst opgenomen. Belangstellende pachters kunnen aangeven bij hun aanvraag of zij hiervoor in aanmerking willen komen. Voor deze gronden geldt een korting op de pacht prijs indien pachters voldoen aan de voorwaarden. Dit wordt achteraf gecontroleerd.

Pachtprijzen

“De pachtuitgifte ‘Grond voor Grond’ genereert opbrengsten voor de provincie Zuid-Holland. Deze opbrengsten zijn bestemd voor ‘Grond voor Grond’ en komen ten goede aan de financiering van het NNN. Door verkoop van gronden neemt de komende jaren het aantal te verpachten hectare af en daarmee ook de pachtopbrengsten.”

Uitgangspunt voor de gehanteerde pacht prijs door de provincie is:

Marktconformiteit:

“Dit gebeurt op basis van grondsoort, kwaliteit van de grond, toegestane teelt, toegankelijkheid van de openbare weg en het landbouwgebied. Richtlijn hierbij is 1,5% van de (gemiddelde) grond prijs per hectare. Tevens worden de richt prijzen die RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) jaarlijks publiceert als toets gebruikt.”

Fiscale regelgeving:

“Bij de vaststelling van het Handelingskader Pacht voor de pachtjaren 2019 tot en met 2022 is beoordeeld dat vanwege de huidige fiscale regelgeving de door de provincie gehanteerde pacht prijzen niet belast hoeven te worden met omzetbelasting.”

Pachtprijzenbesluit:

“Jaarlijks worden de pacht prijzen in de provincie Zuid-Holland vastgesteld door middel van het pacht prijzenbesluit door Gedeputeerde Staten. Hierbij wordt rekening gehouden met marktconformiteit en beperkende voorwaarden.”

Beperkende voorwaarden:

“Voor pacht met beperkende natuurvoorwaarden wordt een in het pacht prijzenbesluit aangegeven korting op de pacht prijs per hectare toegepast. Voorkomen moet worden dat pachters van percelen waarop beperkende voorwaarden rusten daarvoor zowel een korting op de pachtsom als een subsidie in het kader van het agrarisch natuurbeheer (ANLb) ontvangen. Daartoe worden bij voorkeur in de betreffende subsidieregeling aanvullende voorwaarden opgenomen.”

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 2916
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 2916
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

