

Verweving tussen landbouw en natuur kan leiden tot compromisvorming van functies

Dit artikel gaat in op de diverse functies in het landelijk gebied en het gezamenlijk vóórkomen van de functies landbouw en natuur. Compromisvorming tussen landbouw en natuur blijkt gunstig te zijn om gebiedsgericht de functies landbouw en natuur met elkaar te kunnen verweven. De provincie Utrecht heeft hier ervaring mee opgedaan door samen te werken met de doelgroep landbouw. Milieuvriendelijke landbouw op vrijwillige basis blijkt mogelijk te zijn door gebruik te maken van het instrument stimuleringsbeleid.

Pauline Brombacher en Bart Kessels

Functies in het landelijk gebied

Het landelijk gebied kent verschillende functies. Vanuit het stedelijk gebied gelden aanspraken op het landelijk gebied voor wonen en recreatie. Woningbouw, aanleg van infrastructuur en industrieterreinen eisen hun deel van de schaarse ruimte op. De functie natuur is het meest duidelijk zichtbaar in de grotere natuurgebieden zoals bijvoorbeeld nationale parken. De realisering van de ecologische hoofdstructuur (EHS) heeft tot doel een dynamisch en samenhangend netwerk te vormen van natuurgebieden en verbindingzones. Een derde functie in het landelijk gebied betreft de landbouw. Beschouwd naar oppervlakte is de landbouw veruit de belangrijkste grondgebruiker. Wanneer deze verschillende functies in het landelijk gebied gescheiden zijn, hebben deze functies een duidelijke 'bestaansruimte'.

Over de auteurs



Drs. A.J.P. Brombacher
was voorheen tijdelijk aangesteld bij het Landbouwschap, gewestelijke raad voor Utrecht, thans werkzaam bij CSO adviesbureau voor milieu-onderzoek in Bunnik.



Drs. B.J.H. Kessels
is werkzaam bij de afdeling milieubeleid van de provincie Utrecht.

Spanningen doen zich voor waar verschillende aanspraken (gaan) gelden op eenzelfde gebied. In de directe omgeving rond steden leidt dit tot een rafelrand waar allerlei functies op korte afstand van elkaar bestaan. In het landelijk gebied doet zich met name een spanning voor tussen landbouw enerzijds en natuur en landschap anderzijds. Binnen het natuurbeleid is het de bedoeling dat in de komende decennia de oppervlakte natuurgebied wordt uitgebreid. In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) wordt gesteld dat hiervoor grond zal worden onttrokken aan de landbouw¹. De landbouw heeft echter behoefte aan een zo groot mogelijk areaal om extensievere landbouw mogelijk te maken en om de mest af te kunnen zetten. Waar (intensieve) landbouw en natuur direct naast elkaar vóórkomen is bovendien sprake van strijdigheid omdat intensieve landbouw belastend is voor de natuur en de natuur daarom restricties oplegt aan de landbouw.

Eisen van functies aan milieukwaliteit

De mate waarin aanwezige (en mogelijk toekomstige) gebiedsfuncties duurzaam kunnen worden voortgezet, wordt bepaald door vier factoren:

- 1) de omvang van de milieubelasting,
 - 2) de gevoeligheid van het gebied voor abiotische veranderingen,
 - 3) de kwetsbaarheid van de aanwezige functies, en
 - 4) ruimtelijke ingrepen.
- Abiotische gevoeligheid (bijvoor-

beeld van kalkarme zandgronden voor verzurende depositie) en de aanwezigheid van kwetsbare functies zijn bepalend voor de draagkracht van een gebied voor milieubelasting². Zandgronden zijn extra gevoelig voor diverse vormen van milieubelasting en kennen bovendien veel kwetsbare functies. De hogere voedselarme zandgronden kennen waardevolle (half)natuurlijke levensgemeenschappen, maar grote delen zijn tevens in intensief landbouwkundig gebruik³.

Functies als natuur en drinkwaterwinning stellen in het algemeen de hoogste eisen aan de milieukwaliteit. Functies zoals bijvoorbeeld landbouw stellen in het algemeen minder hoge eisen. Het milieubeleid is gericht op de basisbescherming van de functies zoals landbouw, bosbouw, natuur en drinkwaterwinning. In aanvulling op deze basisbescherming kan in bepaalde gebieden 'bijzondere milieukwaliteit', als beleidsdoelstelling gelden, bijvoorbeeld ter bescherming van extra kwetsbare natuur. Op regionaal niveau is daarom specifiek beleid nodig voor gebieden die kwetsbare milieufuncties kennen zoals drinkwaterwinning en (EHS)natuur. Tevens is aanvullend beleid nodig voor (zwaar) belaste bodems, zowel binnen als buiten de EHS, die gevoelig zijn voor verzuring, uitspoeling of accumulatie van bijvoorbeeld nutriënten.

Verweving van landbouw en natuur

Om natuurgebieden niet direct aan intensieve landbouwgebieden te laten grenzen, zijn tussen deze gebieden overgangszones wenselijk waar de functies natuur en extensievere vormen van landbouw gezamenlijk vóórkomen. In een dergelijke situatie is sprake van verweving van functies. Eén van de voorwaarden voor de realisering van bufferzones is de aanwezigheid van potentiële natuurwaarden in deze zones.

In (gevoelige) gebieden waar land-

bouw en natuur gezamenlijk voorkomen, moet worden gezocht naar mogelijkheden om zowel aan landbouw als aan natuurdoelstellingen te voldoen. Vanuit het natuurbeleid gebeurt dit door de aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden onder de regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling. Tegenover het uitvoeren van beheer op vrijwillige basis ter bescherming van natuur- en landschapswaarden worden adequate vergoedingen gesteld³. Wanneer een positieve houding bestaat ten aanzien van bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer (zoals slootkantenbeheer en natuurproductie) kan een belangentegenstelling worden overbrugd. Op deze wijze heeft de uitvoering van natuur- en/of milieubeleid ook werkelijk draagvlak in een gebied. Waar eigenaren niet bereid zijn zelf natuurontwikkeling ter hand te nemen, kan worden overgegaan tot grondverwerving.

Vanuit het milieubeleid wordt gewerkt met wet- en regelgeving. Daarnaast wordt ondermeer gebruik gemaakt van het instrument stimuleringsbeleid binnen de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Stimuleringsbeleid richt zich op het herstellen van de bodemkwaliteit en het terugbrengen van de belasting van gevoelige bodems, grondwater en natuurgebieden. Uitgangspunt van stimuleringsbeleid is dat er wordt gewerkt op basis van vrijwilligheid.

Ervaringen van de provincie Utrecht met stimuleringsbeleid

De provincie Utrecht heeft sinds 1993 ervaring opgedaan met het voeren van stimuleringsbeleid in 9 bodembeschermingsgebieden welke zijn gelegen in de directe omgeving van de EHS. In deze bodembeschermingsgebieden vormt vermessing een duidelijk probleem. De provincie is middels een landbouw-milieu convenant (LaMi) de samenwerking aangegaan met het landbouwbedrijfsleven om een milieuvriendelijker landbouw in deze gebieden te stimuleren. Eén van de uitgangspunten is om door middel van positieve prikkels (bedrijfsbegeleiding, advisering, subsidies) de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers voor milieuvriendelijker landbouw op bedrijfsniveau te stimuleren. Er wordt gewerkt met projecten welke zich richten op mineralenmanagement en gewasbeschermingsmiddelen.

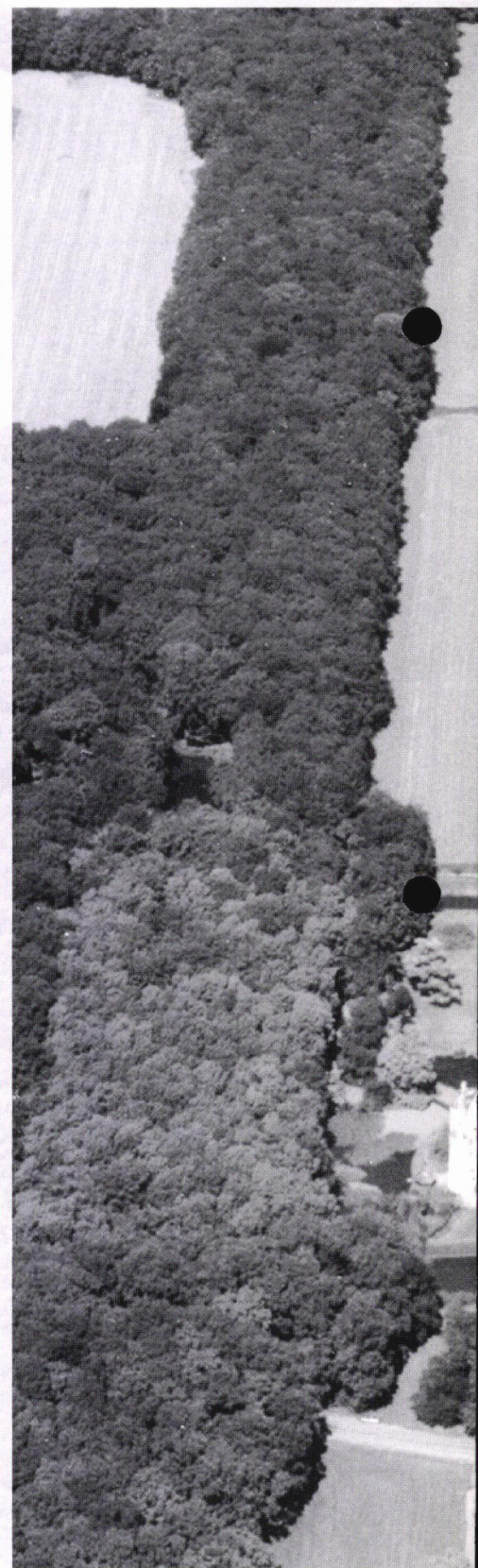
Deze samenwerking heeft geleerd dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om projecten goed ten uitvoer te brengen. Zo moet voor de ondernemer niet alleen duidelijk zijn dat er sprake is van een mineralenoverschot in het gebied, maar ook dat maatregelen op bedrijfsniveau hier een positieve invloed op kunnen uitoefenen. Belangrijk is verder dat duidelijkheid bestaat over het voordeel dat een bedrijf heeft bij bepaalde maatregelen en dat aanpassingen in de bedrijfsvoering, waarvoor vaak investeringen nodig zijn, samen gaan met besparingen. Dit betekent dat eerst het algemene probleem duidelijk moet zijn. Wanneer vervolgens de relatie tussen het probleem en de situatie op het eigen bedrijf duidelijk is, wordt daadwerkelijk overgegaan tot milieuvriendelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering.

De ervaringen met stimuleringsbeleid hebben duidelijk gemaakt dat de agrariërs kunnen worden onderverdeeld in vier groepen: de koplopers, de achtervolgers, het peloton en de achterblijvers. De koplopers zullen over het algemeen zelf initiatieven nemen en zijn bereid tot experimenteren met de bedrijfsvoering. De achtervolgers zijn iets afwachtender maar laten zich uitdagen door de koplopers. In het peloton bevinden zich de meeste agrariërs. Deze groep zal, als zij de noodzaak ervan inziet, overgaan tot het aanpassen van de bedrijfsvoering. De achterblijvers zijn ondernemers die pas op het allerlaatste moment of pas na grote druk tot veranderingen in hun bedrijfsvoering zullen overgaan. De achtervolgers hebben de beste mogelijkheden om een voorbeeldfunctie te vervullen voor het peloton en de achterblijvers.

Project Langbroekerwetering

In het voorjaar van 1995 heeft de LaMi een start gemaakt met een nieuw project dat zich richt op de omgeving van Langbroekerwetering. Dit gebied met verschillende landgoederen vormt de overgang tussen de Utrechtse Heuvelrug (natuur) en een landbouwgebied op stroomruggen en kommen. Er zijn in dit gebied gradiënten in relief (van hoog naar laag), in bodems (van zand naar klei), hydrologie (van droog naar vochtig) en bijvoorbeeld vegetatie (zie foto omslag).

De vraag is nu op welke wijze het mogelijk is de functies natuur en landbouw zo optimaal mogelijk naast elkaar te laten voorkomen. Indien scheiding van deze functies plaats zou vinden, zouden de doelstellingen voor natuur en landbouw geoptimaliseerd kunnen worden. De kosten hiervoor zijn echter dusdanig



hoog dat dit niet als een reële mogelijkheid wordt beschouwd. Bovendien is het gebied juist aantrekkelijk door de afwisseling van landbouw en natuur.

Daar waar landbouw grenst aan natuurgebieden zou de belasting van natuurgebieden door landbouwacti-



viteiten zo veel mogelijk ingeperkt moeten worden. De provincie kiest voor de inzet van verschillende instrumenten om te komen tot compromisvorming tussen landbouw en natuur. Door een aanpak op maat wordt vanuit de landbouw duidelijk naar mogelijkheden voor natuurbeheer en -ontwikkeling gekeken. Hiervoor worden rechtstreeks onderhandelingen gevoerd met de ondernemers. Er wordt geprobeerd om samen met de agrariërs doelen af te spreken. De deelnemers kunnen vervolgens zelf bekijken op welke wijze ze deze doelen willen bereiken.

Op bedrijfsniveau wordt nagegaan welke maatregelen zowel winst voor het bedrijf als voor het gebied kunnen opleveren (win-win situatie). Om een beeld te krijgen van de mogelijkheden, is het noodzakelijk dat een goed inzicht bestaat in de bestaande bedrijfsvoering, zowel bedrijfstechnisch als bedrijfseconomisch, en in de kenmerken van het specifieke gebied. Hiervoor zijn analyses uitgevoerd gericht op natuur, milieu en het bedrijf (bedrijfseconomisch). Uit de bedrijfseconomische analyse kan blijken waar investeringen mogelijk zijn, maar ook kan inzicht ontstaan in de wenselijkheid de bedrijfsvoering stop te zetten en het bedrijf te verkopen. Deelnemers aan de projecten zijn de initiatiefrijkere ondernemers die bereid zijn tot veranderingen in de bedrijfsvoering ('koplopers') of ondernemers die anderszins open staan voor veranderingen. Rond de publicatie van dit artikel moet duidelijk worden welke maatregelen op bedrijfsniveau genomen kunnen worden om de landbouw- en natuurfuncties in het gebied beter op elkaar af te stemmen.

Prakkels

Het project van de Langbroekerwetering is experimenteel van aard. De ervaringen met stimuleringsbeleid hebben tot dusver duidelijk gemaakt dat de koplopers en achtervolgers zijn te bewegen tot aanpassingen in de bedrijfsvoering. Hierdoor is het voor een deel mogelijk om op vrijwillige basis het natuurgerichte milieubeleid in bufferzones ten uitvoer te brengen. Het is echter de vraag in

Verweving van de functies landbouw en natuur in de overgangzone tussen de Utrechtse Heuvelrug en het Kromme Rijng gebied. (foto: Henk Bol)

hoeverre het volledig mogelijk is alle gestelde doelen van het natuurgerichte milieubeleid op vrijwillige basis te realiseren wanneer voor de landbouw het bedrijfseconomisch rendement het uitgangspunt is.

Om de gewenste milieukwaliteit te realiseren, is een keuze uit instrumenten mogelijk. De in te zetten instrumenten kunnen worden onderverdeeld in instrumenten met een positieve prikkel en met een negatieve prikkel. Positieve prikkels kunnen gebiedsgericht worden ingezet. Het voordeel van positieve prikkels is dat ondernemers op een creatieve manier kunnen en willen meebeslissen over de richting waarin hun bedrijfssector, of de regio waarin men werkzaam is, zich kan ontwikkelen. Vooral de koplopers en ook de achtervolgers zijn gevoelig voor deze prikkels. Negatieve prikkels, zoals regulerende heffingen op een mineralenoverschot of het gebruik van bestrijdingsmiddelen zijn drukmiddelen. Negatieve prikkels zijn gekoppeld aan generiek beleid en wettelijk vastgelegd. Binnen de reikwijdte van het generieke beleid kunnen ze worden ingezet tegen de achterblijvers. Dit zijn de ondernemers die er niet voor voelen hun bedrijfsvoering milieuvriendelijk aan te passen. Daardoor dreigen deze ondernemers bepaalde rechten of voordelen mis te lopen.

Een beleid gericht op consensus is vaak haalbaar, maar niet altijd het meest effectief voor de natuurdoelstellingen. Om in 'verwevingsgebieden' zowel aan natuurdoelstellingen als aan landbouwdoelstellingen te kunnen voldoen, is gebiedsgericht de inzet van een mix van instrumenten met positieve prikkels wenselijk. In het natuurbeleid en in het milieubeleid kan worden gezocht naar een geschikte combinatie van instrumenten die enerzijds winst voor natuur en milieu oplevert en anderzijds winst voor de ondernemer.

Literatuur

1. **Kabinetsstandpunt, 1993**
Structuurschema Groene Ruimte, het landelijk gebied de moeite waard.
2. **RIVM, 1991**
Nationale milieuverkenning 1990-2010
3. **Tweede Kamer, 1990**
Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan.
Vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs. 2-3