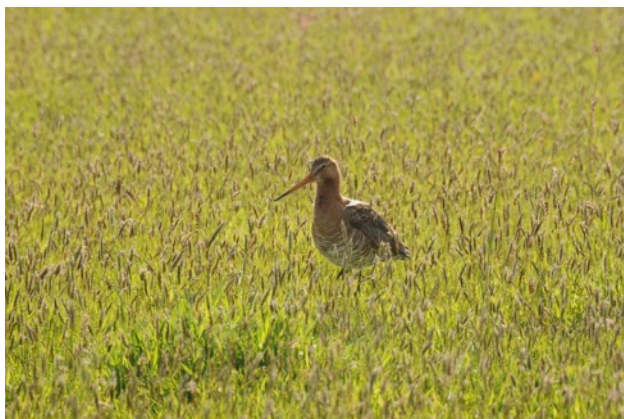


Agrarisch natuurbeheer in het Noord-Hollands Nationaal Natuurnetwerk

Knelpunten en oplossingen



Paul Terwan

m.m.v.

**Sjaak Hoogendoorn
Ineke Kramer-Pepping
Simon Ruiter
Rona Uitentuis**

27 april 2017



Knelpunten en oplossingen in een notendop

In Noord-Holland ligt zo'n 1.835 ha agrarisch natuurbeheer binnen de grenzen van het Nationaal Natuurnetwerk (NNN). De helft daarvan ligt op gronden die lang geleden door een terreinbeherende organisatie in verpachte staat zijn verworven ('oude pacht'), de andere helft ligt op land dat nog niet is verworven of via particulier beheer van functie is veranderd. De provincie wil een eind maken aan deze situatie en vindt dat de bedrijven voor particulier natuurbeheer moeten kiezen of de grond moeten verkopen. Beide opties zijn weinig realistisch: particulier natuurbeheer is financieel volstrekt onaantrekkelijk geworden, natuurgrond afstoten is ingrijpend, zeker met het recente beleid voor een grondgebonden melkveehouderij. En voor bedrijven op verworven grond staan deze keuzen helemaal niet open – voor hen betekent de wijziging dat zij geen beheervergoeding meer ontvangen en ook de andere voordelen van de status van landbouwgrond verliezen.

Uit natuuroogpunt is de wijziging helemaal niet nodig: de vogels doen het goed, beter zelfs dan in de meeste andere gebieden. *Sjaak Hoogendoorn (Water, Land & Dijken): "Bedrijven die zich tientallen jaren hebben ingezet en goede resultaten boeken, krijgen nu het deksel op de neus. De provincie zet met deze beleidswijziging nogal wat op het spel, onder meer het beheer van een deel van de Natura 2000-gebieden."* De bedrijven op verworven grond zullen voortaan geen beheervergoeding meer ontvangen, terwijl het gaat om het de meest arbeidsintensieve gebieden van Noord-Holland, waaronder vaarland. In tekstkaders worden de knelpunten geschetst van drie bedrijven met veel agrarisch natuurbeheer en veel weidevogels. Alledrie lopen zij door de beleidswijziging tegen zeer serieuze knelpunten aan in hun bedrijfsvoering en soms zelfs in het voortbestaan van hun bedrijf.

Er zijn vijf uitwegen mogelijk uit de impasse. Met stip op één: erken agrarisch natuurbeheer als gedeeltelijke invulling van het NNN. Die mogelijkheid was er al eerder, bij de alweer vergeten beleidsomslag van landbouwminister Veerman uit 2003. Sommige provincies passen deze opnieuw toe, nu als modern beleidsarrangement. Zo wil Zuid-Holland een deel van de natuuropgave in de Krimpenerwaard invullen met agrarisch natuurbeheer, voorzien van instrumenten voor duurzaam beheer (langer dan zes jaar). Er staat niets in de weg om deze optie ook in Noord-Holland weer toe te passen. *Rona Uitentuis (LTO Noord Noord-Holland): "Zo kan de taakstelling van 250 ha nieuwe natuur versneld worden gerealiseerd. Bovendien is het een kosteneffectieve oplossing: met ervaren ondernemerschap blijken hoge weidevogeldichtheden te worden behaald."*

Als de provincie daarvoor niet openstaat, bevat plan B nog voer andere opties. Voor verworven gronden zijn dat: uitgifte in erfpacht of doorsluizen van de beheervergoeding naar de pachter, waarbij de eerste het beste scoort. Voor niet-verworven gronden zijn dat: het opnieuw aantrekkelijk maken van particulier natuurbeheer en de natuuropgave vormgeven door een zogeheten kwalitatieve verplichting. Hierbij blijft de status van landbouwgrond behouden, maar wordt de natuurfunctie niettemin duurzaam gewaarborgd.

1. Achtergrond

Binnen het Nationaal Natuurnetwerk (NNN, voorheen EHS) vindt op substantiële schaal agrarisch natuurbeheer plaats. Dat is binnen Noord-Holland het sterkst in Laag Holland en op Texel het geval. Het provinciale Natuurbeheerplan stelt dat agrarisch natuurbeheer vanaf 2022 niet langer mogelijk zal zijn binnen het NNN. Twee categorieën gronden gaan dan buiten de boot vallen: de door een TBO verworven percelen met 'oude pacht' (van voor 1 december 1977) en de percelen binnen het NNN die (nog) niet van functie zijn veranderd. WLD en LTO hebben de provincie verschillende malen laten weten dat hierdoor serieuze problemen ontstaan, maar tot dusverre zonder resultaat. Nu er weer bestuurlijke aandacht is voor het probleem, is met de nieuwe gedeputeerde overeengekomen om de voorziene problemen en mogelijke alternatieven uit te werken in een notitie. Deze notitie ligt nu voor u.

Achtereenvolgens staan we stil bij:

- de historie van (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS/NNN en van het beleid rond particulier en agrarisch natuurbeheer in deze gebieden;
- het belang en de arbeidsintensiteit van (agrarisch) beheer van natuurgebieden met een primaire weidevogelstelling;
- de knelpunten die ontstaan door het beëindigen van de mogelijkheid van agrarisch natuurbeheer;
- alternatieven voor de beleidswijziging;
- een illustratie van knelpunten en mogelijke oplossingen aan de hand van enkele concrete bedrijven in Laag Holland;
- beleidsmatige aanknopingspunten om de alternatieven te kunnen gaan toepassen.

Vooraf: we proberen in deze notitie zoveel mogelijk provinciale gegevens aan te reiken. Maar omdat we niet beschikken over de exacte statistieken van het agrarisch natuurbeheer binnen het NNN (en het ons niet bekend is of die er überhaupt zijn), lukt dat niet altijd en zijn de gegevens soms landelijk en soms specifiek regionaal (bijv. voor Laag-Holland of Texel).

2. Een korte historie: hoe is het zo gekomen?

Twee situaties

Voor een goed begrip van de situatie is het belangrijk om te beseffen dat er twee situaties zijn waarin sprake is van agrarisch natuurbeheer binnen het NNN (zie ook de figuur op de volgende pagina):

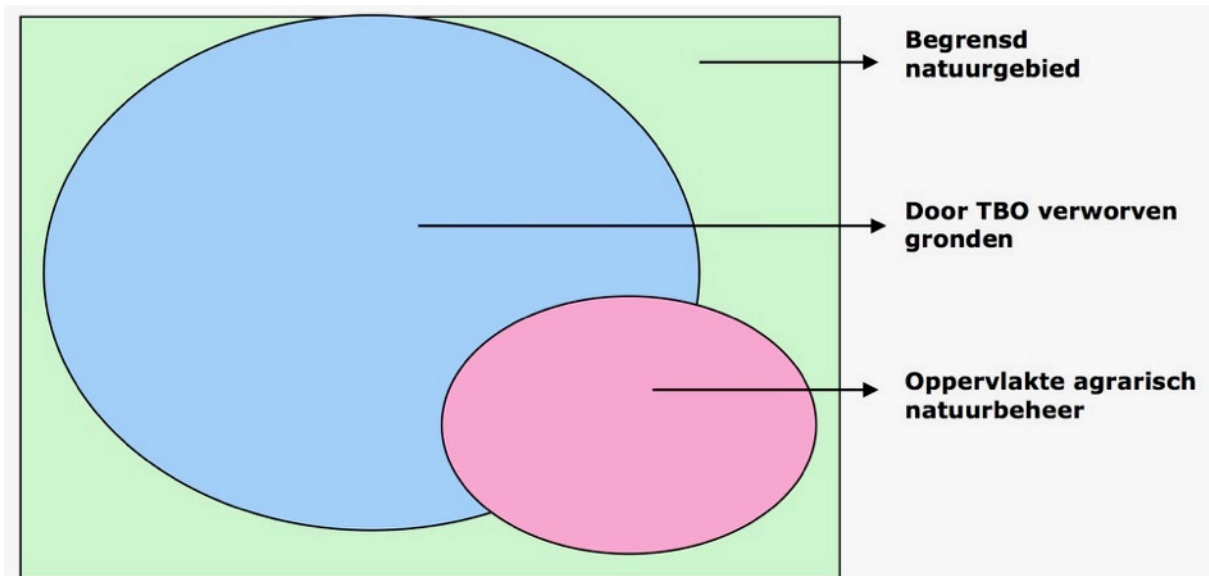
- agrarisch natuurbeheer op gronden die wel zijn begrensd als natuurgebied, maar (nog) niet zijn verworven door een TBO of via particulier natuurbeheer van functie zijn veranderd;
- agrarisch natuurbeheer op gronden die wel zijn verworven door een terreinbeherende organisatie (TBO), maar die al voor 1 december 1977 in pacht zijn uitgegeven en voor de wet gelden als landbouwgrond.

Ze hebben elke hun eigen voorgeschiedenis en de knelpunten door en oplossingen voor het provinciale beleidsvoornemen tot opheffen van de mogelijkheid tot agrarisch natuurbeheer verschillen.

Beheer op gronden die (nog) niet van functie zijn veranderd

Op gronden die wel waren aangewezen als natuurgebied, maar nog niet waren verworven, konden van eind jaren '70 beheersovereenkomsten worden gesloten. Het idee was dat het beter was hier iets dan niets aan natuurbeheer te doen, en het beheer zou tijdelijk zijn: te zijner tijd zouden deze gebieden immers worden verworven. Voorafgaand aan de introductie van het Programma Beheer in 2000 is flink gediscussieerd over de positie en toekomst van dit type beheer, waarvan het volume in 1999 landelijk was opgelopen tot ruim 18.500 ha. Het ministerie achtte deze situatie ongewenst en

vond dat grondgebruikers moesten kiezen tussen verkoop (verwerving) of particulier natuurbeheer. Uiteindelijk werd bij wijze van compromis het beheer gekoppeld aan een einddatum (2009). Maar al in 2003 kwam hierin verandering, toen minister Veerman besloot dat particulier en agrarisch natuurbeheer onder voorwaarden reguliere invullingen van de natuuropgave konden worden (zie verderop).



De positie van de zogeheten '1 december '77-gronden'

Er ligt ook een flinke oppervlakte agrarisch natuurbeheer op gronden die al wel in handen zijn van een terreinbeheerder. Het gaat hier om gronden die (vóór 1 december 1977) in verpachte staat zijn verworven. Deze zijn voornamelijk gelegen in de oudere Relatienotagebieden zoals die in Noord-Holland (Waterland, Eilandspolder) en NW-Overijssel (Giethoorn-Wanneperveen). In 2003 ging het landelijk om zo'n 1.900 ha; de huidige landelijke oppervlakte is niet exact bekend (zie ook § 3). Vroeger werden de aangekochte gronden – als ze daarna voortzetting van het agrarisch beheer vergden – vaak in verpachte staat verworven of meteen weer in pacht uitgegeven (reguliere pacht, met verlengingsrecht). Omdat de gebruiksduur van belang is voor het aanvragen en ontvangen van beheersubsidie en het beheer veelal in pachtcontracten was vastgelegd, is eind jaren '70 besloten dat iedereen die een regulier pachtcontract heeft van vóór 1 december 1977, toegang heeft tot de subsidies voor agrarisch natuurbeheer. De subsidies voor natuurgebieden waren op dat moment nog niet landelijk geregeld. Omdat de gronden met zo'n pachtcontract in familieverband overdraagbaar zijn, kan die situatie in beginsel lang voortbestaan. Tegelijk bepaalt de hoedanigheid dat hier agrarisch natuurbeheer mogelijk is, dat deze gronden in de Nederlandse wet- en regelgeving landbouwgrond zijn en geen natuurgebied. Deze gronden hebben onder de achtereenvolgende regelgeving voor natuur en landschap (Rbo, Rbon, Programma Beheer, SNL) tegen de verdrukking in deze *status aparte* behouden, althans tot dusverre.

De beleidswijziging van Veerman (2003)

Sinds de beleidsnota *Dynamiek en Vernieuwing* van Van Aartsen kwam het beheer centraler te staan. Grondverwerving werd niet meer als zaligmakend gezien en het particulier natuurbeheer werd geïntroduceerd. In 2003 introduceerde toenmalig minister Veerman een officiële beleidsombuiging van verwerving naar beheer: voortaan mocht een deel van de nog te realiseren natuuropgave gedeeltelijk worden ingevuld met particulier en agrarisch natuurbeheer. Hiermee werd agrarisch natuurbeheer een reguliere keuzemogelijkheid en verviel de einddatum van 2009. Om te bevorderen dat met SAN-pakketten wel de natuurdoelen kunnen worden bereikt, mochten alleen 'zwaardere' beheerpakketten (bijv. uitgesteld maaien) worden ingezet. Er kwam een omzettingstabel van SN-naar SAN-beheer, de toenmalige regelingen voor natuurbeheer, resp. agrarisch natuurbeheer. In

Noord-Holland zou er door de beleidsombuiging ruimte zijn voor 1.364 ha agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, met name in de categorie 'nieuwe natuur'.

Agrarisch natuurbeheer nu grotendeels 'ontgrend'

De beleidswijziging van Veerman heeft wel tot een grote opmars van het particulier natuurbeheer geleid, maar niet tot een bestendiging van het agrarisch natuurbeheer in de EHS. Maakten aanvankelijk de zogeheten beheergebieden (geen verwervingsdoelstelling, primaat voor agrarisch natuurbeheer) volwaardig onderdeel uit van de EHS, later werd de EHS beperkt tot de gebieden met een primaire natuurdoelstelling en kreeg het agrarisch natuurbeheer zijn eigen kern- en leefgebieden. De meeste provincies 'ontgrenden' de gebieden met agrarisch natuurbeheer (vrijwel) volledig.

Ten aanzien van de percelen met 'oude pacht' (de zogeheten 1 december '77-regeling) besloten Gedeputeerde Staten van Noord-Holland voorjaar 2012 dat deze niet langer automatisch een agrarisch beheertype toegedeeld krijgen:

"De provincie is van mening dat ecologische argumenten doorslaggevend moeten zijn voor het beheertype en de ambitie, in plaats van de eigendomssituatie of de (duur van de) pachtverhouding. In het Natuurbeheerplan wordt daarom per gebied vanuit ecologisch oogpunt bepaald welke vorm van beheer het meest gewenst is: agrarisch natuurbeheer of natuurbeheer door een natuurbeherende organisatie. Dit besluit betekent niet dat binnen de EHS nooit agrarisch natuurbeheer kan voorkomen, maar wel dat het 'automatisme' dat op percelen met oude pacht per definitie een agrarisch beheertype rust, niet langer bestaat."

Met de provincie wordt afgesproken dat per geval wordt bekeken waar deze beleidswijziging knelpunten veroorzaakt. Die inventarisatie komt er niet: de provincie besluit enkele jaren later om uiterlijk in 2022 om een punt te zetten achter alle agrarisch natuurbeheer in het NNN, zo staat te lezen in het Natuurbeheerplan 2017:

"Agrarische beheerders binnen het NNN nodigen wij uit om door middel van functiewijziging over te stappen naar natuurbeheer. Desgewenst kunnen zij ook, wanneer zij eigenaar zijn van de desbetreffende gronden, deze te koop aanbieden. Wanneer gronden binnen het NNN aan de provincie Noord-Holland worden aangeboden, zullen wij deze verwerven tegen marktconforme prijs."

Beleidswijziging komt bovenop bestaande knelpunten

De beleidswijziging van de provincie speelt zich af in een context die sowieso al niet erg rooskleurig is. De boeren die natuurgebied beheren, streven al tientallen jaren naar betere garanties voor een duurzaam beheer. Gebruiks zekerheid (langjarige pacht) en een billijke vergoeding zijn daarvan de belangrijkste elementen: willen boeren de 'natuurtak' een serieus onderdeel laten zijn van hun bedrijf, dan moeten ze erop kunnen bouwen en investeren. Op beide punten heeft het beleid van de terreinbeheerders sterke schommelingen gekend: van zoveel mogelijk eenjarige ingebruikgeving naar meer langjarige afspraken, en helaas de laatste jaren weer de andere kant op met veel eenjarige en kortdurende geliberaliseerde pacht. Ook van een beheervergoeding is alleen nog incidenteel sprake: plaatselijk – in de Ronde Hoep, het Varkensland en het Wormer- en Jisperveld – wordt de beheervergoeding geheel of gedeeltelijk doorgesluisd naar de pachter. In de Ronde Hoep staat die afspraak nu op losse schroeven, in het Wormer- en Jisperveld zou dat in 2018 ook zomaar kunnen gebeuren. Daar waar de vergoeding niet wordt doorgesluisd, moet de pachter het doen met een relatief lage pacht, maar de pachtreductie bereikt nooit het niveau van de beheervergoedingen voor weidevogelgrasland. Sterker nog, sinds 2015 zijn de TBO's de pacht flink aan het verhogen om zo een deel te ontvangen van de GLB-betalingsrechten die sinds dat jaar aan de grond zijn gekoppeld. Ook de overheid laat het afweten: die bemoeit zich uit principe niet met pachtrelaties. Ook zijn herhaalde pleidooien genegeerd om in de subsidieregeling voor natuurbeheer op te nemen dat de beheervergoeding ook echt terechtkomt bij de feitelijke beheerder. Alleen in geval van erfpacht kan de pachter zelf subsidie aanvragen.

De bedrijven met agrarisch natuurbeheer hebben op deze gronden nu nog een behoorlijke gebruiks zekerheid: de pacht is langjarig en ze ontvangen zelf de beheervergoeding. Met de beleidswijziging komen ze terecht in het ongewisse speelveld dat we net schetsten (zie ook § 4).

3. Feiten en cijfers over beheer en weidevogels

Zoals gezegd hebben we alleen indicatieve en lokale informatie over de schaal waarop boeren natuurland pachten en waarop er agrarisch natuurbeheer in het NNN voorkomt. Datzelfde geldt voor de weidevogelgegevens van deze gronden. Niettemin hierna een beknopt beeld van hectares en broedparen.

Pacht van natuurgrond

De meest accurate informatie hierover komt uit Laag Holland; provinciale informatie is (ons) niet bekend. In Laag Holland is ongeveer 6.500 ha aangewezen als natuurgebied. De terreinbeheerders hebben gezamenlijk ruim 5.000 ha in eigendom, waarvan ruim 3.900 ha grasland en een kleine 1.100 ha water. Van het grasland wordt bijna 90% verpacht aan boeren; de andere 10% hebben de TBO's in eigen beheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijzondere (veenmos)rietlanden of om gebieden die met eigen vee worden begraaasd (zoals het Guisveld). Vrijwel alle gebieden of percelen met een weidevogelstelling worden aan boeren verpacht.

Ook is niet precies bekend hoeveel boeren natuurgrond pachten. Een ruwe schatting is dat er alleen al in Laag Holland zo'n 150 pachters van natuurgrond zijn. In heel Noord-Holland zal dat aantal ruim boven de 200 liggen. Veel pachters hebben een flinke oppervlakte in gebruik. Van een aantal Laag-Hollandse natuurgebieden waarvan we gegevens hebben, blijken de betrokken bedrijven gemiddeld zo'n 25 ha natuurgrond te pachten. Anders dan in sommige andere gebieden gaat het dus niet om "een paar hectare natuurland erbij", maar om een zeer substantiële oppervlakte die een belangrijk deel uitmaakt van het bedrijf. Er zijn naar schatting enkele tientallen bedrijven die geheel of grotendeels in natuurgebied zijn gelegen. Dit tekent eens te meer de betekenis van deze gronden voor de toekomst van de betrokken bedrijven. Dat geldt te meer nu in het kader van het beleid rond "grondgebonden groei" de pacht van natuurland al helemaal niet meer vrijblijvend is: elke hectare meer of minder bepaalt direct de toegestane veebezetting en de eventuele kosten van mestafzet (zie § 4).

De verpachting verloopt via een bont scala aan vormen van ingebruikgeving: reguliere pacht (zesjarig met verlenging), natuurlandpacht, erfpacht, eenjarige pacht en geliberaliseerde pacht (waarbij tussen 1 en 12 jaar alle keuzen mogelijk zijn die pachter en verpachter willen overeenkomen, veelal leidend tot relatief kortdurende overeenkomsten). Ook de pachtsom varieert sterk, afhankelijk van de beheerbepalingen, maar ook van de vraag naar grond. Deze veelkleurigheid heeft voor de betrokken veehouders belangrijke nadelen. Zoals we in § 2 al schreven, is de recente tendens juist weer ongunstiger: naar een kortere pachtduur, het verhogen van de pacht en het niet doorbetalen van (een deel van) de beheervergoeding. De knelpunten bij het beheer van natuurgebieden zijn sinds de jaren '80 uitgebreid bediscussieerd en gedocumenteerd, maar per saldo is er nog weinig vooruitgang geboekt.

Agrarisch natuurbeheer in het NNN

In 2000, bij de start van het Programma Beheer (het toenmalige subsidiestelsel) was er zoals gezegd landelijk zo'n 18.500 ha agrarisch natuurbeheer in natuurgebied, waarvan zo'n 1.900 ha op verworven grond met 'oude pacht'. Inmiddels liggen die cijfers behoorlijk anders. Niettemin is een belangrijk deel van het beheer op verworven gronden gelegen in Noord-Holland (vooral Laag Holland en Texel) en Noordwest-Overijssel.

Anno 2017 is de situatie in de werkgebieden van de vier Noord-Hollandse collectieven als volgt:

- In het werkgebied van Water, Land & Dijken (Laag Holland + BES-gebied) ligt in totaal in totaal zo'n 1.400 hectare agrarisch natuurbeheer binnen het NNN. Het betreft 141 bedrijven: gemiddeld bijna 10 ha per bedrijf, variërend van 0,1 ha tot bijna 50 ha. Van de 1.400 ha ligt 640 ha (45%) op reeds door een TBO verworven gronden (oude pacht).

- Op Texel ligt een kleine 300 ha agrarisch natuurbeheer binnen het NNN, en wel circa 230 ha op gronden met oude pacht (SNL-A of ANLb) en een deel van 94 ha nog aan te kopen natuur;
 - In het werkgebied van Hollands Noorden gaat het om circa 135 ha in de polders Mijzen, Lage Hoek en Westerveer. Het gaat om zowel oude pacht als niet-verworven grond, maar de mengverhouding is ons niet precies bekend.
 - In het werkgebied van Noord-Holland Zuid gaat het om 20 ha op niet-verworven grond in de Holendrechtterpolder. Deze grond wordt in de loop van 2017 verkocht; het agrarisch natuurbeheer vervalt dan. Deze oppervlakte hoeven we dus eigenlijk al niet meer mee te tellen.
- Kortom, in de gehele provincie gaat het om ongeveer 1.835 ha, waarvan pakweg de helft op grond die reeds is verworven.

Hoe doen de weidevogels het?

Om maar met de deur in huis te vallen: de weidevogels in de gebieden waarover we het hebben, doen het goed, beter dan die in de meeste andere gebiedscategorieën. De kaderteksten over drie Laag-Hollandse bedrijven die we in § 4 hebben opgenomen, laten al zien dat de dichtheden hoog kunnen zijn en de stand stabiel. maar dat is natuurlijk incidenteel bewijs. Sinds enkele jaren onderscheidt Landschap Noord-Holland in zijn weidevogeljaarboeken (nu boerenlandvogels genaamd) de gebieden met agrarisch natuurbeheer binnen het NNN als een aparte categorie. Uit het *Jaarboek Boerenlandvogels Noord-Holland 2016* en het rapport *Weidevogels Texel 2015* blijkt het volgende:

- voor vier gebiedscategorieën (wel of niet binnen NNN, wel of niet binnen leefgebied weidevogels agrarisch natuurbeheer) blijken de trendwaarden in de gebieden met agrarisch natuurbeheer binnen het NNN verhoudingsgewijs positief zijn. Sterker nog, deze gebiedscategorie laat als enige een netto-toename van steltlopers zien;
- deze gebiedscategorie herbergt de hoogste dichtheid aan grutto's. Voor alle weidevogelsoorten tezamen is de dichtheid ongeveer net zo hoog als die in het overige deel van de NNN.

Deze cijfers geven een indicatie van wat er bij de beleidswijziging op het spel staat.

4. Voorziene knelpunten beleidswijziging en belang van agrarisch beheer

Het Natuurbeheerplan 2017 meldt dat agrarisch natuurbeheer vanaf 2022 niet langer mogelijk zal zijn op gronden binnen het NNN. De provincie stelt de betrokken ondernemers voor een keuze: hun grond van functie laten veranderen (particulier natuurbeheer) of – als zij eigenaar zijn – hun grond verkopen aan de provincie, die in het NNN immers een koopplicht heeft. Deze beleidswijziging heeft voor de twee categorieën ondernemers met agrarisch natuurbeheer uiteenlopende gevolgen. Ter illustratie zijn in kaders drie 'bedrijfsschetsen' opgenomen die inzichtelijk maken welke knelpunten er spelen. Ze maken ook duidelijk dat het gaat om bedrijven die zich op een substantieel deel van hun bedrijf inzetten voor weidevogels en zo een belangrijke maatschappelijke wens vervullen, nu – bij gebrek aan reële alternatieven – dreigen te worden afgestraft door de provinciale beleidswijziging.

Agrarisch natuurbeheer op verworven gronden

Wat de provincie stelselmatig lijkt te negeren, is dat de keuze die zij de boeren voorlegt voor bijna de helft van de betrokken gronden niet werkt: het gaat hier om gronden die al eigendom zijn van TBO's en waar verkoop en particulier natuurbeheer dus geen opties zijn. Stoppen met agrarisch natuurbeheer betekent dat het beheer hier goeddeels wegvalt, of in ieder geval wordt teruggebracht tot het niveau van de pachtbepalingen. In de oude pacht zijn in Laag Holland, waar het primair om weidevogelbeheer gaat, zelden of nooit vergaande beheerbepalingen opgenomen. Op Texel, waar op deze gronden vaak botanisch beheer plaatsvindt, ligt dat anders. De beleidswijziging zal het volgende teweeg brengen:

1. Voortaan gaat de TBO beheersubsidie aanvragen, proberen het beheer (zo nodig) in de pacht te regelen zonder de vergoeding (of een deel daarvan) door te sluisen naar de pachter. Dat komt het beheer niet ten goede en zal in een deel van de natuurgebieden veel onrust veroorzaken. En er wordt beheergeld aan de landbouw onttrokken: op 900 ha is dat zomaar 3 à 4 ton. Als bovendien een ander beheertype wordt toegekend dan weidevogelgrasland (bijv. vochtig hooiland), dalen voor de pachter de opbrengsten nog verder zonder dat daar een vergoeding tegenover staat.
2. Ook op andere fronten is pakt de beleidswijziging (statusverandering van landbouw- naar natuurgebied) nadelig uit:
 - het opzeggen van de pacht is geen reële optie. Dat was het voor veel bedrijven al niet vanwege de substantiële oppervlakte waarom het op veel bedrijven gaat. Maar sinds kort (AMvB grondgebonden groei) staat elke hectare landverlies gelijk aan het inleveren van vee, c.q. het beperken van de groeimogelijkheden en/of verhoging van de kosten van mestafzet;
 - op natuurgrond (althans: op land met een N(atuur)-beheertype kan geen derogatie meer worden aangevraagd. Veel bedrijven zijn weliswaar extensief, maar de wat intensievere bedrijven moeten nu sneller of meer mest afvoeren, en dat is kostbaar;
 - op natuurgrond kan de grondgebruiker geen financiële compensatie meer aanvragen voor schade die ganzen en smienten aanrichten. Zoals bekend kan dit bedrag oplopen tot duizenden euro's per bedrijf. In Natura 2000-gebieden kan dit toch al niet meer, maar daarbuiten nog wel.

We sluiten niet uit dat deze 'benadeling' (in combinatie met die onder punt 1) juridisch aanvechtbaar is. Het is de vraag of de provincie dit risico moet willen lopen, zeker als er elegantere oplossingen denkbaar zijn (zie § 5).

Jakob Blaauw, Eilandspolder

Jakob melkt 70 koeien op 62 ha. Daarvan ligt 41 ha binnen het Nationaal Natuurnetwerk: 33 ha pacht van Landschap Noord-Holland (LNH) en 8 ha eigen land. De 33 ha van LNH is oude pacht, van voor 1 dec. 1977, waarin een rustperiode tot 15 juni is vastgelegd. Hierop ligt (al jaren) een contract voor agrarisch natuurbeheer. Het beheer bestaat geheel uit uitgesteld maaien, waarvan een deel met een strikte bemestingsbeperking (kruidrijk grasland). Het land is zeer weidevogelrijk, met – zelfs voor Laag-Hollandse begrippen – hoge dichtheden aan vogels, ook van de meer kritische soorten: er broeden zo'n 50 grutto's en tureluurs.

Bij beëindiging van het agrarisch natuurbeheer zal de functie van landbouw- naar natuurgrond veranderen, zal LNH het pachtcontract willen herzien en zal de beheervergoeding voortaan door LNH worden aangevraagd en ontvangen. Gezien de ervaringen in het verleden en in andere gebieden zal het Landschap daarbij niet genegen zijn om de vergoeding, of althans een deel daarvan, door te betalen. Dat is de eerste schadepost. De tweede bestaat uit de kosten van mestafvoer. Het beleid is dat er alleen kleine hoeveelheden ruige mest mogen worden uitgereden, maar Jakob's bedrijf produceert alleen drijfmest. Daarom zal hij een groot deel van de jaarlijkse mestproductie (zo'n 1.100 kuub) moeten afvoeren. Dat kost een paar duizend euro. In plaats van te worden betaald voor het beheer, zal hij er dus in de toekomst op moeten toelagen, als de beleidswijziging werkelijkheid wordt. Afstoten van de grond is nog veel minder aantrekkelijk – daarmee zou de helft van de bedrijfsoppervlakte wegvallen. Kortom, het bedrijf komt dan in een serieuze impasse terecht.

3. Er wordt een tijdbom gelegd onder beheer door bedrijven die al decennialang een (ook door de terreinbeheerders) gewaardeerde bijdrage leveren aan het beheer van 'lastige' natuurgebieden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de Eilandspolder, het Wormer- en Jisperveld, Oostzaan, IJperveld en Varkensland, gebieden waarvan door iedereen wordt erkend dat het noodzakelijk is om deze gebieden voor de toekomst te behouden, c.q. beheerd te houden. Continuïteit van beheer is daarvoor cruciaal en was ook juist de achtergrond van de 1 december '77-regeling. De betrokken bedrijven worden nu in feite gestraft voor hun jarenlange inzet. Bovendien gaat het relatief vaak om Natura 2000-gebieden, waar de vergoedingen vanuit het agrarisch natuurbeheer vooralsnog de enige financieringsbron vormen voor het beheer. Een 'extensiever' beheer leidt al snel tot aanzienlijke verruiging, zo hebben we eerder gezien in Laag Holland, en zal bovendien leiden tot een daling van het aantal koeien in de wei.

4. Het is een illusie dat de provincie of de TBO straks de handen vrij heeft om het beheer over een heel andere boeg te gooien: de gronden zijn allemaal op reguliere basis verpacht, dus er zal met de agrariërs tot een vergelijk moeten worden gekomen. Als de pachter niet wil meewerken aan verandering van het beheer, kan het voor de TBO bovendien nog wel eens erg lastig worden om beheersubsidie aan te vragen. Een oplossing in goede samenwerking is dus te allen tijde te verkiezen.
5. Bij vervanging van agrarisch natuurbeheer door natuurbeheer *sec* neemt de sturing op het beheer af. Bij het agrarisch natuurbeheer bevatten de beheerpakketten aanmerkelijk gedetailleerde bepalingen. Bovendien vindt hier aansturing plaats door de collectieven die in 2015 speciaal voor dit doel zijn opgericht. In de pakketten voor natuurbeheer *sec* wordt het beheer veel sterker overgelaten aan de vakbekwaamheid van de beheerder. Daar is niets mis mee, maar eerder zag de provincie dat (bij particulier natuurbeheer) juist als een risico.

Jan, Piet en Carolien Praag, Wormer- en Jisperveld

Het bedrijf Praag melkt 50 koeien op 65 ha en heeft daarnaast 50 schapen. Van die 65 ha is 37 ha eigendom; 28 ha wordt gepacht van Natuurmonumenten. Er ligt 48 ha binnen het Nationaal Natuurnetwerk: de 28 ha van NM en 20 ha eigen land. Het NM-land is voor de helft natuurpacht en voor de helft reguliere pacht (oude pacht van vóór 1 dec. 1977). Er liggen overeenkomsten voor agrarisch natuurbeheer op 51 ha: op alle eigen land en op het NM-land met reguliere pacht. Van het eigendomsland ligt 20 ha binnen en 17 ha buiten het NNN. Op het NM-land met natuurpacht ontvangt NM de beheersubsidie, maar op basis van een tien jaar oude afspraak (project *Samen werken aan reservaten*) wordt deze doorgesluisd aan Praag. De 51 ha agrarisch natuurbeheer bestaat uit 15 ha uitgesteld maaien, 23 ha extensieve beweiding en 13 ha legselbescherming. In totaal ontvangt het bedrijf jaarlijks zo'n € 30.000,- beheervergoeding. De weidevogels doen het goed, de populatie is stabiel. Op de 13 ha legselbeheer broeden jaarlijks tussen de 50 en 80 paartjes, een zeer hoge dichtheid; vooral Kievit, maar ook tureluur en grutto. Op het andere beheerland is de dichtheid al gauw 2 paar per ha. Er is sprake van een grote continuïteit van beheer: het bedrijf heeft beheerovereenkomsten sinds de start van dit systeem begin jaren '80.

Als de provinciale beleidswijziging doorgaat, zou het bedrijf op het eigen land moeten omschakelen naar particulier natuurbeheer. Dat is volstrekt onaantrekkelijk, zeker nu de grondprijzen in de omgeving zo hoog zijn en de compensatie voor de waardedaling zo laag. Op het NM-land komt het beheer helemaal te vervallen. Er zal een nieuw pachtcontract komen en NM zal voortaan de beheersubsidie aanvragen. Maar het is onwaarschijnlijk dat die – zoals op het land met natuurpacht – bij Praag terecht zal komen. Integendeel, de doorbetaling op het andere land staat momenteel ter discussie. Daarmee loopt het bedrijf veel geld mis, wordt de continuïteit in beheer doorbroken en zullen de weidevogels sterk in aantal teruglopen. Voor dit bedrijf, dat zo sterk is gericht op natuurbeheer en waarvoor de beheervergoeding zo sterk bijdraagt aan het inkomen, betekent dit mogelijk zelfs het einde van het bedrijf in zijn huidige vorm.

Agrarisch natuurbeheer op niet-verworven gronden

Dit is de situatie waarvoor het provinciale voorstel eigenlijk is bedoeld: hier kunnen boeren kiezen voor particulier natuurbeheer of verkoop aan de provincie (die de grond dan in de markt kan zetten als natuurgrond). Voor de betrokken veehouders heeft dit de volgende consequenties:

1. Particulier natuurbeheer is bijzonder onaantrekkelijk geworden. De afwaardering van de grond, die jarenlang 85% van de grondwaarde bedroeg, is nu maximaal 50% en vaak nog aanmerkelijk lager. Dat is – zeker in tijden van relatief hoge grondprijzen – geen wenkend perspectief.
2. Omzetting van de status landbouwgebied naar natuurgebied heeft – zoals we hiervoor zagen – gevolgen voor de mestplaatsingsruimte op het bedrijf (ongeacht de vraag hoeveel mest er op natuurgrond mag worden uitgereden) en voor de mogelijkheden voor compensatie van faunaschade.
3. Verkoop van grond is voor veel bedrijven ook niet aantrekkelijk. Met het nieuwe beleid voor de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei, fosfaatbeleid) is grond meer dan ooit een cruciale factor voor behoud en ontwikkeling van bedrijven. Bovendien kunnen op grond GLB-betalingsrechten worden verzilverd.

De betrokken bedrijven voelen de noodzaak van verandering bovendien niet: als het beheer en de natuurresultaten naar tevredenheid zijn, waarom zou er dan actie moeten worden ondernomen? En

als het beheer niet naar tevredenheid is, kan daarover – bij agrarisch natuurbeheer veel sterker dan bij natuurbeheer *sec* – overleg en sturing plaatsvinden vanuit het collectief. Het verbaast dat de provincie zich niet sterker richt op het meekrijgen van bedrijven die in het NNN *niet* aan natuurbeheer doen dan aan het ‘demotiveren’ van bedrijven die al wel een bijdrage leveren.

Remco Nielen, Krommeniërwoudpolder

Remco heeft een bedrijf met 65 melkkoeien op ruim 45 ha. Die oppervlakte bestaat uit 10 ha pacht van Staatsbosbeheer, 31 ha eigendom en 4 ha particuliere pacht. Van de 45 ha ligt 36 ha binnen het Nationaal Natuurnetwerk, waaronder het grootste deel van zijn eigendomsgrond. Hij heeft een contract voor agrarisch natuurbeheer op 23,5 ha; 20 ha daarvan ligt op eigen grond binnen het NNN. De overeenkomst bestaat uit 2,5 ha uitgesteld maaien en 21 ha legselbescherming. Hiervoor ontvangt hij jaarlijks – mede afhankelijk van de weidevogelresultaten – zo’n € 10 à 15.000,-. Op de 21 ha met legselbeheer broeden zo’n 75 paartjes, waaronder 25 grutto’s en 20 visdieven – dat laatste is vrij bijzonder. In 2010 heeft hij speciaal voor de weidevogels en met provinciale POP-subsidie een stal gebouwd die ruige mest produceert. Deze strorijke mest zorgt voor nestmateriaal en bevordert het bodem- en insectenleven. Het bedrijf heeft al een beheerovereenkomst sinds de start van dit instrument begin jaren ’80. Er is dus een grote continuïteit in beheer, belangrijk voor de vogels.

Hij zou in principe kunnen omschakelen naar particulier natuurbeheer, maar dat past hem niet, het brengt teveel nadelen met zich mee. De afwaardering van de grond is financieel volstrekt onaantrekkelijk en hij kan dan geen faunaschade meer declareren – er zijn veel ganzen in de polder. Als het agrarisch natuurbeheer wordt beëindigd, vervalt bij hem het weidevogelbeheer in zijn geheel. Dat zou het einde betekenen van bijna 35 jaar natuurbeheer.

5. Mogelijke oplossingen

Oplossen knelpunten urgent

Zoals ook uit § 4 naar voren komt, is het van groot belang om de knelpunten op te lossen:

- het gaat in Noord-Holland om een substantieel areaal;
- de betrokken gronden vormen een belangrijke ruggengraat van de bedrijfseconomie: vanwege de vaak forse oppervlakten per bedrijf, met het oog op de wetgeving rond grondgebondenheid en bemesting en vanwege de vaak substantiële beheervergoeding;
- veel bedrijven zitten in een klem: er zijn vrijwel geen (aantrekkelijke en dus reële) alternatieve keuzen mogelijk;
- de weidevogels doen het goed, minstens zo goed als in de rest van het NNN;
- daarmee is het huidige beheer een zeer kosteneffectieve invulling van het NNN: er is sprake van ondernemerschap en de vergoeding wordt voor 100% gebruikt voor beheer ‘in het veld’;
- de provincie heeft tot taak om jaarlijks 250 ha NNN te realiseren. Dat kost op dit moment moeite en de beleidswijziging zal hierin een verdere terugslag betekenen. Structurele oplossingen voor het beheer brengen juist versnelde realisering van de taakstelling in zicht.

We lopen hierna vijf mogelijke oplossingen langs met hun voors en tegens. De oplossingen werken niet altijd voor beide categorieën gronden die we onderscheiden. In de tabel aan het slot van deze paragraaf staat aangegeven in welke gebieden de oplossingen werken en welke oplossingen kunnen worden gecombineerd en elkaar dan kunnen versterken. Ook worden de oplossingen ‘gewogen’ op hun probleemoplossend vermogen.

a. Toestaan van gedeeltelijke invulling met agrarisch natuurbeheer

Het heeft veruit onze voorkeur dat de provincie de oude situatie handhaaft en een (beperkt) aandeel agrarisch natuurbeheer binnen het NNN toestaat. Dit biedt veruit de gemakkelijkste oplossing voor beide categorieën gebieden en laat onverlet dat de provincie:

- in situaties van ‘oude pacht’ – samen met TBO, collectief en pachter – kan bezien of het beheer optimaal is en hoe het zo nodig kan worden bijgesteld;
- op niet-verworven gronden tegelijk probeert om andere opties (zoals particulier natuurbeheer) aan de man te brengen.

Het is belangrijk dat de provincie deze oplossing niet blijft zien als een ongewenst relict uit het verleden, maar juist als vernieuwend beleid. Daar waar de beleidsomslag van Veerman uit 2003 nooit helemaal uit de verf is gekomen, zijn nieuwe ‘natuurarrangementen’ nu weer helemaal in, zo blijkt uit de evaluatie van het Natuurpact door het PBL. Verschillende provincies die – anders dan Noord-Holland – het NNN hebben verkleind bij de laatste herijking (en daarbij vaak ook alle agrarisch natuurbeheer hebben ‘ontgrensd’ zodat het buiten het NNN terecht kwam), proberen nu in de ontgrensde gebieden grondgebruikers op soms onorthodoxe manieren te interesseren voor natuurbeheer (‘natuur op uitnodiging’, ‘agrarische zelfrealisatie’). Maar ook binnen het NNN wordt weer agrarisch natuurbeheer ingezet. Zo wil Zuid-Holland een 2.450 ha natuur in de Krimpenerwaard invullen door middel van een breed palet aan instrumenten, waaronder agrarisch natuurbeheer. In deze context zou het helemaal niet vreemd zijn als Noord-Holland binnen het NNN wat meer differentiatie aanbrengt in de instrumenten waarmee natuur wordt gerealiseerd.

b. Natuurgrond in erfpacht uitgeven

Als het voortzetten van agrarisch natuurbeheer op verworven gronden (oude pacht) niet haalbaar is, kan de beëindiging van de landbouwstatus van de grond zo aantrekkelijk mogelijk worden gemaakt. Met name door minimaal de gebruiks zekerheid te waarborgen en te zorgen dat de agrariër bij omzetting van de landbouwstatus naar een natuurstatus de beheervergoeding (of althans een rechtmatig deel daarvan) behoudt. Dat kan worden gerealiseerd door het uitgeven van de grond in erfpacht of minimaal het doorsluizen van de beheervergoeding naar de pachter (optie c).

Met erfpacht worden twee vliegen in één klap geslagen: de pachter heeft ultieme gebruiks zekerheid (doorgaans 26 jaar) en kan bovendien zelf de SNL-N-vergoeding aanvragen, inclusief de fiscale vrijstelling die bij die vergoeding hoort. Beperking van deze optie is dat de overige voordelen van de status van landbouwgrond vervallen. Uitgeven van natuurgrond in erfpacht vindt op diverse plaatsen in het land al jaren plaats, zij het op kleine schaal, maar is in Noord-Holland niet veel toegepast. Enkele jaren terug hebben echter vier pachters van SBB in Laag Holland erfpachtcontracten gekregen, bij wijze van experiment. De toen beoogde opschaling heeft tot dusverre niet plaatsgevonden.

c. Doorsluizen van de vergoeding naar de pachter

Een minimale variant op optie b is het doorsluizen van de beheervergoeding (uit het SNL-N) naar de pachter. We hebben het dan over reeds verworven gronden (oude pacht). Dit gebeurt nu op kleine schaal, bijvoorbeeld plaatselijk op Texel en in Laag Holland (Wormer- en Jisperveld, Varkensland). Het percentage van de vergoeding dat naar de pachter gaat, loopt uiteen. Veel nadelen van het opheffen van de uitzonderingspositie voor ‘oude pacht’ blijven in deze variant bestaan, maar de beheervergoeding wordt in ieder geval (deels) gewaarborgd. Nadeel van doorsluizen, zo blijkt in de gebieden waar dit plaatsvindt, is dat de Belastingdienst de vergoeding ziet als compensatie voor uitgevoerd werk, waardoor hij belastingplichtig is (omzet- en inkomstenbelasting). Anders dan bij zelf aanvragen (erfpacht) is de vergoeding dus niet fiscaal vrijgesteld. In Noordwest-Overijssel, waar dezelfde problematiek speelt, is daarom een constructie bedacht waarbij pachter en verpachter gezamenlijk aanvragen; de provincie heeft dit via het subsidiestelsel (SNL) mogelijk gemaakt.

d. Aantrekkelijk maken van particulier natuurbeheer

Is voortzetting van agrarisch natuurbeheer op niet-verworven grond niet mogelijk en wil de provincie de betrokken agrariërs alsnog interesseren voor de opties die zij voor ogen heeft, dan is het zaak dat die aanmerkelijk aantrekkelijker worden dan nu. Daarbij gaat het vooral om het verhogen van de afkoop van de waardedaling van de grond, die bij voorkeur weer terug moet naar het niveau van enkele jaren terug (75 tot 85%).

e. Natuur realiseren via een kwalitatieve verplichting

Een arrangement dat voor de grondgebruiker nog aantrekkelijker is, is het handhaven van de status van landbouwgrond waarbij de natuurfunctie wordt gewaarborgd via een zogeheten kwalitatieve verplichting. Voorbeeld daarbij is de provincie Brabant, die sinds 2013 een deel van zijn natuurbeleid realiseert via het 'Ondernemend Natuurnetwerk': gedeeltelijke functiewijziging van landbouwgrond. De grond behoudt zijn agrarische bestemming en met een kwalitatieve verplichting wordt geborgd dat inrichting en gebruik blijvend worden aangepast met het oog op de natuurdoelen. De provincie vergoedt de waardevermindering van de grond tot maximaal 50% van de agrarische waarde in geld of compenserende grond. De agrariër krijgt geen jaarlijkse beheervergoeding. Ook andere overheden (bijvoorbeeld de gemeente Midden-Delfland) verkennen momenteel dit model voor het realiseren van (delen van) hun natuuropgave.

De oplossingen gewogen

In onderstaande tabel hebben we de vijf mogelijke maatregelen beoordeeld op hun 'probleemoplossend vermogen'. Daarbij gaat het niet alleen om het *type gebied* (wel of niet verworven) waarin de maatregel werkt, maar ook om de *mate* waarin of het *gemak* waarmee de geschetste knelpunten worden opgelost. Het beeld is als volgt:

- het toestaan van agrarisch natuurbeheer als invulling van het NNN werkt in beide typen gebieden en lost daar alle knelpunten op – althans, op voorwaarde dat de grond voor de regelgeving de status van landbouwgrond behoudt. Daarmee staat deze oplossing met stip op één;
- erfpacht en doorsluizen van de vergoeding werken alleen op verworven grond. Daarbij is erfpacht effectiever, omdat de pachter hiermee zelf kan aanvragen en daarmee ook belastingvoordelen geniet, terwijl bij het doorsluizen van de vergoeding juist belastingproblemen ontstaan;
- een aantrekkelijk(er) particulier natuurbeheer en een kwalitatieve verplichting werken alleen voor gronden die nog niet van functie zijn veranderd. Beleidswijzigingen rond particulier natuurbeheer zijn wenselijk, maar wellicht weinig realistisch. Aantrekkelijker, want aanmerkelijk goedkoper voor de provincie lijkt de kwalitatieve verplichting: hier blijft de functie landbouw gehandhaafd en wordt toch het natuurbeheer duurzaam verankerd.

Als niet voor oplossing a. wordt gekozen, moeten altijd minimaal twee oplossingen worden toegepast (naast b. of c. tegelijk ook d. of e.) om het knelpunt voor beide categorieën agrarisch natuurbeheer op te lossen.

De oplossingen gewogen

	werkt voor reeds verworven gronden	werkt voor niet-verworven gronden	overall probleem-oplossend vermogen	wie is aanzet?
a. ANLb toestaan in NNN	+	+	+++	provincie
b. Grond uitgeven in erfpacht	+	-	++	TBO
c. Beheervergoeding doorsluizen	+	-	+	TBO/prov.
d. Aantrekkelijk maken particulier beheer	-	+	+	provincie
e. Natuur via kwalitatieve verplichting	-	+	++	provincie

6. Conclusies en aanbevelingen

- a. Vasthouden aan de beoogde beleidswijziging (beëindigen van de mogelijkheid van agrarisch natuurbeheer in het NNN) veroorzaakt serieuze beheerproblemen, veel maatschappelijke onrust en wellicht (vanwege het onttrekken van substantiële geldstromen aan de landbouw) tot juridische procedures. De problemen kennen een serieuze omvang (alleen al in Laag Holland zo'n 1.440 ha, provinciebreed zo'n 1.835 ha) en spelen het sterkst op reeds verworven grond die in 'oude pacht' is (1 dec. '77-regeling), in totaal naar schatting ruim 900 ha. Ze doen zich voor in een aantal van de meest waardevolle en lastigst beheerbare natuurgebieden van Noord-Holland en zetten hier de continuïteit van beheer op het spel.
- b. De problemen zijn naar ons idee onnodig. De provincie ziet de situatie als een lastig relict uit het verleden, maar kan de situatie ook in één beweging omzetten naar een modern arrangement voor de toekomst (*back to the future*). De ingrediënten daarvoor zijn op zich niet nieuw (beleidsomslag Veerman van 2003), maar doen nu weer opgeld: verschillende provincies experimenteren met 'natuur op uitnodiging' en 'agrarische zelfrealisatie'. Het zou Noord-Holland sieren als de 'instrumentenkoffer' voor de natuuropgave ook hier zou worden verbreed, verdergaand dan een pilot met 'beheerarme natuur'.
- c. Als nadeel van agrarisch natuurbeheer wordt vaak de beperkte contractduur genoemd. Ook daar is echter in 2003 al voorwerk verricht door de Werkgroep Duurzame Beheerovereenkomsten. Die adviseert onder meer om de duur afhankelijk te maken van de ecologische realiseringstermijn, een langere duur in Brussel te bepleiten en financiële prikkels in te bouwen voor verlenging van overeenkomsten. Overigens is de vrees voor beëindiging niet erg gegrond: veel van de overeenkomsten waarover we het hier hebben, lopen al 30 tot 35 jaar. Ook voor het NNN zijn nieuwe instrumenten in ontwikkeling die een duurzaam beheer waarborgen. De kwalitatieve verplichting die we in deze notitie behandelen, is er daar één van. Maar er zijn meer mogelijkheden. Zo heeft de provincie Zuid-Holland, die in de Krimpenerwaard een deel van het NNN met agrarisch natuurbeheer wil realiseren, een 'instrumentenkoffer' ontwikkeld voor duurzaam natuurbeheer. Daarmee kan Noord-Holland zijn voordeel doen. Wij juichen een lange contractduur van harte toe.
- d. Als agrarisch natuurbeheer in het NNN onverhoopt geen stand kan houden, is er nog een plan-B waarmee de pijn kan worden veracht en/of de omzetting naar een natuurfunctie aantrekkelijk kan worden gemaakt:
 - voor situaties met 'oude pacht': uitgeven van de grond in erfpacht of op zijn minst doorsluizen van (een deel van) de beheervergoeding naar de pachter;
 - voor beheer van niet-verworven grond: financieel aantrekkelijker maken van particulier beheer (verhogen compensatie waardevermindering) en het waarborgen van de natuurfunctie van landbouwgrond via een kwalitatieve verplichting (zoals in Brabant gebeurt).LTO Noord en de Noord-Hollandse collectieven zijn graag bereid om mee te denken over een adequate invulling van deze instrumenten.
- e. Dit pleidooi laat onverlet dat er ongetwijfeld situaties zijn waar het beheer nu niet optimaal is. Wij zijn graag bereid (en zo was de beleidswijziging aanvankelijk ook ingevuld) om in die gevallen in samenspraak met provincie en TBO's te kijken hoe het beheer kan worden verbeterd en hoe die verbetering instrumenteel het best gestalte kan krijgen.
- f. Omdat de statistieken (althans degene die ons ter beschikking staan) enigszins onvolledig zijn, verdient het aanbeveling om de betrokken arealen en de daarbij behorende weidevogelgegevens nog eens secuur uit te zoeken, zodat een heroverweging van de beleidswijziging goed doortimmerd kan plaatsvinden.

Bijlage: Antwoorden op de vragen van Conny van Stralen en Wilma van Andel, beleidsmedewerkers van resp. D66 en CDA Noord-Holland

Per vraag wordt een kort antwoord gegeven; daarnaast wordt verwezen naar de plek in de achtergrondnotitie waar het antwoord te vinden is.

1. *Hoeveel hectare is voor zover u weet nu nog agrarisch natuurbeheer binnen NNN in NH? Is dat 1800 à 1900 hectare?*

Zie § 3 notitie: in Laag Holland ligt er anno 2017 in totaal zo'n 1.835 ha agrarisch natuurbeheer binnen het NNN. Van die 1.835 ha ligt pakweg de helft op reeds door een TBO verworven gronden (oude pacht). De andere helft ligt op landbouwgrond die wel als natuurgebied is begrensd, maar nog niet van functie is gewijzigd. De grootste oppervlakte (circa 1.400 ha) ligt in Laag Holland; daarnaast ligt er nogal wat op Texel (vooral 'oude pacht') en in West-Friesland.

2. *Kunnen jullie een indicatie geven hoeveel bedrijven afhankelijk zijn van pacht en van agrarisch natuurbeheer, zoals de familie Pepping. Is dat altijd historisch zo gegroeid? Hoeveel boeren oefenen hun bedrijf geheel of gedeeltelijk in NNN uit met agrarische bedrijfsvoering?*

Zie § 3 notitie: ook hier kunnen we alleen cijfers geven voor Laag Holland en niet voor de rest van de provincie. In Laag Holland gaat het om 141 bedrijven met agrarisch natuurbeheer binnen het NNN. Zij hebben gemiddeld bijna 10 ha per bedrijf, variërend van 0,1 ha tot bijna 50 ha. Het aantal bedrijven dat grond pacht in het NNN is nog wat groter. De terreinbeheerders verpachten in Laag Holland zo'n 3.500 ha grasland aan boeren. We schatten het aantal in Laag Holland op ruim 150 en het aantal in heel Noord-Holland op ruim 200. In Laag Holland gaat het om grote oppervlakten per bedrijf: gemiddeld zo'n 25 ha natuurgrond.

Om te begrijpen hoe dit historisch zo is gegroeid (zie § 2 notitie over de lange en soms complexe voorgeschiedenis), moeten we een onderscheid in drieën maken:

- een groot deel van het begrensde natuurgebied heeft van de provincie het beheertype 'weidevogelgrasland' meegekregen. Daarvoor is agrarisch beheer nodig. Ook de TBO's hebben daarom van meet af aan boeren ingeschakeld bij het beheer. Soms stichtten zij eigen beheerboerderijen, maar die zijn inmiddels alle opgeheven of verzelfstandigd: ze bleken duur en de weidevogelresultaten vielen tegen;
- de natuuraankopen gaan in Laag Holland al zo'n beetje tachtig jaar terug. Bij veel van de oudere aankopen is de grond in verpachte staat aangekocht en bleven vaak de reguliere pachtcontracten gelden, al dan niet met beheerbepalingen. Percelen die op die manier voor 1 dec. 1977 zijn verpacht, gelden als landbouwgrond. Hier kan om die reden agrarisch natuurbeheer worden gecontracteerd;
- in begrensde natuurgebied dat nog niet was verworven door een TBO, kon ook agrarisch natuurbeheer worden gecontracteerd. Aanvankelijk als tijdelijke situatie in afwachting van verwerving, later kon hier ook particulier natuurbeheer worden toegepast en met de beleidsomslag van Veerman (2003) werden 'zwaardere' vormen van agrarisch natuurbeheer (uitgesteld maaien, extensief beweiden, plas-dras) zelfs een erkende invulling van de toenmalige EHS.

3. *Wat is het verschil tussen 'agrarisch natuurbeheer' en 'natuurbeheer' in de praktijk voor de grond? En voor de portemonnee van de agrariër? Is dit onderscheid volgens u überhaupt goed te maken? Maken de provincie en de TBO's dit onderscheid op een goede manier?*

Voor het grondgebruik, c.q. de praktijk van het natuurbeheer is er geen principieel verschil tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Dat wil zeggen: de wat verdergaande vormen van agrarisch natuurbeheer (uitgesteld maaien, extensief weiden) komen overeen met beheermaatregelen die in het natuurbeheer worden toegepast. Dat was ook precies het idee bij de beleidsomslag van Veerman, waarbij er een 'omzettingstabel' tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer is opgesteld met gelijkwaardige beheermaatregelen. Het agrarisch

natuurbeheer kent zelfs aanzienlijk meer mogelijkheden tot sturing op het beheer (via het agrarisch collectief) dan het natuurbeheer, waar vrijwel geen beheermaatregelen zijn vastgelegd en het beheer wordt overgelaten aan het vakmanschap van de beheerder. Resultaat is dat in het natuurbeheer vaker relatief monotoon (maaidatum)beheer wordt uitgevoerd en in het agrarisch natuurbeheer een gevarieerder mozaïek van maatregelen.

Voor de portemonnee van de boer zijn er wel belangrijke verschillen (zie § 4 notitie). Bij agrarisch natuurbeheer vraagt de boer (via het collectief) de vergoeding aan en ontvangt hij die ook zelf. Bij natuurbeheer vraagt de TBO de vergoeding aan en ontvangt de agrariër niets (op twee Waterlandse natuurgebieden na). Uitzondering zijn daarnaast vier bedrijven met erfpacht (die zelf kunnen aanvragen) en de bedrijven die particulier beheer toepassen. Maar het merendeel van de bedrijven heeft als enige tegemoetkoming een relatief lage pacht. Maar nu de TBO's de pacht drastisch aan het verhogen zijn, wordt dit pachtvoordeel in rap tempo kleiner. Daarnaast zijn er andere financiële nadelen verbonden aan de natuurstatus, zoals het vervallen van de compensatie van faunaschade.

Het onderscheid wordt nu door de provincie niet op de goede manier gehanteerd: het accent zou veel sterker op effectief beheer en de resultaten daarvan moeten liggen en niet op de functie van de grond. Een aantal provincies heeft de gebieden met agrarisch natuurbeheer 'ontgrensd' uit het NNN, waardoor functiewijziging van de baan was. Noord-Holland heeft ervoor gekozen om de begrenzing intact te laten en grondgebruikers dwingen om de grond te verkopen (recent lanceerde de provincie een uitkoopregeling) of particulier natuurbeheer gaan doen. Maar dat is geen oplossing voor de boeren met agrarisch natuurbeheer op verworven grond. En particulier natuurbeheer is financieel volstrekt onaantrekkelijk gemaakt.

4. *Wat is jullie antwoord op de stelling dat zowel pachters als eigenaren al lang weten dat bepaalde gebieden als natuur aangemerkt gaan worden en zich daar in een contract aan geconformeerd hebben? Waren de consequenties daarvan bij de pachters en eigenaren voldoende bekend?*

Deze stelling is, kortgezegd, onzin (zie § 2 notitie). Natuurlijk is al lang bekend dat gebieden en percelen zijn begrensd als natuurgebied, maar lange tijd was agrarisch natuurbeheer hier van overheidswege gewoon een officiële keuzemogelijkheid. Die keuze werd nog een bekrachtigd bij de beleidsomslag van 2003, toen een deel van de EHS ook met agrarisch natuurbeheer mocht worden ingevuld. Je kunt dus niet zeggen dat het einde van het agrarisch natuurbeheer al lang geleden is aangekondigd. Pas in 2012 kwam de provincie met deze aankondiging, toen bovendien nog in een mildere vorm dan nu: er zou per geval worden bekeken of een agrarisch beheertype of een natuurbeheertype gewenst was. Die nuance is nu helemaal weg.

5. *Wat is jullie kritiek op de manier van beheer door TBO's? Hebben de TBO's gelijk beheerbeleid als ze in hetzelfde gebied opereren? Zo nee, kunt u wat verschillen noemen?*

Voor de goede orde: het feitelijke beheer door de TBO's zelf beperkt zich tot een aantal rietlanden; voor het weidevogelbeheer wordt overal veehouders ingeschakeld. Als met TBO-beheer wordt bedoeld: het beheer op percelen met een natuurbeheerpakket, laten deze percelen een zeer wisselend beeld zien, zowel qua organisatie (afspraken met boeren) als qua ontwikkeling van de weidevogelstand. In een aantal gebieden is het beheer te monotoon (accent op 15 juni maaien) en te extensief (te weinig maaien en vooral te weinig beweiden). Daar zien we de weidevogels hard teruglopen. In andere gebieden gaat het beter. De kaders met voorbeeldbedrijven in § 4 van de notitie laten zien dat het op de stukken met agrarisch natuurbeheer qua vogels zeer goed kan gaan. Daarnaast verschillen de TBO's sterk in:

- hun verpachtingsbeleid: sommige staan open voor langjarige pacht en incidenteel zelfs erfpacht, maar de tendens is de laatste jaren dat er steeds kortere pachttermijnen (eenjarige pacht of kortlopende geliberaliseerde pacht) worden overeengekomen. Ook de pachtsom verschilt sterk, mede door verschillend beleid hoe wordt omgegaan met GLB-

betalingsrechten (Natuurmonumenten heeft via private overeenkomsten geregeld dat deze bij pachtbeëindiging op naam van NM komen te staan);

- hun bereidheid om (een deel van) de beheervergoeding door te sluiten naar de pachter. Slechts in enkele gebieden (Wormer- en Jisperveld, Varkensland) zijn hierover afspraken gemaakt, en die staan nu ter discussie.

6. *Hoeveel procent van het NNN zou volgens jullie met agrarisch natuurbeheer vorm moeten worden gegeven? Kunt u dat percentage iets nader duiden?*

Het zou ons een goed idee lijken als een groot deel van de huidige oppervlakte met agrarisch natuurbeheer wordt 'erkend' als legitieme invulling van het NNN. Dat is 1.835 ha op zo'n 10.000 ha begrensd natuurgebied: nog geen 20%, een alleszins redelijk aandeel. Deze keuze laat onverlet dat de provincie kan blijven inzetten op een groter aandeel particulier natuurbeheer. Daarvoor moet de regeling echter wel aantrekkelijker worden gemaakt (verhogen compensatie waardedaling grond). Door agrarisch natuurbeheer te erkennen als volwaardige invulling, kan bovendien de NNN-taakstelling van 250 ha nieuwe natuur per jaar versneld worden gerealiseerd.

7. *De provincie wil natuurverbindingen realiseren met het NNN t.b.v. de biodiversiteit. Hebben de agrariërs daar nog suggesties voor (die anders zijn dan de huidige plannen), die dat op een betere manier zouden kunnen realiseren?*

Het creëren van nieuwe natuurverbindingen buiten de huidige NNN-begrenzing zal met het traditionele instrumentarium niet gemakkelijk gaan. Dat kan anders liggen als er nieuw instrumentarium wordt ingezet waarvan ook agrarisch natuurbeheer deel uitmaakt – zie ook het antwoord op vraag 14. Vooral de leefgebieden droge en natte dooradering van het agrarisch natuurbeheer bieden hiervoor goede kansen.

De gronden met agrarisch natuurbeheer binnen het huidige NNN hebben vrijwel alle een weidevogelstelling. Verbinden is hier vooral van belang in termen van een goede afstemming en ruimtelijke situering van beheer binnen en buiten natuurgebieden. Agrarisch collectief Water, Land & Dijken steekt al veel energie in een goede 'ruimtelijke configuratie' en houdt daarbij ook rekening met het 'natuurbeheer' onder regie van de TBO's. Dat laat onverlet dat de afstemming tussen WLD en TBO's nog kan worden verbeterd.

8. *Hoe zouden de langjarige afspraken tussen TBO's en agrariërs, waar het 7 februari veel over ging, eruit moeten zien? Zijn er andere regio's waar dat al gebeurt? Welke?*

Zulke afspraken moeten zich vooral richten op (zie ook § 5 notitie):

- de gebruiks zekerheid van de grond. Geschikte pachtvormen zijn bijvoorbeeld erfpacht (waarbij de pachter zelf beheervergoeding kan aanvragen), natuurlandpacht en reguliere pacht (zesjarig met verlengingsrecht);
- de vergoeding voor het beheer. In een 'arbeidsintensief' gebied als Laag Holland is de beheervergoeding essentieel voor een duurzaam en effectief beheer. Daarnaast is het ook vanuit principieel oogpunt terecht dat de beheervergoeding op zijn minst voor een deel terecht komt bij degene die het beheer uitvoert. Ook hierbij moet het gaan om duurzame afspraken en om een constructie die fiscaal aantrekkelijk is (nu ziet de Belastingdienst doorgesluisde vergoeding als betaling voor loonwerk).

Van zulke duurzame afspraken zijn al voorbeelden. Deels in Laag Holland zelf (bijv. erfpacht), maar ook in Overijssel (gezamenlijk aanvragen beheersubsidie) en Zuid-Holland (instrumentenkoffer natuuropgaven Krimpenerwaard en Bodegraven-Noord).

9. *Aan wat voor natuur draagt het agrarisch natuurbeheer in jullie gebied bij. Weidevogels? Biodiversiteit? Bodemkwaliteit? Nog meer?*

De situaties die nu urgent zijn vanwege de voorgenomen beleidswijziging, gaat het primair om weidevogelbeheer. Maar het agrarisch natuurbeheer zoals Water, Land & Dijken dat in zijn

werkgebied uitzet, dient meer doelen: het weidevogelbeheer is ook goed voor het bodemleven (door het opbrengen van storrijke mest) en voor het klimaat (blijvend grasland is een belangrijke koolstofbuffer). Daarnaast zijn er contracten voor soorten van moerassige situaties (rietlanden, natuurvriendelijke oevers) en voor waterkwaliteit (bijv. bufferzones). Bijna alle contracten hebben daarnaast belangrijke voordelen voor het landschap (kleurig grasland, koe in de wei, fraaie slootoevers).

10. *Is de natuur die voortkomt uit het agrarisch natuurbeheer volgens jullie waardevoller dan de natuur van TBO's? Zo ja, waarom? (vb: wat voegt mest toe?)*

In zijn algemeenheid kunnen we niet stellen dat de opbrengst van agrarisch natuurbeheer altijd en overal beter is dan die van de TBO's. Wel kunnen we zeggen (zie ook het antwoord op vraag 5) dat het agrarisch natuurbeheer toegevoegde waarde levert op de volgende aspecten:

- sterkere aansturing van het beheer, uitgekende situering en vorming beheermozaïeken);
- grotere variatie in ingezette beheermaatregelen (geen grote aaneengesloten stukken met eenzelfde maaidatum);
- beweiding en bemesting (m.n. ruige mest). Buiten de delen met agrarisch en particulier natuurbeheer is in zijn algemeenheid te veebezetting (te) laag en komt er (te) weinig mest, met name storrijke mest. Er is een toenemend aantal percelen waar helemaal niet meer wordt beweid en bemest en waar alleen eenmaal per jaar wordt gemaaid. Dat komt de kwaliteit voor weidevogels zeker niet ten goede.

Daarnaast schuilt het belang van agrarisch natuurbeheer in het feit dat er zonder deze beheervorm helemaal geen beheer dreigt plaats te vinden. Doordat alternatieve ontbreken of volstrekt onaantrekkelijk zijn (particulier beheer), zal in delen van het NNN (vaak gaat het ook nog om Natura 2000-gebieden) het beheer helemaal wegvallen, zo blijkt ook uit de voorbeeldbedrijven die in de notitie (§ 4) worden opgevoerd. Dat is zeer schadelijk voor de weidevogelstand.

11. *Wat kan er volgens jullie aan meewerken dat de 'burgers' en dus ook de politiek gaan zien dat het beheer van boeren ook natuur is en wellicht waardevollere natuur is?*

Er gebeurt al veel om het agrarisch natuurbeheer te promoten en – meer in zijn algemeenheid – om burgers te laten zien wat er op de boerderij gebeurt. Maar het misverstand dat natuur alleen door TBO's kan worden geleverd is hardnekkig. Naast het versterken van de educatieve activiteiten kunnen de inspanningen worden versterkt om bij beleidsmakers beter tussen de oren te krijgen hoe het natuurbeheer in veenweidegebieden in elkaar zit en welke rol agrarisch natuurbeheer daarin kan spelen. Ter illustratie: zelfs na het indienen van verschillende zienswijzen over de voorgenomen beleidswijziging blijft de provincie van mening dat particulier natuurbeheer een oplossing is voor agrarisch natuurbeheer op reeds verworven gronden. De materie is complex en vereist kennelijk meer toelichting of – beter nog – een kijkje in de praktijk van het natuurbeheer.

12. *Kunnen jullie het idee van erfpacht van (natuur)gronden iets nader uitwerken?*

Voor de goede orde: dit is niet alleen een idee, dit is op een aantal natuurbeherende bedrijven in Nederland al praktijk. Ook in Laag Holland heeft Staatsbosbeheer enkele jaren terug met vier veehouders een erfpachtcontract voor 30 jaar gesloten. Erfpacht is een zakelijk recht dat in economische zin vrijwel gelijkstaat met eigendom. De veehouders kunnen daarmee zelf beheersubsidie aanvragen en genieten ook de fiscale (IB-) vrijstelling daarvan. Bovendien biedt de lange pachttermijn de mogelijkheid om op de grond te investeren en geldt de grond bij de bank als solide onderpand. De erfpachter betalen wel een relatief hoge erfpachtcanon. In de afspraken is goed geregeld welke beheer er wordt gevoerd, welke zeggenschap beide partijen hebben in het beheer, hoe er wordt gemonitord en wanneer het beheer wordt bijgesteld. SBB had de intentie om het aantal erfpachtcontracten te vergroten, maar dat is er tot dusverre niet van gekomen.

13. *Wat is de reden dat de problematiek van oude contracten alleen in Noord-Holland en Overijssel speelt?*

In deze gebieden dateert de grondaankoop al van lang geleden en werden gronden in verpachte staat aangekocht. Zie ook het antwoord op vraag 2 en § 2 van de notitie. De situatie komt ook elders in Nederland wel voor, maar op veel kleinere schaal.

14. *Hoe gaan volgens u andere provincies om met agrarisch natuurbeheer binnen NNN?*

Een deel van de provincies heeft alle gronden met agrarisch natuurbeheer bij de laatste herijking 'ontgrensd'. Dat is één van de redenen dat het NNN daar is omvang is afgenomen. Maar er is ok weer een beweging terug: juist waar waar het NNN kleiner is geworden, trachten sommige provincies (Overijssel, Brabant) via specifieke arrangementen ('natuur op uitnodiging', 'agrarische zelfrealisatie') grondgebruikers te interesseren voor natuurbeheer. Dat is doorgaans buiten het herijkte NNN. Maar Zuid-Holland heeft er recent voor gekozen om ook een deel van het NNN (een forse oppervlakte in de Krimpenerwaard) mede door inzet van agrarisch natuurbeheer te realiseren. Voor de natuuropgave hier is een 'instrumentenkoffer' ontwikkeld.

15. *Zijn er boeren die een bedrijf starten in het NNN? De TBO's doen dit soms (maar we hebben begrepen niet enthousiast). Zouden "proefprojecten" met boeren in NNN een goed idee zijn om een doorbraak tot stand te brengen over hoe hierover gedacht wordt? Zgn natuurinclusieve landbouw.*

Zoals gezegd (vraag 2) stichten de TBO's de laatste tijd geen eigen beheerbedrijven meer vanwege de hoge kosten. Er zijn wel boeren die een bedrijf starten in het NNN, soms omdat zij een TBO-bedrijf overnemen. Maar de belangrijkste ontwikkeling is dat een groeiend aantal bedrijven die natuurgrond pachten of geheel in natuurgebied zijn gelegen, zich sterk op natuurproductie gaat richten. Voor hen is enkele jaren terug bijvoorbeeld de Beroepsvereniging Natuurboeren opgericht. Zij nemen het risico, vaak met eigen afzetkanalen (bijv. huisverkoop) of een meerprijs (EKO), om hiervan een rendabel bedrijf te maken. Proefprojecten met "Boeren in het NNN" zijn in Laag Holland niet nodig (boeren in het NNN is al tientallen jaren praktijk), maar projecten gericht op de versterking van de positie van zulke bedrijven (zie ook de antwoorden op de vragen 8, 11 en 12) zijn zeer welkom. Ook is het zeer gewenst om de weidevogelgegevens van de bedrijven met agrarisch natuurbeheer binnen het NNN nog eens goed naast de gegevens van het overige weidevogelbeheer binnen het NNN te leggen. Die gegevens zijn naar ons idee cruciaal om tot een goede beslissing te komen over de toekomst van het agrarisch natuurbeheer in het Nationaal Natuurnetwerk.