

# Naar nieuwe verhoudingen tussen eigendom en beheer bij natuurbescherming

**A. Guldemon**

**P. Terwan**

Centrum voor Landbouw en Milieu

Utrecht, april 2001

CLM 492 - 2001



# Inhoud

---

<b>Inhoud</b>	
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Korte historie van verwerking en beheer</b>	<b>3</b>
2.1 Van hectaregevechten naar Relatienota	3
2.2 Reservaatbeheer veelal door boeren	3
2.3 Grondverwerking schoorvoetend ter discussie	4
2.4 Nieuwe mogelijkheden nog nauwelijks benut	5
<b>3 Voorbeelden van een nieuwe verhouding tussen verwerking en beheer</b>	<b>7</b>
3.1 Combinatiemogelijkheden van eigendom en beheer	7
3.2 Eigendom bij de natuurbescherming	7
3.2.1 Georganiseerd boerenbeheer	8
3.3 Eigendom bij de boeren	12
3.4 Gezamenlijk eigendom	15
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
4.1 Nieuwe en/of onbekende combinaties	20
<b>Bronnen</b>	<b>23</b>



# 1 Inleiding

---

Onder de gebieden met een belangrijke natuurfunctie vinden we in Nederland zowel de meer natuurlijke biotopen zoals bos, heide, duin, hoogveen en moeras als agrarische cultuurlandschappen. De natuurlijke biotopen zijn deels in bezit van de natuurbeschermingsorganisaties, maar zijn ook in eigendom bij particuliere grootgrondbezitters, beleggers, gemeenten, waterschappen, recreatieschappen, waterleidingbedrijven, rijkswaterstaat en domeinen. Onder de agrarische cultuurlandschappen vallen bijvoorbeeld gebieden die belangrijk zijn voor (kritische) weidevogels of die belangrijke botanische waarden herbergen (bijv. bloemrijke hooilanden of kruidenrijke akkers).

De overheid heeft om natuur in Nederland te versterken de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ontwikkeld. Naast veel al bestaande natuurgebieden is een ‘ruggengraat’ van huidige en toekomstige gebieden met hoofdfunctie natuur aangewezen. In 2018 moet de EHS zijn gerealiseerd. Voor de agrarische gronden die in de EHS zijn gelegen geldt al bijna een eeuw grondverwerving als belangrijkste beschermingsinstrument. Traditioneel koopt de overheid (de Dienst Landelijk Gebied) in deze gebieden alle grond aan die zij in handen kan krijgen en speelt deze vervolgens ‘om niet’ door naar één van de drie terreinbeherende natuurorganisaties: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of één der Provinciale Landschappen. De heersende mening is dat grondverwerving het beste middel is om een goed en duurzaam natuurbeheer te waarborgen. Overigens wordt een belangrijk deel van deze agrarische gronden met hoge natuurwaarden ook na verwerving weer door boeren beheerd.

De laatste tijd is die mening echter sterk in discussie. Ten eerste groeit het besef dat verwerving van gronden in agrarische gebieden te zeer een doel op zich is geworden en dat er mogelijk ook andere wegen zijn naar een goed en duurzaam natuurbeheer. Het Programma Beheer, het nieuwe LNV-stelsel van subsidieregelingen voor natuurbeheer, heeft schoorvoetend een begin gemaakt met dit nieuwe besef door de introductie van ‘particulier beheer’. Ten tweede zijn de grondprijzen de laatste decennia zeer fors gestegen, waardoor verwerving voor de EHS steeds duurder wordt en het kabinet hiervoor steeds grotere sommen geld moet uittrekken. Dit wakkert de discussie aan over de kosten-effectiviteit van verwerving in vergelijk met vormen van natuurbeheer waarbij de grond niet wordt verworven, maar wel de beoogde natuurdoelen worden behaald.

Inmiddels zijn er in Nederland en daarbuiten al diverse praktijkvoorbeelden van andere typen afspraken over natuurbeheer, stoelend op andere verhoudingen tussen eigendom en beheer van de betrokken gronden. In het licht van de genoemde discussies is het interessant om – mede aan de hand van deze praktijkvoorbeelden – de mogelijkheden van andere werkwijzen en organisatievormen in het natuurbeheer te onderzoeken. Deze kunnen voor streekbewoners en grondgebruikers wellicht de spanning verlichten die ruimteclaims vaak oproepen en kunnen voor de natuurbescherming handvatten bieden om het natuurbeheer sneller te realiseren en efficiënter te organiseren. Van belang is het om op te merken dat deze andere typen afspraken over natuurbeheer niet betekenen dat aan de doelstelling van het beheer getornd moet worden.

In deze notitie doen we verslag van een korte verkenning naar andere werkwijzen en organisatievormen en proberen we hieruit lessen te trekken voor het toekomstige beheer van natuurgebieden.

We danken de volgende personen voor hun bijdrage aan dit rapport:

- de personen en instanties die informatie hebben verschaft over de beschreven voorbeeldprojecten (in de bronnenlijst bij naam genoemd);
- J. Pijl (Gelders Landschap), W.J. van der Weijden (CLM) en J.A.W.A. Reus (CLM, thans werkzaam bij de Duinboeren) voor commentaar op de concepttekst;
- E.B. Oosterveld (CLM, thans bureau Altenburg & Wymenga) voor een deel van de gegevensverzameling.

## 2 Korte historie van verwerking en beheer \_\_\_\_\_

### 2.1 Van hectaregevechten naar Relatienota

Vrij kort na de oprichting van natuurbeschermingsorganisaties, eind 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>e</sup> eeuw, kopen deze naast bos-, heide- en duingebieden ook landbouwgrond aan. Dat gebeurt eerst nog mondjesmaat, maar de eerste aankopen van waardevolle graslanden dateren reeds uit de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw. Door de snelle intensivering van het agrarisch grondgebruik na de Tweede Wereldoorlog nam de roep om bescherming en aankoop van ecologisch waardevolle landbouwgronden toe. In menig ruilverkavelingsgebied ontstonden, met name in de jaren '60 en '70, heftige 'hectaregevechten' tussen landbouw en natuurbescherming. Functiescheiding en verwerving van gronden voor natuurbeheer waren hierbij steeds de inzet. Halverwege de jaren '70 werd de zogeheten Relatienota gepubliceerd, die het verwervingsbeleid formeel bekrachtigde (100.000 ha extra landbouwgrond zou worden verworven voor natuurdoelen en uiteindelijk in beheer komen bij de natuurbescherming zelf). Maar de Relatienota introduceerde ook het nieuwe fenomeen van beheersovereenkomsten: op eveneens 100.000 ha zouden boeren voortaan natuurcontracten kunnen sluiten met de overheid en tegen betaling aan natuurbeheer kunnen doen. Zowel de grondverwerving als de beheerscontracten kwamen aanvankelijk maar schoorvoetend van de grond. Pas in de jaren '90 kwam er meer animo voor beheersovereenkomsten en kwam ook de grondverwerving beter op gang. Dat laatste had ook te maken met extra inspanningen vanwege het Natuurbeleidsplan (1990) en het Structuurschema Groene Ruimte (1993), waarin het concept van een landelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS) was uitgewerkt, wat leidde tot extra ruimteclaims voor natuur. Behalve de 100.000 ha reservaatvorming uit de Relatienota is er sprake van 50.000 ha te verwerven natuurontwikkelingsgebied en een groot aantal ecologische verbindingszones die veelal zouden moeten worden verworven.

### 2.2 Reservaatbeheer veelal door boeren

Momenteel heeft de terreinbeherende natuurbescherming naar schatting 80.000 ha landbouwgrond in eigendom, waarvan een deel is verworven in het kader van de Relatienota en een deel reeds eerder was verworven. Het overgrote deel van die grond is grasland; in slechts een beperkt aantal gebieden zijn ook akkers verworven. Het beheer van die agrarische of semi-agrarische gronden is soms in handen van de natuurbescherming zelf, die hiertoe in een aantal gevallen eigen 'beheersbedrijven' heeft opgezet. Veel vaker is het gebruik echter weer verpacht of verhuurd aan boeren in de directe omgeving. De contractuele constructies waarmee dat gebeurt, zijn zeer uiteenlopend: van verkoop van gras-op-stam en seizoenspacht tot aan 26-jarige erfpacht, met een zeer divers scala aan natuurbepalingen en aan verschuldigde pacht. Speciaal voor reservaten introduceerde het kabinet in 1990 de natuurlpacht, die het mogelijk maakt om zesjarige contracten met natuurbepalingen te sluiten met een navenant verlaagde pachtsom. De natuurorganisaties hebben vervolgens, de ene voortvarender dan de andere, een aantal kortlopende pachtcontracten omgezet in zesjarige natuurlpacht.

## 2.3 Grondverwerking schoorvoetend ter discussie

In de tweede helft van de jaren '90 werden er steeds meer vraagtekens gezet, ook in de politiek, bij de kosten-effectiviteit van grondverwerving voor de EHS. Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- de sterk stijgende grondprijzen, waardoor het kabinet keer op keer extra geld moet uittrekken voor grondverwerving. Ter illustratie: sinds 1960 zijn de grondprijzen (gecorrigeerd voor inflatie) grofweg verviervoudigd en vanaf de jaren '80 grofweg verdubbeld. Voor het eerst sinds eind jaren '70 staat het grondbeleid ook weer op de politieke agenda en liggen er inmiddels diverse adviezen hoe de overheid op aanvaardbare wijze de grondmarkt beter in balans kan brengen;
- de professionalisering van het agrarisch natuurbeheer. De afgelopen tien jaar blijken boeren bereid tot verdergaande natuurmaatregelen, waardoor hun potentiële bijdrage aan het beheer van waardevolle gebieden is toegenomen. Door de sterke opkomst van agrarische natuurverenigingen zijn bovendien de professionaliteit en schaal van het beheer toegenomen, waardoor meer solide beheersgaranties kunnen worden gegeven.

Op basis van de LNV-nota *Dynamiek en Vernieuwing* lopen er sinds 1998 experimenten met 'particulier beheer', waarbij particuliere grondeigenaren (boeren, landgoedeigenaren) hun gronden kunnen inrichten en beheren met natuur als hoofdfunctie. Vanaf 2000 zijn de nieuwe subsidieregelingen voor natuurbeheer (op basis van het Programma Beheer) van kracht. Hiermee heeft het ministerie - in ieder geval 'instrumenteel' - de exclusieve positie van grondverwerving opgeheven, en wel op drie manieren:

- particulier beheer is nu een reguliere keuzemogelijkheid, zij het vooralsnog op bescheiden schaal (maximaal 20.000 ha tot 2018). Naast een beheersvergoeding ontvangen eigenaren een vergoeding voor de waardedaling van hun grond door functiewijziging. Deze vergoeding is gebaseerd op het verschil tussen de feitelijke grondprijs en de waarde als 'natuurgrond'. Hiertoe is elke gemeente ingedeeld in een bepaalde grondprijssklasse. De vergoeding is geïndexeerd voor inflatie (op basis van de CBS-consumentenprijzen) en wordt uitgekeerd in (waarschijnlijk) 18 jaarlijkse termijnen;
- het is nu ook mogelijk voor pachters in natuurgebieden, dus voor de feitelijke beheerders, om een subsidie-aanvraag in te dienen bij het Programma Beheer. In het verleden ging die vergoeding automatisch naar de grondeigenaar;
- de overheid heeft (via DLG) geen voorkeursrecht van koop meer in nog niet verworven reservaatgebieden.

Agrariërs en landgoedeigenaren hebben de nieuwe mogelijkheden, met name die van particulier beheer, verwelkomd. De terreinbeherende natuurbescherming is minder enthousiast. Vergeleken met de oorspronkelijke bedoelingen van NBP en SGR verliezen zij – letterlijk – terrein. Maar bovendien vrezen zij kwaliteitsverlies, omdat zij in het algemeen qua natuurdoelen een hoger ambitieniveau hebben dan rijk en provincie met de beheerspakketten van het Programma Beheer, resp. de provinciale doeltoewijzingen.



## 2.4 Nieuwe mogelijkheden nog nauwelijks benut

Toch loopt het nog geen storm met de nieuwe mogelijkheden die het Programma Beheer biedt. Belangrijke knelpunten zijn bijvoorbeeld (zie ook Michels 2000):

1. De grondprijzen stijgen veel sneller dan de inflatie (gedefinieerd in termen van consumentenprijzen: de koopkracht van de gulden). Daardoor zijn ondanks de indexeringsvergoedingen voor functiewijziging in veel gebieden nu al niet meer toereikend om het werkelijke waardeverlies van de grond te compenseren. In totaal kan het vermogensverlies oplopen tot wel f 15 à 25.000,- per ha.
2. De provincies formuleren de natuurdoelen en moeten gebieden aanwijzen waar particulier beheer mogelijk is. De provincies zijn er nog lang niet allemaal uit hoe zij particulier beheer willen gaan toepassen. Ook sporen de wensen van particulieren niet altijd met de provinciale natuurdoelen. Gevolg is dat er regelmatig sprake is van een ruimtelijke en/of inhoudelijke *mismatch* tussen wensen en mogelijkheden.
3. Bij de pachtersaanvraag in gebieden met hoofdfunctie natuur schuilt een addertje onder het gras: de grondeigenaar moet toestemming verlenen (de zogenaamde verpachtershandtekening). Tot dusverre toont de natuurbescherming zich daartoe niet bereid. Voor de natuurbescherming is een knelpunt dat zij bij een pachtersaanvraag helemaal geen beheerssubsidie meer krijgt en de verworven hectares dus niet langer bijdragen aan de financiering van de organisatie als zodanig (de vergoedingen omvatten geen overhead). Overigens lopen ook 'nieuwe beheerders' zoals agrarische natuurverenigingen tegen dit knelpunt op.
4. Bij eigendommen van Staatsbosbeheer geldt punt 3 op een speciale manier, omdat SBB formeel niet onder de financieringsregelingen van het Programma Beheer valt, maar een eigen financieringsregeling met het ministerie heeft. Bijdragen aan pachters via het Programma Beheer zouden dan in mindering moeten worden gebracht op het financieringscontract tussen SBB en LNV. Het is vooralsnog onduidelijk hoe beide partijen hiermee willen omgaan.

Als gevolg van dit alles maken tot dusverre slechts enkele landgoedeigenaren en nog zeer weinig agrariërs gebruik van de mogelijkheid voor functiewijziging en waren er eind 2000 - een enkele uitzondering daargelaten - nog geen pachtersaanvragen voor het beheer van natuurgebieden gehonoreerd.



# 3 Voorbeelden van een nieuwe verhouding tussen verwerking en beheer

Traditioneel is de natuurbescherming de grondeigenaar en wordt het beheer of door hen zelf of door agrariërs uitgevoerd. Maar als we kijken welke varianten er denkbaar zijn voor eigendom en beheer van natuurgebieden, en we gaan daarbij uit van twee hoofdrolspelers (natuurbescherming (de terreinbeheerders) en boeren of andere particuliere grondgebruikers), zijn er veel meer mogelijkheden. In schema:

## 3.1 Combinatiemogelijkheden van eigendom en beheer

	eigendom	beheer		
		natuurbescherming	boeren	gezamenlijk <sup>1</sup>
1	natuurbescherming	regelmatig	vaak	zelden
2	boeren	niet	nog weinig	zelden of nooit <sup>2</sup>
3	gezamenlijk <sup>1</sup>	niet	niet	zelden

<sup>1</sup>) terreinbeheerders en boeren gezamenlijk

<sup>2</sup>) dit geldt voor samenwerking tussen terreinbeheerders en boeren; wel vindt er op grote schaal samenwerking plaats tussen vrijwilligersgroepen en boeren voor weidevogel- en landschapsbeheer

Zoals het schema al laat zien, komen lang niet al deze mogelijkheden in de praktijk voor. Sommige daarvan liggen wellicht ook minder voor de hand (zoals beheer door een natuurorganisatie op gronden van agrariërs), andere bieden wellicht onvermoede kansen. In dit hoofdstuk beschrijven we volgens bovenstaande indeling (met de grondeigendom als invalshoek) een aantal praktijkvoorbeelden waar ‘alternatieve’ constructies zijn getroffen voor het natuurbeheer. De meeste daarvan zijn Nederlandse voorbeelden, maar we nemen ook een kijkje over de grens.

## 3.2 Eigendom bij de natuurbescherming

Het beheer van gronden in eigendom bij natuurbescherming wordt vaak door boeren uitgevoerd, waar bij zij individueel contracten hebben. Hierbij is vooral een variant interessant waarbij boeren gezamenlijk (in georganiseerd verband, b.v. als een agrarische natuurvereniging) het beheer voeren. Ook interessant is de combinatie waarbij boeren in samenwerking met de natuurbescherming het beheer voeren. In kaders worden vijf voorbeelden gegeven van deze combinaties van eigendom en beheer.

### 3.2.1 Georganiseerd boerenbeheer

‘Georganiseerd boerenbeheer’ van verworven reservaten komt steeds vaker voor. Met de sterke opkomst van agrarische natuurverenigingen is het maken van collectieve afspraken aanmerkelijk gemakkelijker geworden. Maar ook daarvoor waren er kleinschalige samenwerkingsverbanden of op zijn minst afspraken tussen grondgebruikers over het beheer van reservaten.

Collectieve beheersafspraken hebben voor de grondeigenaar duidelijke voordelen:

- er kunnen zaken worden gedaan met één onderhandelingspartner die een groot aantal grondgebruikers vertegenwoordigt. Dat scheelt veel tijd;
- de grotere schaal van afspraken maken betekent ook dat er afspraken in beeld komen die met individuele grondgebruikers niet of minder gemakkelijk mogelijk zijn, bijv. over ruimtelijke variatie in beheer en een gebiedsmatige aanpak van natuur en landschap;
- er zijn betere afspraken mogelijk over continuïteit van het beheer, omdat het beheerscollectief in beginsel verantwoordelijk is voor het opvullen van eventuele onderbrekingen in het beheer;
- het collectief kan desgewenst organisatorische taken op zich nemen (werving, contractering, controle, monitoring etc.).

In deze paragraaf beschrijven we een aantal voorbeelden van zulk ‘georganiseerd’ reservaatbeheer. Dit overzicht is verre van volledig. In steeds meer gebieden zijn agrarische natuurverenigingen en natuurbescherming hierover in overleg.

#### Gezamenlijk beheer

Het aantal voorbeelden van gezamenlijk beheer door boeren en natuurbescherming is klein. Een nog prille aanzet hiertoe is de gezamenlijke beheersstichting van Zuid-Hollands Landschap en de agrarische natuurvereniging Den Hâneker voor een deel van de Lekuiterswaarden. Hoewel het ‘gezamenlijke’ van het beheer nog nader moet worden uitgewerkt, zal dat vooral bestaan uit het gezamenlijk formuleren van doelen en beheersmaatregelen. Het feitelijke beheer zal waarschijnlijk grotendeels door boeren worden gedaan. Niettemin kunnen gezamenlijk gedragen doelen en maatregelen een belangrijk pluspunt zijn vergeleken met de situatie waarin boeren louter uitvoeren wat de natuurbescherming heeft bedacht. In het laatste geval is veeleer sprake van ‘groen loonwerk’ voor de grondeigenaar, in het eerste zal er veel meer betrokkenheid van de grondgebruikers zijn bij het beheer van het gebied en kan het beheer wellicht efficiënter worden vormgegeven.

#### Sterke en zwakke punten

Uit de voorbeelden komt een aantal sterke en zwakke punten naar voren van de constructies die tot dusverre worden gehanteerd bij georganiseerd boerenbeheer. Deze zijn deels al eerder in dit verhaal ter sprake gekomen.

#### Sterke punten zijn:

- voor de natuurbescherming is het aantrekkelijk om voor het beheer van grotere oppervlakten tegelijk zaken te doen met één partij;
- de nieuwe, gebiedsgerichte weidevogelpakketten uit het Programma Beheer vergemakkelijken dit type afspraken;
- soms heeft de agrarische natuurvereniging ook zeggenschap in de formulering van de natuurdoelen en/of in de invulling van de beheersmaatregelen. Beide vergroten

de betrokkenheid bij het beheer en vergemakkelijken de agrarische inpasbaarheid van het beheer;

- solide (langjarige, schriftelijke) afspraken maken het mogelijk dat de grond meetelt voor de mineralenaangifte en in de berekening van de veebezetting (om te beoordelen of het bedrijf voldoet aan de veebezettingnorm).

**Zwakke punten** zijn:

- in de meeste gevallen (Amstelland uitgezonderd) kunnen de pachters geen gebruik maken van de vergoedingen vanuit de Subsidieregeling Natuurbeheer, c.q. is de natuurbescherming vooralsnog niet bereid om in te stemmen met een pachtersaanvraag;
- als gevolg daarvan bestaat de vergoeding voor het natuurbeheer meestal uit een verlaagde pacht en bedraagt zij per saldo slechts enkele honderden guldens per ha;
- ook het type contractvorm wisselt. Soms is er sprake van natuurpacht, soms van 'gewone' pacht met natuurbepalingen. Er lijkt weinig te zijn nagedacht over de vraag welke contractvorm het meest geëigend is om het gebruiksrecht van grond met natuurfunctie te regelen;
- regelen van gebruiksrecht (pacht) en natuurvergoeding in één contract lijkt in ieder geval niet altijd de meest geëigende weg. De verschuldigde vergoeding voor het gebruiksrecht moet dan worden verrekend met de te ontvangen vergoeding voor het natuurbeheer. Maar omdat negatieve pacht niet mogelijk is, kan dit op problemen stuiten.

---

**Voorbeeld 1: Zuid-Hollands Landschap en agrarische natuurvereniging**

**Den Hâneker**

**Gezamenlijk beheer van de Lekuiterwaarden**

De agrarische natuurvereniging Den Hâneker (werkgebied Alblasserwaard/Vijfheerenlanden) en het Zuid-Hollands Landschap hebben eind 1999 een *Stichting beheer uiterwaarden Vijfheerenlanden* opgericht. Doel is het gezamenlijk beheer van 200 ha uiterwaarden. Oorspronkelijk wilde Den Hâneker de gronden zelf in eigendom krijgen, maar het ministerie van LNV wilde hier niet aan meewerken omdat dit zou betekenen dat Den Hâneker een vierde speler zou worden op de invloedssferenkaart voor de verdeling van door DLG aangekochte gronden. Nu gaat de grond die DLG in de uiterwaarden aankoopt naar het ZHL. De gezamenlijke Stichting is vervolgens verantwoordelijk voor een goed beheer. In juridische zin is er dus geen sprake van gezamenlijke eigendom.

Inzet van Den Hâneker is de eigen verantwoordelijkheid van de streek bij het realiseren van beoogde natuurdoelen. Bovendien wil de natuurvereniging graag inbreng leveren bij het 'beheersontwerp', zodat het beheer voor agrariërs zo goed mogelijk inpasbaar is (zonder de natuurdoelen in gevaar te brengen).

Het Zuid-Hollands Landschap verwacht van de samenwerking dat er meer draagvlak voor de reservaatvorming ontstaat onder de huidige eigenaren, waardoor versneld nieuwe natuur kan worden ontwikkeld. Voor het ZHL staat niet voorop dat deze grond dan ook in eigendom moet zijn.

ZHL en Den Hâneker zijn nu samen bezig om voor 120 ha natuurdoelen en beheersmaatregelen te formuleren. Dat gebeurt in overleg met Rijkswaterstaat (RWS, eigenaar van de uiterwaarden), provincie en waterschap. In 2002 wil de Stichting de eerste beheerscontracten uitgeven. Sinds de oprichting van de Stichting verloopt de grondverwerving al wat beter. Er is echter wel een stok achter de deur: als er voorjaar 2001 onvoldoende grond is verworven, wil RWS overgaan tot ontginning ten behoeve van reservaatvorming en komt de prille samenwerking onder spanning te staan.

---

---

**Voorbeeld 2: Natuurmonumenten en VOF Natuurbedrijf Eilanden in de Maas (L)  
Samenwerking bij begrazing van natuurterreinen**

Nabij Stevensweert beheert een samenwerkingsverband (VOF) van vijf boeren een natuurgebied van Natuurmonumenten. Dat gebeurt voor een proefperiode van vijf jaar. Er vindt begrazing plaats met Konik-paarden en Galloway-runderen, beschikbaar gesteld door Natuurmonumenten. Het nieuw geboren vee komt in eigendom van de boeren.

Oorspronkelijke bedoeling was het oprichten van een maatschap met Natuurmonumenten, maar daar heeft NM om juridische redenen van afgezien. De boeren hebben een speciale 'begrazingscursus' gevolgd van Natuurmonumenten en het Waardevol Cultuurlandschap (WCL Midden-Limburg).

De boeren ontvangen een vergoeding van f 300,- per ha, de EU-zoogkoeienpremie en de beloning uit de aanwas van het vee. Voordeel voor Natuurmonumenten is een beter toezicht en minder werk.

---

---

**Voorbeeld 3: Staatsbosbeheer en milieucoöperatie Eastermars Lânsdouwe (Fr)  
Samenwerking in boerenbeheer van een weidevogelreservaat**

De milieucoöperatie in het Friese Oostermeer e.o. heeft in 1998 na 4 jaar experimenteren een 3-jarig pachtcontract met SBB gesloten voor het beheer van 70 ha weidevogelreservaat van SBB. Juridisch gaat het om een éénmalige pachtovereenkomst voor maximaal 12 jaar; na drie jaar geldt een stilzwijgende verlenging. De milieucoöperatie zorgt ervoor dat het met SBB afgesproken beheer door hun leden worden uitgevoerd. Het gaat louter om weidevogelbeheer met maaidata van 15 juni (met naweide tot 1 november en zo mogelijk uitrijden van ruige mest) en 21 juni (met voorbeweiding tot 10 mei). Botanisch beheer is bewust buiten de overeenkomst gehouden, omdat daarvoor vaak aangepaste (maai)apparatuur nodig is die de agrariërs niet hebben. Dit beheer wordt nog steeds door SBB zelf uitgevoerd. De milieucoöperatie betaalt een verlaagde pacht aan SBB (afhankelijk van het beheer, gemiddeld ca f 200,- per ha) en de agrariërs betalen hier bovenop een extra bedrag aan de milieucoöperatie (voor de arbeid die de coöperatie er zelf in steekt).

De ervaringen van beide partijen met deze constructie zijn goed. Het is voor SBB gemakkelijker om het beheer met één partij te regelen. De milieucoöperatie kan de percelen doorverpachten aan haar leden. Daarvoor is genoeg belangstelling, want de percelen tellen mee voor de mineralenaangifte en geven de agrariërs in de praktijk wat extra ruimte bovenop hun eigen bedrijf. Jaarlijks overleggen SBB, bestuur en leden die contracten hebben met elkaar over het beheer. Daardoor ontstaat een goede sfeer en vindt er veel meer uitwisseling van kennis plaats dan vroeger bij de individuele contracten.

Nadeel voor de agrariërs is dat zij nu aan de milieucoöperatie meer pacht betalen dan aan SBB, omdat de milieucoöperatie ook zijn eigen kosten doorberekent.

Knelpunt is ook dat de agrariërs geen aanvraag kunnen indienen voor de Subsidie-regeling Natuurbeheer, omdat SBB zoals gezegd een aparte financieringsafpraak heeft met LNV.

---

---

**Voorbeeld 4: It Fryske Gea en Milieucoöperatie Wâld & Finnen (Fr)  
Georganiseerd boerenbeheer van een weidevogelreservaat**

De aanpalende Friese milieucoöperatie Wâld & Finnen (W&F) heeft een vierjarig contract met It Fryske Gea voor het beheer van 150 ha weidevogelreservaat. W&F hebben weer contracten met hun leden voor de verschillende vormen van beheer die met It Fryske Gea zijn afgesproken. W&F betaalt een pachtprijs variërend van f 275,- tot 375,- per ha. W&F leggen hier naar de leden toe f 75,- bovenop als 'bemiddelingskosten'. Beide partijen ervaren dezelfde voor- en nadelen als in de Oostermeerse situatie. Ook hier kunnen de boeren vooralsnog geen 'eigen' contract sluiten in het kader van de Subsidieregeling Natuurbeheer.

Oorspronkelijk had W&F verdergaande plannen voor reservaatbeheer, die in overleg met SBB en de Provincie tot stand waren gekomen. De milieucoöperatie wilde binnen de landinrichting Jistrum (Eestrum) reservaatgronden aankopen en deze vervolgens verpachten aan de leden met het oog op weidevogelbeheer. De verwachting was dat het weidevogelreservaat op deze manier gemakkelijker kon worden gerealiseerd, omdat agrariërs eerder geneigd zouden zijn om hun grond aan W&F te verkopen dan aan de DLG, c.q. SBB. W&F zou een vergoeding krijgen voor de waardedaling bij functiewijzing van landbouw naar natuur en in aanmerking komen voor beheersvergoedingen. Omdat de milieucoöperatie de vergoeding voor waardedaling ontoereikend vond en enigszins huiverig was voor de verantwoordelijkheid voor een 30-jarige overeenkomst, heeft W&F uiteindelijk afgezien van deze plannen.

---

---

**Voorbeeld 5: Noord-Hollands Landschap en agrarische natuurvereniging  
De Amstel (NH) Georganiseerd boerenbeheer van een weidevogelreservaat**

In polder De Ronde Hoep bij het Noord-Hollandse Ouderkerk aan de Amstel verwerft het Noord-Hollands Landschap (NHL) een weidevogelreservaat van 150 ha in het kader van de landinrichting. Hiervan is nu ca. 40 ha aangekocht. Het NHL wil hiervoor met de agrarische natuurvereniging De Amstel een collectief contract sluiten voor weidevogelbeheer. Inmiddels is als ambitieniveau gekozen het beheerspakket 'zeer soortenrijk weidevogelgebied' uit de Subsidieregeling natuurbeheer (minimaal 100 broedparen per 100 ha). NHL wil zelf aanwijzen welke percelen een plasdrascontract krijgen, maar verder kan De Amstel goeddeels zelf vaststellen hoe zij de weidevogeldoelstelling wil halen. De Amstel dient vervolgens zelf een subsidieaanvraag in voor de Subsidieregeling Natuurbeheer, want het NHL is bereid een verpachtershandtekening te zetten. De beheersvergoeding gaat rechtstreeks naar De Amstel. De waterschapslasten en de administratieve kosten van het NHL worden verrekend in de pacht, die waarschijnlijk ergens tussen de f 150,- en 200,- per ha zal gaan bedragen. Omdat nog lang niet alle grond in het reservaatgebied is verworven, en men toch al wil starten, probeert De Amstel nu alvast andere grondgebruikers met land in reservaatgebied te interesseren voor de subsidieaanvraag.

---

### 3.3 Eigendom bij de boeren

Natuurbeheer op boerenland in gebieden met hoofdfunctie natuur is mogelijk op drie manieren:

- a. door het sluiten van zogeheten overgangsbeheer op basis van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer. Ook onder de ‘oude’ Regeling beheersovereenkomsten (Rbon) konden boeren in (niet-verworven) reservaatgebieden dit type beheer sluiten. Dat is het geval op ongeveer 20.000 ha. In de nieuwe regelingen is het overgangsbeheer echter beperkt in duur en inhoud: er staat een beperkt scala aan pakketten open voor een periode tot uiterlijk 2010. Daarna moet de grondgebruiker alsnog kiezen voor particulier beheer, grondverkoop aan de natuurbescherming of beëindiging van het natuurbeheer. Alleen onder zeer specifieke voorwaarden kan het overgangsbeheer worden omgezet in een contract op basis van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer;
  - b. door het sluiten van zogeheten particulier beheer, waarbij de natuurfunctie wordt vastgelegd en de waardedaling van de grond wordt vergoed;
  - c. door vrijwilligers die weidevogelbescherming of landschapsbeheer uitvoeren.
- De eerste werkwijze is – op de langere termijn bezien – niet erg duurzaam (tenzij het overgangsbeheer onder de SAN kan worden voortgezet), de tweede is dat wel (bij functiewijziging hoort een contract voor 30 jaar<sup>1</sup>). De derde mogelijkheid van beheer door vrijwilligers in samenwerking met boeren gebeurt niet alleen in gebieden met hoofdfunctie natuur maar juist ook in de ‘witte gebieden’ daar buiten. Dit is een vorm van samenwerking waarbij op grote oppervlakten weidevogels worden beschermd en landschapselementen worden onderhouden (Landschapsbeheer Nederland, 2000). We richten ons in dit rapport echter vooral op de samenwerking tussen boeren en professionele natuurbeschermingsorganisaties.

Op grond die steeds in handen van boeren is geweest en die is gelegen in een gebied met hoofdfunctie natuur, kunnen boeren zonder meer kiezen voor de twee genoemde beheersvormen. De natuurbescherming heeft daarover geen zeggenschap. De aanvraag moet echter wel komen uit een gebied dat – nog weer binnen de grenzen van het gebied met hoofdfunctie natuur – door de provincie is aangewezen terwille van particulier beheer. In een aantal gebieden echter is sprake van particulier beheer (soms in combinatie met ‘gewoon’ agrarisch natuurbeheer) als alternatief voor grondverwerking. Dat speelt bijvoorbeeld in Gaasterland en Bodegraven-Noord. In die gevallen is sprake van experimenten en is de natuurbescherming doorgaans nauw betrokken bij het formuleren van de natuurdoelen en de uiteindelijke beheer. Hier is dus sprake van enige ‘gezamenlijkheid’ bij het beheer van de grond.

Gaat het om grond die in het kader van landinrichting of natuurcompensatie is aangekocht, dan gaat de grond normaliter niet naar ‘agrarische’ beheersorganisaties. Slechts in enkele gevallen blijken deze organisaties (zoals bij de Overijsselse initiatieven Ommer Marke en Eschmarke) grond toegedeeld te krijgen voor natuurbeheer. Wat bij de Stichting beheer uiterwaarden Vijfheerenlanden (zie § 3.1) niet mogelijk leek, blijkt dus in andere streken soms wel te kunnen. Het gaat hier echter om voorbeelden op zeer kleine schaal.

Als we kijken naar de sterke en zwakke aspecten van vormen van natuurbeheer waarbij de boer grondeigenaar is, ontstaat het volgende beeld.

---

<sup>1</sup> Op dringend advies van de Europese Commissie wordt de termijn wellicht verkort tot 18 jaar.



**Sterke punten** zijn:

- bij verschillende van de beschreven voorbeelden van particulier beheer staat met name de voorbeeldfunctie voorop: laten zien dat ook boeren vergaande vormen van natuurbeheer kunnen uitvoeren. Het 'uitstralingseffect' daarvan kan belangrijk zijn voor de algehele motivatie van boeren voor 'zwaardere' vormen van natuurbeheer;
- daar waar particulier beheer een alternatief is voor grondverwerving, wordt voor boeren een belangrijke ruimteclaim weggenomen. Het effect daarvan is tweeledig: natuurbeheer zal in de streek beter bespreekbaar zijn en daardoor zullen waarschijnlijk de natuurdoelen eerder (maar soms wellicht in een wat andere vorm) worden gerealiseerd.

**Zwakke punten** zijn:

- de mogelijkheden voor particulier beheer zijn nog bescheiden. Veel provincies zijn terughoudend met het aanwijzen van gebieden waar particulier beheer mogelijk is;
- ook los daarvan kunnen de agrariërs niet altijd aanspraak maken op de vergoedingen in het kader van het Programma Beheer. Dat speelt bijvoorbeeld in het experiment in Bodegraven-Noord, waar de vergoeding bestaat uit verlaagde pacht. Deze constructie is min of meer noodgedwongen, omdat de grond waarom het gaat buiten het aangewezen reservaatgebied ligt. Streven is om - als het experiment slaagt - de natuurvergoedingen wel via het Programma Beheer te laten verlopen;
- daar waar boeren willen kiezen voor overgangsbeheer op basis van de SAN, is de duurzaamheid een punt van aandacht. Wil het overgangsbeheer na 2010 kunnen worden verlengd, dan moeten de gerealiseerde natuurdoelen min of meer overeenstemmen met die uit vergelijkbare pakketten in de Subsidieregeling natuurbeheer (SN).

---

**Voorbeeld 1: Natuurmonumenten en agrarische natuurverenigingen in Bodegraven-Noord**  
**'Reservaatbeheer' op boerenland**

In het Zuid-Hollandse Bodegraven-Noord zijn Natuurmonumenten en de agrarische natuurverenigingen *De Parmey* en *Rietveldse Kade* een tweearig experiment (2000-2001) aangegaan met reservaat-achtig natuurbeheer op boerenland. Dit na een lange en gespannen historie van grondclaims en discussies over eigendom en beheer. Door kavelruil heeft Natuurmonumenten aan de boeren 100 ha grond ter beschikking gesteld die NM buiten het aangewezen reservaatgebied had aangekocht als ruilgrond. De natuurverenigingen zijn de verplichting aangegaan om op eigen grond binnen het reservaatgebied reservaatbeheer toe te passen. Natuurmonumenten stelt hierbij natuurbeheerskennis ter beschikking. Als vergoeding voor het natuurbeheer betalen de boeren voor de NM-grond een verlaagde pacht. Doel is om boeren ervaring te laten opdoen met reservaatbeheer en op termijn zowel eigendom als beheer van gebieden met hoofdfunctie natuur in handen van boeren te laten komen in de vorm van particulier beheer (behalve uiteraard de eigendom van reeds verworven terreinen). Zo kunnen naar verwachting de natuurdoelen van de EHS sneller worden gerealiseerd dan op de traditionele manier.

---

---

**Voorbeeld 2: Stimarke (Ov)**  
**Particulier beheer**

De agrarische natuurvereniging Ommermarke in het Overijsselse Ommen e.o. heeft een stichting opgericht, Stimarke, die gronden in bezit heeft waarop de stichting particulier beheer uitvoert. Het betreft twee percelen (tezamen 3,5 ha) die bij de landinrichting in overbedeling aan Stimarke zijn toegedeeld. De percelen vallen niet binnen de EHS of de Provinciale ecologische hoofdstructuur. De percelen hebben wel de hoofdfunctie natuur gekregen om ervoor te zorgen dat het beheer duurzaam op natuur is gericht. Deze functie zal ook planologisch (in het bestemmingsplan) worden vastgelegd. Deze twee percelen zijn deels verlaagd (afgeplagd) en ingericht met enkele poelen. Doel is om leefgebieden voor ringslang en amfibieën te creëren.

Ommermarke wil aan andere agrariërs laten zien dat particulier beheer een renderend onderdeel van de bedrijfsvoering kan zijn. Tevens wil zij laten zien dat agrariërs goed in staat zijn om natuurbeheer uit te voeren. Zij wil dit aantonen met concrete natuurresultaten en dit ook met voorlichtingsmateriaal kenbaar maken aan recreanten en andere belangstellenden.

---

---

**Voorbeeld 3: Eschmarke (Ov)**  
**Agrarische compensatienatuur**

Rond Enschede moest natuurcompensatie plaatsvinden voor aanleg van een snelweg naar Duitsland (A35) en een oostelijke ringweg. Hiertoe zijn nieuwe natuur- en landschapselementen aangelegd op grond die voorheen boereigendom was. Doel is het creëren van een 'basisbiotoop' voor de boomkikker door aanleg van houtwallen, bosjes, struweel, poelen en andere laagten. Aanvankelijk zou de natuurcompensatie-grond in eigendom komen bij Landschap Overijssel, maar uiteindelijk is de grond voor een symbolisch bedrag in handen gekomen van agrarische natuurvereniging STALESCH. Deze verpacht de gronden (in erfpacht) aan boeren. Het gewenste natuurbeheer is in de pachtcontracten geregeld. De vergoeding voor het natuurbeheer is niet in de pacht verdisconteerd, maar komt deels uit het natuurcompensatiebudget en deels uit de LNV-regeling Functiebeloning bos en natuur. Nu deze is opgegaan in het Programma Beheer, tracht STALESCH de beheersvergoeding hierin onder te brengen.

---

---

**Voorbeeld 4: Gaasterland (Fr)**  
**Particulier natuurbeheer**

In Gaasterland is de Vereniging Agrarisch en Particulier Natuurbeheer Bosk & Greide met provincie, NLTO, LNV, gemeente Gaasterlân-Sleat, DLG en de natuurbeschermingsorganisaties een Plan van aanpak Experiment Gaasterland (1999) overeengekomen. Hierin bieden zij een alternatief voor de aanwijzing van 550 ha te onttrekken grond voor natuurontwikkeling, die in 1995 tot veel protesten en onrust in de streek leidde. In het plan van aanpak is afgesproken om zowel agrarisch als particulier natuurbeheer te realiseren, waarvan de 'natuurwaarde' vergelijkbaar is aan het oorspronkelijke doel van de aanwijzing. Grondslag daartoe is een puntensysteem voor natuurbeheer. Daarnaast is in het plan ook veel aandacht voor versterking van de sociaal-economische positie van de agrariërs in het gebied.

Om de natuurwaarden te realiseren kan nu in heel Gaasterland zowel agrarisch als particulier natuurbeheer worden gecontracteerd. Ook ligt er meer nadruk op ecologische verbindingszones. Agrariërs en particulieren worden nu benaderd om - eventueel via kavelruil - natuur te realiseren. Een grondpot zorgt voor de nodige 'smering' van dit proces, door structuurverbetering voor bedrijven te realiseren en door de natuur op de juiste (ecologische) plek te krijgen.

Jaarlijks wordt geëvalueerd of het project op koers ligt.

Voordeel voor de boeren is dat door de ruime begrenzing degenen die eerst buiten reservaatgebied vielen, nu mee kunnen doen aan natuurontwikkeling.

Door de uitwisselbaarheid van de verschillende pakketten (via het puntenstelsel) leidt een grotere animo voor agrarisch natuurbeheer tot een lagere behoefte aan reservaat en dus grondverwerving. Voor de natuurbescherming is een voordeel – op de langere termijn gezien – dat de natuurdoelen waarschijnlijk sneller worden gerealiseerd dan wanneer tegen de wil van de agrariërs in gronden had moeten worden verworven.

---

### 3.4 Gezamenlijk eigendom

Het aantal voorbeelden van gezamenlijke eigendom is zeer gering. Bij het enige Nederlandse voorbeeld gaat het bovendien niet om gezamenlijke eigendom van boeren en natuurbescherming, maar van boeren en burgers. Ook dat is overigens een interessante variant. In het geval van de Marke Vragenderveen gaat het in feite om een moderne voortzetting van het historische beheer van gemeenschappelijke gronden (marken).

Ook in het Amerikaanse voorbeeld van de Land Trusts gaat het in feite niet om gezamenlijke eigendom, maar om eigendom van een beheersorganisatie gebaseerd op lokaal burgerinitiatief ter bescherming van waardevolle gebieden. Overigens zijn er onder de beschreven voorbeelden wel initiatieven waarbij gezamenlijke eigendom aanvankelijk in de bedoeling lag (bijv. Stichting beheer uiterwaarden Vijfheerenlanden, Natuurbedrijf Eilanden in de Maas, Friese milieucoöperatie Wâld & Finnen), maar waar daarvan is afgezien.

Kijken we naar de sterke en zwakke punten van constructies met en initiatieven tot gezamenlijke eigendom, dan zien we het volgende.

**Sterke punten** zijn:

- gezamenlijke eigendom geeft een grote betrokkenheid van zowel boeren als natuurbescherming bij het beheer, de financiering daarvan en de natuurresultaten;
- gezamenlijke eigendom kan de grondverwerving versnellen, omdat boeren hun grond gemakkelijker verkopen aan een organisatie die (deels) van henzelf is.

**Beperkingen** zijn:

- in de procedures bij toedeling van grond voor natuurdoeleinden (via aankoper DLG naar de 'eindbeheerder') is het niet gebruikelijk dat er grond naar andere organisaties gaat dan naar de drie 'erkende' terreinbeheerders. Het ministerie van LNV is ook niet genegen om andere beheersorganisaties officieel te 'erkennen', zo hebben diverse agrarische natuurverenigingen ervaren, omdat het juist de eigendom minder centraal wil stellen en het feitelijke beheer meer centraal;
- wil men de financiering van de gezamenlijk grond regelen door middel van particulier beheer / functiewijziging, dan spelen hier de reeds eerder genoemde knelpunten ten aanzien van ruimtelijke mogelijkheden en ontoereikende vergoeding voor waardedaling.

---

**Voorbeeld 1: Stichting Marke Vragenderveen (Gld)**  
**Gezamenlijke eigendom en beheer**

De Stichting Marke Vragenderveen is een historisch ontstaan samenwerkingsverband van 15 boeren en 14 burgers in de omgeving van Winterswijk, dat 75 ha van het de reservaten Vragenderveen en Korenburgerveen bezit en beheert. Er is samenwerking met Natuurmonumenten (de andere eigenaar) over toewijzing van reservaatgrond en over beheersdoelen en -maatregelen.

Natuurmonumenten respecteert de stichting. Drijfveer van de stichting is de verbondenheid met de eigen streek, de interesse van boeren voor natuurbeheer en het tonen van het 'goede gezicht' van de landbouw.

De stichting biedt de betrokken boeren diverse voordelen. Zo betalen ze een iets lagere pacht dan bij Natuurmonumenten, worden er tijdig distels gemaaid en geeft de stichting een grondgebruikersverklaring af, zodat de grond meetelt voor de mineralenaangifte, waardoor boeren de mogelijkheden hebben meer vee te kunnen houden.

Resultaat is dat de streek natuurbeheer beter accepteert en dat de boeren zelfs aanwijzing als beschermd natuurgebied accepteren – althans op voorwaarde dat geen extra eisen aan de betrokken bedrijven worden gesteld.

---

---

## Voorbeeld 2: Land Trusts in de VS

### Gezamenlijke eigendom en/of beheer

De VS tellen meer dan 1.200 zogeheten *Land Trusts* op lokaal, regionaal of nationaal niveau. Land Trusts zijn ideële organisaties op basis van lokaal burger-initiatief. Veel Trusts functioneren inmiddels semi-professioneel (met o.a. betaalde experts), maar cruciaal voor het karakter van de Trusts blijft de betrokkenheid van lokale vrijwilligers. Primaire doel is om waardevolle, open gebieden te vrijwaren van oprukkende bebouwing en andere vormen van aantasting. De eerste Trusts dateren al vanaf het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw. Op federaal niveau bestaat sinds 1982 de overkoepelende *Land Trust Alliance*.

Land Trusts werken nauw samen met grondgebruikers en werken langs verschillende wegen aan bescherming:

- ze verstrekken vrijwillig beschermingsadvies aan grondgebruikers;
- grondgebruikers kunnen een langdurige beschermingsovereenkomst sluiten met de Land Trust of met een overheidsdienst (een soort ‘particulier beheer’);
- grondgebruikers kunnen hun grond doneren of verkopen aan de Trust, die vervolgens zorgdraagt voor een goed beheer. Desgewenst kan de grondgebruiker de grond zelf blijven beheren (met beschermingsafspraken). Er zijn allerlei schenkings- en verkoopvarianten bedacht waarbij de grondgebruiker financieel en fiscaal goed af is.

De Land Trusts fungeren als lokale beschermingsorganisaties met een breed pakket aan diensten. Ze vormen geen zuiver voorbeeld van gezamenlijke eigendom, maar als we de Trusts zien als lokale maatschappelijke samenwerkingsverbanden, komen ze toch het dichtst bij het Nederlandse voorbeeld van Marke Vragenderveen.

---



# 4 Conclusies en aanbevelingen

---

Als we er van uitgaan dat er voor zowel eigendom als beheer van grond met hoofdfunctie natuur drie vormen denkbaar zijn (nl. verantwoordelijkheid bij natuurbescherming, boeren of gezamenlijk), zijn er in principe negen combinatiemogelijkheden voor eigendom en beheer. Sommige daarvan treffen we in de praktijk al veelvuldig aan en zijn weinig vernieuwend. Andere treffen we zelden of nooit aan, maar liggen wellicht ook niet erg voor de hand (zoals beheer door de natuurbescherming van grond in boereigendom). Wel interessant voor ons doel zijn:

- ‘traditionele’ combinatiemogelijkheden in een nieuw jasje (m.n. vanwege nieuwe organisatievormen en contractmogelijkheden voor agrarisch beheer);
- relatief nieuwe en/of onbekende combinatiemogelijkheden.

## Vernieuwde elementen in relatief traditionele combinaties

Interessante nieuwe elementen in relatief ‘traditionele’ combinatiemogelijkheden zijn:

1. Boerenbeheer van gronden met hoofdfunctie natuur. Hierbij zijn nu twee vernieuwende varianten mogelijk:
  - i. ‘georganiseerd boerenbeheer’ door collectieve afspraken met agrarische natuurverenigingen en milieucoöperaties (organisatorische vernieuwing). Dit biedt schaalvoordelen voor de natuur (afspraken over grote oppervlakten mogelijk) en voor de verpachter (zaken doen met één beheerder, die ook nog een groot deel van de praktische uitvoering kan verzorgen);
  - ii. pachters van reservaatgrond kunnen onder het Programma Beheer zelf een subsidie-aanvraag indienen. De geldstroom voor het beheer lijkt hiermee sterker te zijn gekoppeld aan de feitelijke beheerder (instrumentele vernieuwing).
2. Vergaand natuurbeheer door boeren op eigen land: particulier beheer of ‘functie-wijziging’. Boeren en andere particulieren (zoals landgoedeigenaren) kunnen met de komst van het Programma Beheer op eigen grond contracten sluiten die horen bij een hoofdfunctie natuur. Ook dit is instrumentele vernieuwing en een erkenning van het feit dat grondverwerving niet de enige weg is naar een klinkend natuurr resultaat.

Hoewel deze vernieuwingen de weg openen naar nieuwe verhoudingen tussen eigendom en beheer, moeten er nog veel drempels worden geslecht voordat we werkelijk kunnen spreken van nieuwe verhoudingen en vergaande instrumentele vernieuwing:

- voor een aanvraag bij het Programma Beheer moet het gebruiksrecht goed zijn geregeld en moet de verpachter instemmen. Het eerste is nog lang niet het geval (er zijn nog veel kortlopende pachtcontracten in reservaten) en tot het tweede blijken de terreinbeheerders bijna nergens bereid. *Het is gewenst dat landbouw, natuurbescherming en overheid hierover nu met spoed goede afspraken maken;*
- probleem voor alle beheerders (zowel agrarische natuurverenigingen als natuurbescherming) is dat het Programma Beheer de ‘administratieve’ uitvoeringskosten van het natuurbeheer (contractering, begeleiding, controle) niet vergoedt. Daardoor zijn in sommige gebieden afspraken gemaakt waardoor niet de gehele beheersvergoeding bij de feitelijke beheerder terechtkomt. Dat staat een professionele organisatie van het beheer in de weg. *Het is gewenst om snel oplossingen te bedenken om de administratieve kosten voor het afsluiten van overeenkomsten te vergoeden;*

- particulier beheer (functiewijziging) komt – zeker in de landbouw – nog nauwelijks van de grond door de zeer terughoudende openstelling (gebiedsaanwijzing) door provincies en doordat de functiewijzigingsvergoeding niet de grondprijzen volgt, maar de consumentenprijzen (reguliere inflatie). Als hieraan niets verandert, lijkt particulier beheer een vroegtijdige dood te sterven. *Het is sterk aan te bevelen dat de functiewijzigingsvergoeding de werkelijke stijging van grondprijzen volgt.*
- zo lang de terreinbeherende natuurbescherming particulier beheer ervaren als terrein- en kwaliteitsverlies, zal deze vorm van natuurbeheer controverses blijven oproepen en niet leiden tot een betere verstandhouding tussen landbouw en natuurbescherming. Het is gewenst om de verschillen in ambitieniveau tussen de natuurbescherming en de overheidsdoelen en –instrumenten te verminderen of op te heffen bij de eerstvolgende herziening van het Programma Beheer, c.q. de provinciale natuurgebiedsplannen.

#### 4.1 Nieuwe en/of onbekende combinaties

Interessante nieuwe of relatief onbekende combinatiemogelijkheden zijn:

1. Varianten waarin sprake is van gezamenlijke eigendom. Deze kan de betrokkenheid van boeren bij het beheer sterk vergroten en de grondverwerving aanmerkelijk versnellen (boeren lijken sneller bereid om grond te verkopen aan een – althans deels – ‘eigen’ organisatie). Gezamenlijke eigendom was bijvoorbeeld oorspronkelijk de bedoeling van de gezamenlijke stichting van Zuid-Hollands Landschap en agrarische natuurvereniging Den Hâneker voor de Lekuiterwaarden. Probleem hierbij is dat het ministerie van LNV (en vaak ook de drie grote terreinbeheerders) nieuwe beheerders niet erkent. Dat wil zeggen: ze worden niet opgenomen in de ‘invloedssferenkaart’ op basis waarvan de grond die DLG aankoopt wordt doorgespeeld aan eindbeheerders. Het ministerie hanteert hierbij het argument dat het de eigendom juist minder centraal wil stellen en meer accent wil leggen op het beheer. Dat argument is alleen valide als de instrumenten voor het beheer ook dusdanig functioneren dat alle (potentiële) beheerders gelijke toegang hebben tot het beheer. Zoals we eerder schreven, is dat vooralsnog niet het geval. *Het is aan te bevelen dat zo’n ‘gelijke toegang’ snel wordt geregeld. Alternatief is dat samenwerkingsverbanden alsnog worden aangemerkt als terreinbeheerders, waardoor gezamenlijke eigendom binnen bereik komt.* Er zijn enkele interessante uitzonderingen: de stichting Eschmarke bij Enschede, die een kleine oppervlakte natuurcompensatiegrond (aanvankelijk bedoeld voor het Landschap Overijssel) in eigendom heeft gekregen. En de stichting Marke Vragenderveen bij Winterswijk, die volgens de historische markttraditie twee veengebieden in gezamenlijke eigendom (van boeren en burgers, wel te verstaan) en beheer heeft.
2. Varianten waarbij sprake is van gezamenlijk beheer. Dit vindt plaats in de vorm van weidevogel- en landschapsbeheer door vrijwilligers in samenwerking met boeren. Gezamenlijk beheer van professionele natuurbeschermingsorganisaties en boeren op boerenland is mogelijk, maar dat is zeer ongebruikelijk en weinig voor de hand liggend. Logischer is dat op land in gezamenlijk eigendom of in natuurbeschermingseigendom. Het ‘gezamenlijke’ kan verschillende vormen aannemen. Bij de eerder genoemde Stichting beheer uiterwaarden Vijfheerenlanden bestaat dit uit (a) gezamenlijke concretisering van natuurdoelen en vertaling van doelen in een zo inpasbaar mogelijk beheer, en (b) gezamenlijk beheer van de uiterwaarden: de boeren van de ‘grasland-natuur’, het ZHL van de ‘aanleg-natuur’, de natuurontwikkelingsprojecten waarin boeren geen rol kunnen of willen spelen. Gezamenlijk beheer kan de betrokkenheid bij het beheer en de resultaten van dat



beheer aanmerkelijk verbeteren. In de Lekuitervaarden blijkt het bovendien de grondverwerving te versnellen (ondanks het feit dat de eigendom formeel bij het ZHL terechtkomt). Waar sprake is van gezamenlijk beheer, spelen dezelfde knelpunten als we noemden onder 'georganiseerd boerenbeheer'. En ook hier zijn professionele afspraken een vereiste voor succes. *Het is aan te bevelen om in ieder geval in reservaatgebieden gezamenlijk afspraken over doelen en beheer te maken tussen natuurbescherming en agrariërs (een reservaatgebruiksplan, waarin naast beheer ook vergoedingen worden geregeld; zie ook Guldemond e.a. 2000). Daarmee wordt het draagvlak voor reservaatbeheer aanzienlijk vergroot.*

Nieuwe verhoudingen tussen eigendom en beheer in gebieden met hoofdfunctie natuur hebben de belofte in zich dat ze de betrokkenheid bij en de motivatie voor het natuurbeheer van boeren vergroten. Dat kan zich uiten in een soepeler grondverwerving en/of in betere beheersafspraken en betere beheersresultaten. Daarmee kunnen ze langs verschillende wegen bijdragen aan een snellere en meer kosteneffectieve realisering van natuurdoelen. Vanuit het oogpunt van een doelmatig en kosteneffectief natuurbeleid is het gewenst om alle barrières voor verdere instrumentele en organisatorische vernieuwing voortvarend weg te nemen.



## Bronnen

---

Benedictus Fokke, Vereniging Eastermars Lânsdouwe

Beunen Ruud, VANL Eiland Maas

Borgt H.J. ter, Marke Vragenderveen

Gast Ron, Stichting Beheer Uiterwaarden Vijfheerenlanden

Guldemon, J.A., P. Terwan & W. Menkveld, 2000. *Reservaatbeheer door boeren. Voorstellen voor reservaatbeheer in veenweidegebieden in Noord-Holland*. Samenwerkingsverband Waterland, Purmerend.

Het belang van samenhang – Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied. 2000. Publicatie RLG 00/3. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Hiemstra Henk, Ommermarke

Jong de, Wâld en Finnen

Kerkvliet Jan, Wijk en Wouden

Koster Barend, agrarische natuurvereniging De Amstel

Hoogland Douwe, Wâld en Finnen

Internet-site Land Trust Alliance: [www.lta.org](http://www.lta.org)

Menkveld Walter, Noord-Hollands Landschap

Meutstege G., Stichting Agrarisch Welzijn (STAWEL) Enschede

Migchels, G. 2000. Functieverandering - nieuwe uitdagingen met knelpunten. *Inzicht in Natuur* 12 (3): 6-8.

Gerard Migchels, SBNL

*Plan van Aanpak Experiment Gaasterland*, 1999. EHS-commissie (IVG-NLTO). IVG, NLTO, SBNL, Katalysator.

Reimerink Herman, Provincie Overijssel

Schaap Paul, Natuurmonumenten, 's Graveland

Slob Teunis Jacob, Den Haneker

Slogteren Hermien van, Natuurmonumenten

Stronks Jan, PAN

Timmerman Arend, SBB Friesland