

Van aankoop naar beheer

Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid I

September 2005



Colofon

Van aankoop naar beheer is een uitgave van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP).

Auteurs: P.M. van Egmond en T.J. de Koeijer.

Milieu- en Natuurplanbureau Rapport nr 408767001.

Contact: petra.van.egmond@mnp.nl, tanja.de.koeijer@mnp.nl

Internet: www.mnp.nl

© September 2005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Voorwoord

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het Milieu- en Natuurplanbureau gevraagd om de ecologische effecten van de omslag in het natuurbeleid in kaart te brengen tezamen met de bijbehorende sociaal-economische randvoorwaarden.

Het voor u liggende rapport is het eerste deel van de verkenning van de effecten van de omslag in het natuurbeleid. In deze verkenning is met name de huidige situatie in het (agrarische) natuurbeheer in beeld gebracht. Op basis daarvan is vervolgens ingegaan op de vragen betreffende ecologische effecten van de omslag, de economische effecten van de omslag en de deelnamebereidheid van agrariërs en particulieren aan het natuurbeheer.

Deel II van de evaluatie zal in het kader van de Natuurverkenning 2006 verschijnen. In deel II zal de aandacht gericht zijn op scenario-analyses en mogelijke opties voor het beleid.

Aan dit rapport hebben een groot aantal onderzoekers van zowel het MNP als van Alterra, LEI en Wageningen Universiteit bijgedragen. Daarnaast hebben vele anderen een waardevolle bijdrage geleverd door enerzijds deel te nemen in de gehouden workshop en anderzijds in de vorm van kritische vragen en commentaar en mogelijke suggesties voor de rapportage.

Ik wil iedereen die aan deze verkenning heeft bijgedragen hartelijk danken.



Prof. Ir. N.D. van Egmond
Directeur Milieu- en Natuurplanbureau

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

- 1 Inleiding 11
 - 1.1 Achtergrond 11
 - 1.2 Probleemstelling 11
 - 1.3 Aanpak en leeswijzer 13

- 2 **Natuurdoelen, natuurbeleid en realisatie 15**
 - 2.1 Inleiding 15
 - 2.2 Arealen 15
 - 2.3 Natuurkwaliteit 18
 - 2.4 Natuurbeleidsinstrumentarium 20

- 3 **Ecologische effecten natuurbeheer 21**
 - 3.1 Inleiding 21
 - 3.2 Botanisch graslandbeheer 21
 - 3.3 Weidevogelbeheer 28
 - 3.4 Conclusies 39

- 4 **Uitgaven en kosten natuurbeleid 41**
 - 4.1 Inleiding 41
 - 4.2 Uitgaven 41
 - 4.3 Kosten 46
 - 4.4 Kosten van botanisch beheer en weidevogelbeheer 49
 - 4.5 Transactiekosten 52
 - 4.6 Conclusies 54

- 5 **Deelnemersbereidheid 55**
 - 5.1 Inleiding 55
 - 5.2 Particulier Natuurbeheer 55
 - 5.3 Natuurbeheer door terreinbeheerders 60
 - 5.4 Agrarisch natuurbeheer 61
 - 5.5 Conclusies 68

- 6 **Omslag in het natuurbeleid 71**
 - 6.1 Effecten omslag in het natuurbeleid 71
 - 6.2 Perspectieven omslag 72
 - 6.3 Epiloog 74

Referenties 75

Bijlage I Onderbouwende studies 78

Bijlage II Deelnemers workshop 79

Samenvatting

Met het kabinet Balkenende I is er in 2002 een omslag ingezet in het natuurbeleid. Deze omslag betekende een verschuiving in betrokken beheerders. Voorheen was natuurbeheer het domein van een paar grote natuurbeschermingsorganisaties, voortaan zullen meer particulieren en agrariërs worden betrokken bij het beheer. Hierdoor zullen de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen minder natuur gaan beheren dan oorspronkelijk de bedoeling was.

Voor het kabinet waren er indertijd twee belangrijke redenen om deze omslag te maken. Ten eerste moest de omslag er voor zorgen dat meer mensen zich betrokken gaan voelen bij het natuurbeleid. Daarnaast meent het kabinet dat door de omslag het natuurbeleid goedkoper zal worden. Een belangrijke voorwaarde die het kabinet heeft gesteld bij de omslag is dat de natuurdoelen zelf niet ter discussie moeten staan. Dat wil zeggen dat het eigenlijk niet zal moeten uitmaken wie het natuurbeheer doet, als de doelen maar gehaald worden.

In dit rapport is naar deze drie aspecten gekeken: deelnamebereidheid, kosten en natuurdoelen. Daarvoor zijn de drie verschillende organisatievormen van natuurbeheer met elkaar vergeleken op deze drie aspecten. Het onderzoek geeft een tussenstand van de kennis op dit gebied en de voortgang in de beleidsuitvoering. Met dit rapport kan de reeds beschikbare informatie gebruikt worden in lopende beleidstrajecten over de bijstelling van de natuurdoelen en de aanpassing van de vergoedingssystematiek. Tevens kan het bijdragen aan de in 2006 geplande ecologische evaluatie van Programma Beheer.

Bloemrijk botanisch grasland

(Foto: Michiel Wijnbergh).



Deelnamebereidheid

Marktonderzoek van het Groenfonds geeft aan dat de deelnamebereidheid voor particulier natuurbeheer op termijn niet voldoende zal zijn om de areaaltaakstellingen van ruim 40.000 hectare voor particulier natuurbeheer te halen. De huidige deelnemers zijn vooral landgoedeigenaren en afbouwende agrariërs. Beide groepen hebben vooral economische motieven om mee te doen en zijn tevreden over de hoogte van de vergoedingen. Een mogelijke oorzaak van de te lage deelnamebereidheid is een aantal knelpunten in het aanvraagtraject: financiële onzekerheden, eenzijdige financiële risico's bij het mislukken van het aanvraagtraject en een gebrek aan kennis en informatie bij potentiële deelnemers en betrokken instanties als gemeenten.

De deelnamebereidheid aan agrarisch natuurbeheer ziet er rooskleurig uit. De agrariërs geven aan deel te nemen vanwege de hoogte van de vergoeding en interesse in de natuur. Over het algemeen zijn zij tevreden over de regeling. Tachtig procent geeft aan het agrarisch natuurbeheer te willen continueren en zelfs te willen uitbreiden na afloop van het lopende contract. Bij de huidige vergoedingen (prijsspeil 2003) zijn er voldoende bedrijfseconomische mogelijkheden om de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer te realiseren. Echter, de analyses laten ook zien dat bedrijven om bedrijfseconomische redenen nooit meer dan vijftig procent van hun bedrijf onder beheercontracten zullen brengen. De benodigde vergoedingen per hectare om meer hectaren agrarisch natuurbeheer in te passen nemen, enigszins afhankelijk van het type bedrijf, sterk toe.

In de toekomst kunnen echter wel problemen ontstaan. Ten eerste bij bedrijven die voor meer dan de helft in de begrensde gebieden liggen. In deze gebieden wordt de realisatie van de ecologische hoofdstructuur beoogd. Hoewel het beleid er dus vanuit gaat dat deze bedrijven voor meer dan de helft van het areaal agrarisch natuurbeheer gaan inpassen, zullen deze bedrijven dat waarschijnlijk niet doen omdat meer dan 50 procent agrarisch natuurbeheer niet rendabel is voor een bedrijf. Daarnaast speelt dan nog het probleem dat agrariërs nu veelal voor de lichte pakketten kiezen. Het is de vraag of zij bereid zijn in de toekomst voor de zwaardere pakketten te kiezen.

De deelnamebereidheid bij de terreinbeherende organisaties is uiteraard groot. Een mogelijk knelpunt is wel dat de pachters, die het feitelijke graslandbeheer uitvoeren voor deze organisaties, op termijn kunnen stoppen. In dat geval moeten de terreinbeheerders het beheer zelf gaan uitvoeren. Zonder omslag is dit probleem groter omdat de terreinbeheerders dan nog veel meer grasland te beheren krijgen.

Natuurdoelen

Dit onderdeel van het onderzoek beperkt zich tot het graslandbeheer en het weidevogelbeheer. De doelen voor deze twee natuurdoeltypen zijn nog niet gehaald en dus is het relevant om juist voor deze typen te kijken in hoeverre de natuurdoelen gehaald kunnen worden door de drie verschillende groepen beheerders.

Uit onderzoek blijkt dat het botanisch graslandbeheer in theorie goed gedaan kan worden door agrariërs, als tenminste aan een paar voorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste daarvan is dat er voldoende continuïteit moet zijn. Bij een continu beheer (ongeveer 25 jaar) kan een groot aantal van deze natuurdoelen worden gerealiseerd. Met aanvullende maatregelen in het waterbeheer kan de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer in de omslag worden gerealiseerd. Ook met particulier natuurbeheer kunnen in theorie alle natuurdoelen uit de categorie 'bijzondere natuur' worden gerealiseerd. Met de goede randvoorwaarden maakt het dus niet uit via welke regeling en door wie het graslandbeheer wordt uitgevoerd. Tenslotte is waarschijnlijk ook de uitgangssituatie van belang. Op voorheen zwaar bemeste terreinen zullen minder snel bij-



Grutto (Foto: Roel Hoeve).

zondere natuurdoelen gerealiseerd kunnen worden. Overigens sluiten boeren momenteel nauwelijks pakketten voor botanisch graslandbeheer af. Het is nog niet bekend waarom zij dit niet doen.

Voor wat betreft het weidevogelbeheer blijkt dat boeren voornamelijk voor lichte pakketten kiezen. Ook blijkt dat agrarisch natuurbeheer minder effectief is dan het beheer door terreinbeheerders. De weidevogelstand laat net als in het gangbare agrarisch gebied een negatieve trend zien, terwijl de weidevogelstand bij de terreinbeherende organisaties juist een positieve trend laat zien. De invloed van de pakketkeuze door agrariërs kan hier een belangrijke rol spelen: zouden zij wel kiezen voor de zwaardere pakketten, dan zou wellicht het resultaat ook positiever zijn. Daarnaast speelt een rol dat de weidevogelreservaten in gebieden liggen met hogere dichtheden aan weidevogels dan de gebieden in beheer bij agrariërs. De uitgangssituatie loopt dus uiteen, mogelijk als gevolg van abiotische verschillen.

Kosten

Om de kosten van de drie organisatievormen van natuurbeheer voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te vergelijken zijn de totale kosten eerst opgesplitst in vier onderdelen. Afhankelijk van de beheervorm zijn er: (1) jaarlijks terugkerende uitgaven voor de uitvoeringskosten van het beheer en in het geval van agrarisch natuurbeheer aangevuld met een vergoeding voor gedeerde opbrengst en een stimulans, (2) eenmalige bijdragen aan de inrichting van gronden die een natuurbestemming krijgen, (3) eenmalige uitgaven voor grondaankoop en (4) uitgaven gedurende 30 jaar ter compensatie van de waardevermindering van de grond dan wel aflossing van de aankoop van grond voor Natuurmonumenten en De Landschappen.

De jaarlijkse kosten van particulier natuurbeheer zijn gemiddeld twintig procent lager dan die van beheer via terreinbeherende organisaties. Dit komt omdat LNV de resterende natuurwaarde van de van bestemming veranderde landbouwgrond niet hoeft te vergoeden.

De kosten voor LNV van agrarisch natuurbeheer bedragen veertig procent van die van de terreinbeherende organisaties. Dit komt omdat de overheid niet hoeft te betalen voor de grond. Wel zijn de beheervergoedingen die LNV de agrariërs moet betalen, enkele malen hoger dan die van terreinbeherende organisaties. Dit komt doordat de overheid naast de kos-

ten voor het gevoerde beheer tevens de opbrengstderving ten gevolge van het natuurbeheer compenseert.

De omslag in het natuurbeleid leidt tot een verschuiving van de uitgaven voor LNV naar een latere periode. Tijdens de realisatie van de ecologische hoofdstructuur tot 2018, treedt een besparing op van circa 650 miljoen euro. In de periode daarna zijn de uitgaven hoger. Specifiek kijkend naar botanisch graslandbeheer blijkt dat agrarisch botanisch graslandbeheer ongeveer de helft goedkoper is dan het beheer door particulieren of terreinbeheerders terwijl wel hetzelfde natuurdoel gerealiseerd kan worden. Overigens is hierbij wel de continuïteit een risico. Om de doelen te realiseren moet met de agrariërs geregeld worden dat zij langdurig hun grond natuurvriendelijk beheren. De kosten van het agrarisch weidevogelbeheer zijn vele malen lager dan die van het beheer door particulieren en terreinbeheerders. Wel zullen om hetzelfde resultaat te kunnen bereiken aanvullend aan het agrarisch natuurbeheer inrichtingsmaatregelen nodig zijn.

Tenslotte is het van belang om te bedenken dat gronden van terreinbeherende organisaties en bij particulier natuurbeheer de bestemming natuur hebben. Gronden waarop agrarisch natuurbeheer van toepassing is, houden een landbouwbestemming. Dit houdt dus voortdurend het risico in dat de agrariër op elk moment kan zeggen dat hij stopt met het natuurbeheer. Ook het beschermingsregime van 'nee tenzij' uit de Nota Ruimte is niet van toepassing op de binnen de EHS beheerde gronden via agrarisch natuurbeheer.

Perspectief

Als met de huidige kennis de omslag in het natuurbeheer wordt beoordeeld, moet een tamelijk sombere conclusie worden getrokken. Het ziet er immers naar uit dat de omslag niet het gewenste effect zal hebben. Voor particulier natuurbeheer is vooralsnog weinig animo en agrarisch natuurbeheer zal met de huidige regelingen en beschikbare financiën zelden de natuurdoelen kunnen halen die terreinbeheerders wel kunnen halen.

Om de omslag toch tot een succes te maken zullen:

- particulieren op de een of andere manier enthousiaster moeten worden en moet de overheid praktische en juridische belemmeringen wegnemen.
- regelingen voor agrarisch natuurbeheer aangepast moeten worden zodat de continuïteit meer gewaarborgd is (bijvoorbeeld via een oplopende financiële vergoeding) en met mogelijk enkele eenvoudige inrichtingsmaatregelen met betrekking tot de waterhuishouding.

I Inleiding

I.1 Achtergrond

Met het kabinet Balkenende I is in 2002 een omslag ingezet in het natuurbeleid. Het kabinet wil meer particulieren¹ en agrariërs inzetten voor het natuurbeheer. Hierdoor zullen de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en De Landschappen minder natuur gaan beheren dan oorspronkelijk de bedoeling was.

Voor het kabinet waren er indertijd twee belangrijke redenen om deze omslag. Ten eerste moest de omslag zorgen voor betrokkenheid van meer mensen bij het natuurbeleid (draagvlakvergroting). Daarnaast hoopt het kabinet dat het natuurbeleid, met name op korte termijn, goedkoper wordt. Een belangrijk uitgangspunt van het kabinet was dat de beoogde natuurkwaliteit zelf niet ter discussie staat. In de woorden van minister Veerman aan de Tweede Kamer (LNV, 2002):

“Bij de verschuiving van verwerving naar beheer, blijft het uiteindelijk bereiken van de kwalitatieve natuurdoelen uit de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' het uitgangspunt. Zoals ik echter al aangaf, is agrarisch natuurbeheer met behoud van de agrarische functie van de grond niet voor alle natuurdoelen een geschikte optie. In eerste instantie zal bezien worden welke doelen bereikt kunnen worden met beheer met behoud van de agrarische functie van de grond. Als dat niet mogelijk blijkt, wordt gestreefd naar beheer waarbij de functie van de grond verandert naar de bestemming natuur. Deze vorm van beheer kan plaatsvinden door zowel agrariërs als andere particuliere grondeigenaren. Als ook dat niet mogelijk is, zal de grond verworven worden om via beheer door een terreinbeherende organisatie de beoogde kwaliteit te kunnen realiseren.”

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het Milieu- en Natuurplanbureau gevraagd om in het licht van deze omslag de natuuropbrengsten van agrarisch en particulier natuurbeheer te verkennen, afgezet tegen de natuuropbrengsten van aankoop van gronden (LNV, 2002/2003/2004). Met aandacht voor:

- Bestaande en nieuw te ontwikkelen beheersmogelijkheden
- Conditie waaronder de natuuropbrengsten mogelijk zijn

Dit rapport is de weerslag van het onderzoek dat gedaan is naar aanleiding van de vraag van het ministerie van LNV.

I.2 Probleemstelling

De omslag in het natuurbeleid moet nog grotendeels zijn beslag krijgen. Ook is het beleidskader nog niet geheel uitgekristalliseerd: waar zal bijvoorbeeld welke beheerder de voorkeur hebben en welke natuur wordt er beoogd? Daarnaast zal het gezien de lange ontwikkeltijd van natuur, een aantal jaren duren voordat de natuuropbrengst van de omslag in praktijk zichtbaar

¹ Particulier natuurbeheer betreft in het kader van de omslag particuliere grondeigenaren die grond met de functie landbouw omzetten in grond met de functie natuur en voor deze waardedaling van de grond compensatie ontvangen. De particuliere natuurbeheerder Natuurmonumenten valt niet onder deze categorie maar onder de terreinbeherende organisaties. Deze terminologie is ook gevolgd in dit rapport.

wordt. Dit onderzoek geeft daardoor een tussenstand van de kennis op dit gebied en geeft ook de kennislacunes aan.

De onderzoeksvraag van het rapport is tweeledig:

1. Wat is de huidige natuuropbrengst van agrarisch en particulier natuurbeheer, in vergelijking tot de natuuropbrengst van terreinbeherende organisaties?
2. Wat zijn de mogelijke natuuropbrengsten van een omslag naar agrarisch en particulier natuurbeheer en onder welke condities zijn die natuuropbrengsten mogelijk?

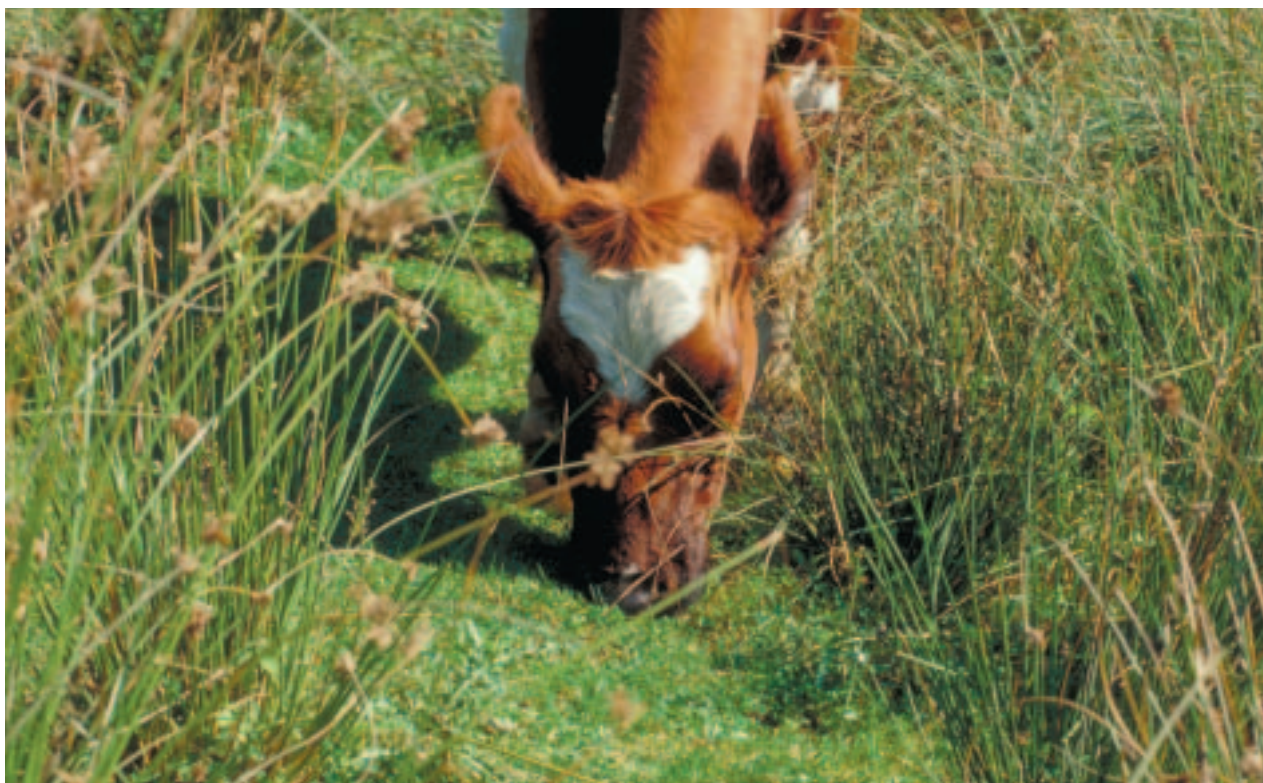
De aanwezige kennislacunes en de beperkte beschikbare onderzoeksmiddelen hebben geleid tot de volgende afbakening:

1. Bij de condities is gefocust op deelnamebereidheid enerzijds en de kosten en uitgaven voor het ministerie van LNV anderzijds.
2. Bij de natuurdoelen is gefocust op grasland gerelateerde natuurdoelen omdat daar nog relatief veel van gerealiseerd moet worden.
3. Neveneffecten van natuurbeheer, zoals recreatie, landschap en vitaliteit van het platteland zijn grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Het rapport verschaft relevante informatie voor lopende beleidstrajecten zoals de aanpassing van de vergoedingensystematiek, wijzigingen in Programma Beheer (bijvoorbeeld vergroting effectiviteit weidevogelbeheer) en het opnieuw tegen het licht houden van de natuurdoelen wat betreft haalbaarheid en kosten. Tevens kan het rapport bijdragen aan de geplande evaluaties van Programma Beheer in 2006 en van de omslag in het natuurbeleid in 2007. In 2006 zal deel II van het rapport verschijnen. Daarin zal het accent met name liggen op scenarioanalyses en opties voor het beleid.

Beheer via begrazing

(Foto: Michiel Wijnbergh).



1.3 Aanpak en leeswijzer

De analyse van huidige natuuropbrengsten van agrarisch en particulier natuurbeheer in vergelijking tot terreinbeherende organisaties is gedaan op basis van praktijkwaarnemingen. Aanvullend op de praktijkwaarnemingen is gekeken in hoeverre het beleidsinstrumentarium verschilt, de locatie van beheer geschikt is en of er andere factoren zijn die van invloed zijn op de effecten van beheer.

Bij de inschatting van de mogelijke effecten van de omslag in het natuurbeleid en de condities waaronder die mogelijk zijn, is gebruik gemaakt van verschillende aanpakken:

- praktijkwaarnemingen en verklaringen daarachter
- enquêtes (deelnamebereidheid agrarisch en particulier natuurbeheer)
- modelmatige bedrijfseconomische analyse (inpasbaarheid agrarisch natuurbeheer)
- bedrijfseconomische analyse op basis van statistieken (kenmerken huidige agrarische natuurbeheerders)
- berekeningen (uitgaven en kosten voor LNV)
- workshop met natuurbeheerders, beleid en onderzoek

In hoofdstuk 2 komt het huidige natuurbeleid, inclusief doelen en beleidsinstrumentarium voor de verschillende beheerders aan bod. Daarnaast komt de realisatie anno 2003 aan bod. Hoofdstuk 3, 4 en 5 belichten achtereenvolgens ecologische effecten van natuurbeheer, uitgaven en kosten voor LNV en de deelnamebereidheid voor verschillende vormen van beheer. In hoofdstuk 6 staan de conclusies van het onderzoek plus enkele perspectieven.

2 Natuurdoelen, natuurbeleid en realisatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de omslag in het natuurbeleid inhoudt, welke areaaltaakstellingen zijn gewijzigd en in hoeverre de realisatie van de gewijzigde taakstellingen op koers ligt (*paragraaf 2.2*). Naast areaaltaakstellingen heeft de Rijksoverheid ook ambities voor de natuurkwaliteit. Doelstellingen en realisatie hiervan zijn het onderwerp van *paragraaf 2.3*, met een focus op doelen die relevant zijn in het kader van de omslag. In *paragraaf 2.4* tenslotte komt aan bod hoe het natuurbeleidsinstrumentarium voor de verschillende typen beheer is vorm gegeven.

2.2 Arealen

Areaaltaakstellingen

De omslag verandert niets aan de taakstellingen voor de beoogde omvang van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Wel zijn er veranderingen in de areaaltaakstellingen van de beoogde beheerders van de EHS en het jaar waarin verwerving van de EHS gerealiseerd moet zijn. De belangrijkste veranderingen zijn:

- De taakstelling verwerving bestaande natuurterreinen is geschrapt.
- De resterende taakstelling per 1 januari 2004 voor verwerving van nieuwe natuur en robuuste verbindingen krijgt voor veertig procent gestalte via particulier en agrarisch natuurbeheer. De overige zestig procent blijft verwerving.
- Particulier natuurbeheer vormt het grootste deel van het extra areaal particulier en agrarisch natuurbeheer (75 procent). Agrarisch natuurbeheer de rest (25 procent).
- Verwerving van de EHS is gerealiseerd in 2015 in plaats van 2018, zodat tijd beschikbaar is om de EHS voor 2018 in te richten.
- De robuuste verbindingzones zijn gesplitst in twee, qua areaal gelijke, tranches. De realisatie van de eerste tranche is gestart. De realisatie van de tweede tranche start in 2008.

De nieuwe areaaltaakstellingen staan in tabel 2.1. Voor agrarisch natuurbeheer bestaat naast de taakstellingen binnen de EHS ook een taakstelling voor het behoud van agrarisch gebied met natuurwaarde buiten de EHS. Deze taakstelling bedraagt 45.000 hectare en is niet veranderd bij de omslag. Van die 45.000 wordt 20.000 ha verantwoord op de post agrarisch natuurbeheer, de overige 25.000 ha bestaat grotendeels uit ganzenbeheer. Bij de realisatie van de EHS (*volgende paragraaf*) is het onderscheid tussen agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS op grond van de beschikbare informatie niet te maken. Daarom is als toetsingskader de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS (die 20.000) samen genomen, te weten 117.685 ha. Aan natte natuur is in dit rapport geen aandacht besteed.

Realisatie particulier natuurbeheer

Eind 2003 was ruim 1200 hectare particulier natuurbeheer binnen de EHS gerealiseerd. Om de nieuwe taakstellingen in 2018 te halen, moet het realisatietempo vertienvoudigd worden (Bredenoord *et al.*, 2004). De trage start van het particulier natuurbeheer heeft een aantal redenen. De looptijd van de procedures was lang. Voordat een subsidieaanvraag ingediend kon worden moesten eerst alle benodigde vergunningen afgegeven zijn. Waaronder een wijziging

Tabel 2.1 Vastgestelde taakstellingen natuurbeleid voor 2018 (Bron: LNV, 2003; in Bredenoord et al., 2004).

Taakstelling		Realisatiewijze		
Terreinsoort	Totaal oppervlakte	Verwerving, inrichting, doorlevering	Agrarisch natuurbeheer	Particulier natuurbeheer
Oppervlakte in ha				
Bestaande natuurterreinen	453.500	-	-	-
Reservaten en natuurontwikkelingsgebieden	151.500	112.099	5.050	19.200 + 15.151
Agrarische gebieden met natuurwaarden binnen EHS	90.000	-	90.000	-
Robuuste verbindingen 1e tranche	13.500	8.361	1.285	3.854
Robuuste verbindingen 2e tranche	13.500	8.100	1.350	4.050
Natte natuur	6.500	3.000	-	-
TOTAAL binnen de EHS	728.500	131.560	97.685	42.255
Buiten de EHS	--	--	20.000	--
TOTAAL	728.500	131.560	117.685	42.255

NB: Bovenstaande taakstellingen zijn licht gewijzigd in het recentelijk uitgekomen beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer (LNV, 2005).

of vrijstelling van het bestemmingsplan. Ook is de aanvraagprocedure ingewikkeld. Daarnaast bestaat de regeling nog betrekkelijk kort, namelijk sinds 2000. De gemeenten, die een rol spelen in de uitvoering, waren in het algemeen onbekend met de regeling (Leneman *et al.*, 2004a). Het ministerie van LNV is daarom onlangs een informatietraject gestart om andere overheden bekend te maken met de mogelijkheden van particulier natuurbeheer en de rol die gemeentes daarin spelen. Ook is in de tweede tranche herzieningen van het subsidie-instrument Programma Beheer een flink aantal technische aanpassingen gedaan om Programma Beheer beter aan te laten sluiten op de praktijk (LNV, 2004b). Zo zijn er aanpassingen gedaan om ontheffingsaanvragen te vereenvoudigen of overbodig te maken.

In 2004 is het aantal beschikkingen fors toegenomen (figuur 5.1). Eind 2004 zijn voor ruim 2100 hectare beschikkingen tot stand gekomen (MNP, 2005).

Realisatie agrarisch natuurbeheer

Het areaal agrarisch natuurbeheer lag in 2003 voor op de oorspronkelijke lineair geïnterpoleerde taakstelling, vooral door de grote groei in de jaren '90². Het aantal hectares neemt de laatste jaren niet meer zo hard toe. Om de nieuwe hectaredoelstellingen te halen, moet het realisatietempo van de laatste jaren omhoog van gemiddeld 2300 ha per jaar in de afgelopen 4 jaar naar circa 3000 ha per jaar.

Momenteel vindt een overgang plaats van de regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (RBON) naar de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) van Programma Beheer. De

² De voortgang van het agrarische natuurbeheer in 2004 kan niet worden gemeld, omdat de officiële cijfers niet tijdig konden worden geleverd door het ministerie van LNV. Wel heeft LNV aangegeven dat het budget voor agrarisch natuurbeheer in 2004 is uitgeput en zelfs met 10 miljoen euro is verhoogd.

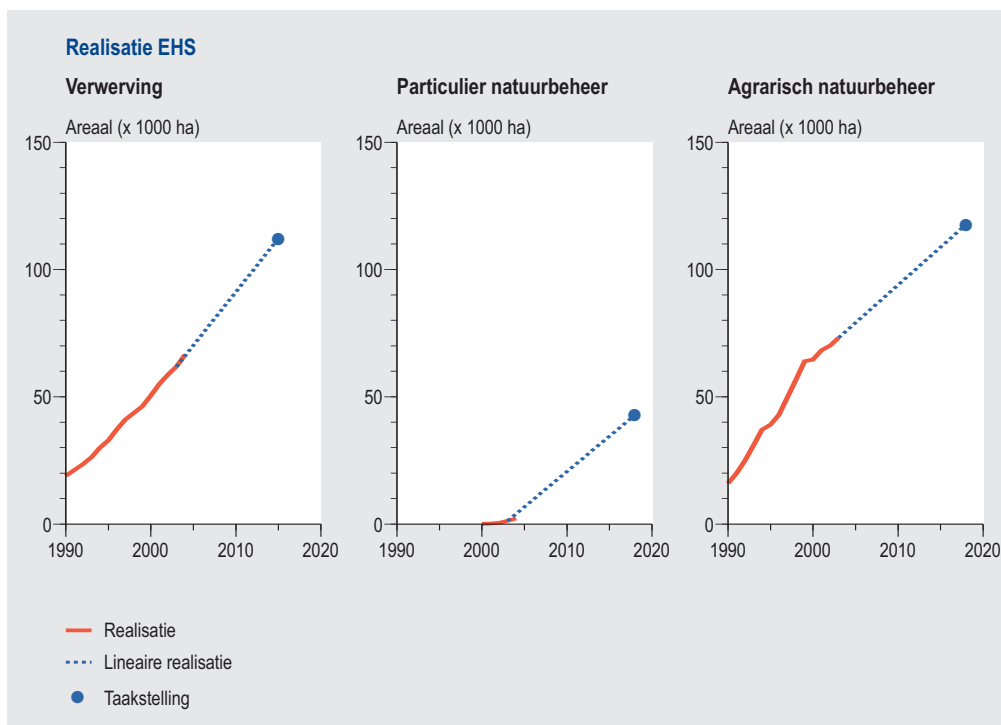
overgang van de ene regeling naar de andere kost tijd en extra inspanning. Dit kan deels de afnemende groei van de laatste jaren verklaren. In de periode 1995-1999 was de gemiddelde realisatie 6250 ha/jaar (Bredenoord *et al.*, 2004).

Momenteel vindt agrarisch natuurbeheer plaats op ruim 11.000 hectare begrensde nieuwe natuur waar een natuurdoel uit de categorie ‘bijzondere natuur’ is gepland (Sanders *et al.*, 2004). Lang niet alle afgesloten pakketten zijn echter geschikt om het beoogde natuurdoel te realiseren. Oorspronkelijk was een deel van dit beheer overgangsbeheer, in afwachting van aankoop door de overheid en overdracht aan terreinbeherende organisaties. Als (delen van) die 11.000 hectares alsnog verworven worden, is het nog te realiseren areaal agrarisch natuurbeheer groter dan hier geschetst en het areaal nog te verwerven kleiner. Als (een deel van) die 11.000 hectare agrarisch natuurbeheer blijft, ligt het voor de hand dat de beheerpakketten worden afgestemd op het beoogde (bijzondere) natuurdoel.

Realisatie verwerving nieuwe natuur

Op 31 december 2004 was in totaal ruim 66.000 hectare aangekocht. Dit is exclusief bijna 18.000 hectare ruilgrond. In 2004 is de ter plaatse verworven natuur met 4660 ha toegenomen. Hiervan is ruim 1500 ha ruilgrond die de Dienst Landelijke Gebied (DLG) nu ter plaatse heeft toegedeeld. De 4660 ha is meer dan de 4200 ha die gemiddeld per jaar moet worden gerealiseerd om de taakstelling te halen (figuur 2.1).

De landbouw staat in sommige regio's behoorlijk onder druk waardoor het animo bij agrariërs groot genoeg is om grond te verkopen ten behoeve van natuur. Dus bepaalt de budgettaire ruimte bij de Rijksoverheid en provincies (voorfinanciering) in welke mate de overheden kunnen profiteren van de ruimte op de grondmarkt en daarmee hoe hoog het tempo van verwerving zal zijn. Dit geldt niet voor alle regio's. In sommige regio's is er ook een grote verstedelijkingsdruk, waardoor grond moeilijk is aan te kopen.



Figuur 2.1 De realisatie van de EHS en de taakstelling per type beheer (Bronnen: DLG, LASER, LNV).

2.3 Natuurkwaliteit

Doelstellingen en realisatie natuurkwaliteit

Naast areaaltaakstellingen heeft de Rijksoverheid ook een bepaalde natuurkwaliteit voor ogen. Voor het duurzame behoud van de natuur is ruimtelijke kwaliteit van belang. De Nederlandse natuur is versnipperd geraakt waardoor de natuurkwaliteit achteruit is gegaan. Toch is in versnipperde natuur de natuurkwaliteit te handhaven als de losse eenheden als een netwerk kunnen functioneren. Dat heeft in 1990 geleid tot de invoering van de EHS als netwerkconcept in het natuurbeleid (LNV, 1990).

Het voordeel van het netwerkconcept is dat het planologische flexibiliteit biedt. Wat op de ene locatie is aangetast, kan elders deels worden opgelost. Natuur is tot op zekere hoogte maakbaar (Opdam, 2002). Locatie is dus geen doel op zich, maar een middel om samenhang te realiseren. Om toch houvast te geven bij de totstandkoming van de EHS, hebben de provincies de EHS met de beoogde natuurkwaliteit op de voorlopige natuurdoelenkaart gezet. In de beleidsnota's Nota Ruimte en Agenda vitaal platteland heeft de Rijksoverheid er voor gekozen om deze kaart sturend te laten zijn voor het natuurbeleid (LNV, 2004a). Voorjaar 2005 zijn deze beleidsnota's, inclusief de sturende werking van de concept natuurdoelenkaart, aangenomen door het Parlement. Recentelijk heeft LNV een beleidskader omslag uitgebracht (LNV, 2005). Daarin is een verdeling gemaakt van de extra hectares particulier natuurbeheer over de provincies. De provincies moeten voor 1 januari 2006 aangeven in welke gebieden een actieve verwervingsstrategie geldt en in welke gebieden een actieve beheerstrategie voor particulier natuurbeheer. Bij het aanwijzen van de gebieden spelen de beoogde natuurdoelen in het gebied een rol. Agrarisch natuurbeheer is niet uitgewerkt in het beleidskader. Dit zal gebeuren in samenhang met het aanwijzen van ganzenfourageergebieden.

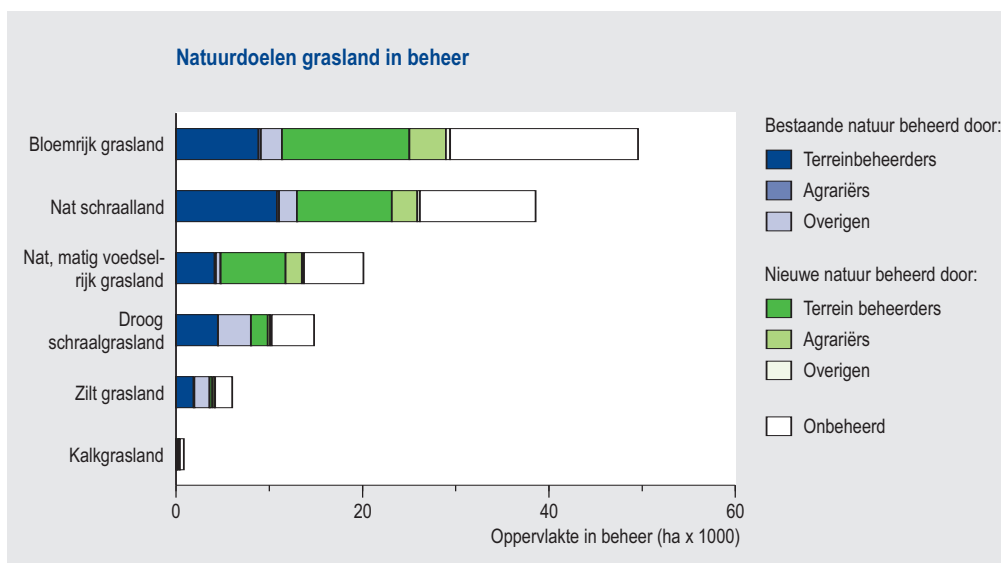
Gronden van terreinbeherende organisaties en gronden waarop particulier natuurbeheer plaats vindt, hebben of krijgen de bestemming natuur. Gronden waarop agrarisch natuurbeheer van toepassing is, behouden de bestemming landbouw. Alhoewel de verschillende beheerstrategieën allemaal een onderdeel vormen van de EHS is de planologische bescherming niet gelijk. Volgens de Nota Ruimte (en de amendementen daarop) zal het nee tenzij-principe voor bebouwing van toepassing zijn op de gronden die beheerd worden door de terreinbeheerders en via particulier natuurbeheer. Het beschermingsregime van nee tenzij is niet van toepassing op de binnen de EHS beheerde gronden via agrarisch natuurbeheer.

Doelstellingen en realisatie graslandbeheer

Niet alle natuurdoelen zijn even relevant voor de omslag. Zo moet er van de categorie 'multifunctionele natuur' en van de categorie 'grootschalige natuur' nog maar relatief weinig extra worden gerealiseerd, namelijk ruim 8.000 ha 'multifunctionele natuur' en een kleine 5.000 ha 'grootschalige natuur'. Van de categorie 'bijzondere natuurdoelen' moet echter nog ruim 50.000 hectare worden gerealiseerd (Van der Zee *et al.*, 2004). Dit betekent dat de omslag hier met name betrekking op zal hebben.

Binnen de categorie 'bijzondere natuur' zijn vervolgens vooral de graslanddoelen relevant voor de omslag. Relatief veel hectare graslanddoelen is nog niet in beheer en dit type natuur is het makkelijkst in te passen in landbouwbedrijven. Figuur 2.2 geeft een overzicht van de mate waarin de graslanddoelen in de categorie 'bijzondere natuur' binnen handbereik liggen. Interessant is het areaal dat in eigendom is van boeren of andere particulieren waarvoor nog geen beheer is geregeld, en het areaal waar agrarisch natuurbeheer (SAN-regime) op rust³.

Figuur 2.2 laat zien dat met name bij de natuurdoelen 'bloemrijk grasland' en 'nat schraalland' nog veel hectares extra in beheer moeten komen om de doelen te halen. Voor 'nat schraalland' bijvoorbeeld is circa 12.000 ha nog niet in beheer en bijna 3.000 ha in agrarisch beheer met



Figuur 2.2 De verschillende typen beheer per natuurdoel grasland (Bron: Sanders et al., 2004).

een SAN-regime. Daarmee is de omslag voor 'nat schraalland' in beginsel voor bijna 15.000 ha relevant. Bij 'bloemrijk grasland' is ruim 20.000 ha nog niet in beheer en rust op circa 5.000 ha een SAN-regime. Voor dit natuurdoel is de omslag potentieel dus voor ruim 25.000 ha relevant. Voor de overige natuurdoelen gaat het om kleinere arealen. In totaal is ruim 45.000 ha nog niet in beheer en rust er op circa 11.000 nieuwe natuur een SAN-regime (Sanders *et al.*, 2004; Melman *et al.*, 2005a).

Doelstellingen en realisatie weidevogelbeleid⁴

Het natuurbeleid heeft een apart weidevogelbeleid. Een verschuiving in het weidevogelbeheer van terreinbeherende organisaties naar agrariërs, is een mogelijke invulling van de omslag in het natuurbeleid. De doelstellingen van het weidevogelbeleid fluctueren in de loop van de tijd qua bewoording. Het beleid concentreert zich het ene moment op het duurzaam in stand houden van populaties (waarbij de omgrenzing van het areaal een afgeleide is) en het andere moment op het realiseren van arealen (waarbij het aantal te realiseren broedparen een afgeleide is). Daarnaast wordt het weidevogelbeheer onder verschillende natuurdoelen geschaard. De te realiseren hectares, zowel bij terreinbeherende organisaties als bij agrariërs, vormen in de beleidsnota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (LNV, 2000) een onderdeel van het areaal 'multifunctioneel grasland'. In een analyse van het EC-LNV van 2004 wordt het weidevogelbeheer bij terreinbeherende organisaties geschaard onder het bijzondere natuurdoel 'nat, matig voedselrijk grasland' (Van der Zee *et al.*, 2004). Opvallend is verder dat de Rijksoverheid nooit een concrete beleidsdoelstelling heeft geformuleerd in aantallen broedparen, terwijl aantalontwikkeling vaak als dé graadmeter wordt gehanteerd om te bepalen hoe het met een soort gaat. Het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) gaat in op de internationale betekenis van Nederland voor

³ Van der Zee *et al.* (2004) geven aan dat SAN-beschikkingen onder bepaalde condities wel degelijk kunnen leiden tot realisatie van natuurdoelen. Dit geldt voor de zgn. 'multifunctionele natuurdoelen'. Tevens geven zij aan dat de mogelijkheden van SAN-regimes sterk verbeteren bij het opzetten van het waterpeil. Tenslotte geeft Van der Zee aan dat de effectiviteit van SAN-regimes gebaat is bij een verlenging van de duur van de huidige 6 jaar naar 25 jaar. Als opzetten van het waterpeil en verlenging van de duur van het beheer haalbaar is, is het mogelijk op terreinen met een SAN-regime, waarvoor op de natuurdoelenkaart een Natuurdoel wordt aangegeven, SN-doelen te halen. Deze vorm van beheer is een tussenvorm van de huidige regelingen agrarisch natuurbeheer enerzijds en particulier natuurbeheer anderzijds.

⁴ Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit de Natuurbalans 2004 (MNP, 2004).

weidevogels en stelt als doel de duurzame instandhouding van de populaties. De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur noemt binnen de categorie 'multifunctioneel grasland' taakstellingen voor weidevogelgrasland: 70.000 ha voor zogenaamde niet-kritische soorten (het 'kievittype') en 50.000 ha voor kritische soorten (het 'gruttotype'). Deze nota bevat ook een aangescherpte doelstelling voor het behoud en herstel van biodiversiteit: "In 2020 zijn voor alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig".

Al met al blijkt dat de formulering van de beleidsdoelen door de jaren heen wisselt, en dat er geen doelstellingen voor de aantallen zijn. Nog complexer wordt het doordat ook op provinciaal niveau beleidsdoelstellingen worden geformuleerd. Zo hanteert de provincie Friesland als doel het stabiliseren van de populaties op het niveau van 1997.

Het ministerie van LNV heeft bij het formuleren van het weidevogelbeleid ooit een taakverdeling gemaakt tussen terreinbeherende organisaties en boeren. Beheer gericht op de kievit en grutto werd vooral aan boeren toebedacht. Terreinbeherende organisaties waren, behalve voor de grutto, vooral verantwoordelijk voor de meer kritische soorten zoals watersnip, kempfaan en tureluur. Deze taakverdeling is evenwel nooit geformaliseerd. Wel komt dit beeld van de taakverdeling terug in de begrenzingplannen van provincies als onderbouwing voor de begrenzing als beheer- dan wel reservaatgebied.

2.4 Natuurbeleidsinstrumentarium

Als er een verschuiving plaatsvindt binnen de groep beheerders, zullen er ook andere beleidsinstrumenten worden aangesproken. Agrariërs vallen onder de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) van Programma Beheer. Natuurmonumenten en De Landschappen onder de subsidieregeling natuurbeheer (SN) van Programma Beheer. Overige particulieren die een beheersubsidie krijgen, vallen eveneens onder de SN. Particuliere grondeigenaren (waaronder ook boeren) die de bestemming van hun grond willen veranderen van landbouwgrond naar natuur, kunnen een vergoeding krijgen voor de waardedaling van hun grond via de SN. Staatsbosbeheer tenslotte heeft een eigen beheer- en subsidiesystematiek. Deze systematiek is in grote lijnen vergelijkbaar met die van de SN-regeling uit Programma Beheer.

De subsidieregelingen binnen Programma Beheer zijn vormgegeven via de zogenaamde beheerpakketten. In die beheerpakketten zijn beheervoorschriften en/of resultaatverplichtingen opgenomen. Beheerders krijgen een vergoeding voor het uitvoeren van een beheerpakket.

De SN-pakketten voor botanische graslanden zijn onderscheiden in pluspakketten (droog soortenrijk grasland en nat soortenrijk grasland) en een basispakket (half natuurlijk grasland). De pluspakketten zijn ambitieuzer en specifiekere dan de basispakketten.

De SN-pakketten en de SAN-pakketten hebben een looptijd van zes jaar. De boeren kunnen op dat moment kiezen of zij het agrarische natuurbeheer willen continueren of niet.

Terreinbeheerders kunnen in theorie ook kiezen of ze willen doorgaan of niet. Maar in de praktijk zullen zij altijd doorgaan omdat de door hun beheerde grond een natuurbestemming heeft en natuurbeheer de bestaansgrond van hun organisatie is. Wel is het mogelijk dat de doelstellingen (en daarmee de pakketten) wijzigen omdat de ambitie voor het betreffende terrein verandert, of omdat de praktijk uitwijst dat de ambities niet te realiseren zijn.

De mate waarin de pakketten uit Programma Beheer geschikt zijn om de beoogde natuurdoelen te halen verschilt per pakket. Dit komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.

3 Ecologische effecten natuurbeheer

3.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 2 volgt dat het voor de hand ligt om de analyse van de ecologische effecten van de omslag in het natuurbeleid vooralsnog te beperken tot het beheer van grasland en weidevogels.

Daarvoor is allereerst gekeken naar de effecten van beheer in de praktijk. Echter op basis van huidige praktijkdata is daar nog geen volledig beeld van te krijgen. Allereerst komt dat omdat er van particulier natuurbeheer nog geen ecologische data beschikbaar zijn vanwege de korte looptijd. Daarnaast zijn er weinig data beschikbaar die in korte termijn geoperationaliseerd konden worden en tevens vergelijkbaar waren.

Daarom is geanalyseerd in hoeverre met de verschillende typen beheer en het huidige instrumentarium, dezelfde natuurkwaliteit gerealiseerd kan worden. De pakketten voor agrarisch beheer verschillen namelijk van die voor particulier beheer en terreinbeheer. Tevens is onderzocht of er grote verschillen zijn in de geschiktheid van de gekozen locaties tussen agrarisch beheer enerzijds en terreinbeheer anderzijds. En tenslotte is onderzocht in hoeverre andere factoren een rol spelen die buiten de invloedssfeer van de beheerder liggen maar de effecten van het beheer mogelijk negatief beïnvloeden. Omdat Staatsbosbeheer niet via Programma Beheer wordt aangestuurd, is zij in de analyse buiten beschouwing gebleven.

Zowel in de analyse van botanisch graslandbeheer als in de analyse van weidevogelbeheer wordt eerst in gegaan op de gehanteerde criteria. De analyse is in principe getoetst aan de bijdrage van de onderscheiden typen beheer aan de natuurdoelen. Centraal staat namelijk de vraag of ook na de omslag dezelfde kwaliteit gerealiseerd kan worden. In de praktijk echter wordt het agrarisch, particulier en terreinbeheer op andere criteria afgerekend namelijk de eisen zoals die in de beheerpakketten van Programma Beheer zijn geformuleerd.

3.2 Botanisch graslandbeheer

Toetsingskader botanisch graslandbeheer

Het natuurbeleid heeft een aantal doelen gesteld middels doelsoorten. Dat beleid is onderverdeeld in 'bijzondere natuur' en 'multifunctionele natuur'. Voor de laatste gelden lagere eisen. In de praktijk echter moeten agrarisch, particulier en terreinbeheer voldoen aan de eisen van Programma Beheer. Voldoen beheerders aan de eisen die Programma Beheer stelt, dan krijgt men uitbetaald. Voor agrarisch beheer gelden de SAN-eisen terwijl voor particulier- en terreinbeheer de SN-eisen gelden. In tabel 3.1 zijn de verschillende eisen naast elkaar gezet.

Tabel 3.1 Botanisch toetsingskader.

	Pakketeisen Programma Beheer	Bijzondere natuur ¹	Multifunctionele natuur ¹
SAN	15 soorten	5-7 doelsoorten	50% van bijzonder
SN plus	3-5 meessoorten	5-7 doelsoorten	50% van bijzonder
SN basis	15 soorten	5-7 doelsoorten	50% van bijzonder
Staatsbosbeheer	n.v.t.	5-7 doelsoorten	50% van bijzonder

¹ Omschrijving categorien natuur uit Bal *et al.* (2001).

Zoals de tabel laat zien, verschillen de eisen per type beheerpakket. Als we de effecten zouden toetsen aan het natuurbeleid ('bijzondere natuur' en 'multifunctioneel'), dan gelden andere criteria. Hier hangen de doelsoorten af van het beoogde natuurdoeltype. Met name de eisen voor de categorie 'bijzondere natuur' staan in het beleid centraal. Uit deze categorie moet via de omslag nog veel natuur worden gerealiseerd en het is de vraag of dat via agrarisch- en particulier natuurbeheer kan. Voor de analyse van de praktijkdata is uitgegaan van de pakketeisen van Programma Beheer omdat er geen geschikte gegevens beschikbaar zijn over de behaalde doelen van het natuurbeleid.

Ecologische effecten in de praktijk

Voor de interpretatie van de ecologische effecten van agrarisch- en terreinbeheer zijn data nodig over vergelijkbare omstandigheden. Helaas liggen dergelijke datasets niet voor het oprapen. Dit komt omdat: 1) in de landelijke florameetnetten het landelijke gebied ondervertegenwoordigd is, 2) voor het vaststellen van een effect in de tijd de lokale nulmetingen ontbreken en 3) voor een interpretatie van de effecten van het beheer van de verschillende typen beheerders de uitgangssituatie van de verschillende terreinen vergelijkbaar moet zijn. Fragmentarisch zijn er wel data beschikbaar die aan deze eisen voldoen maar deze zijn niet operationeel, systematisch vastgelegd en vergelijkbaar voor de verschillende typen beheer waardoor het tijdig ontsluiten niet mogelijk bleek. Om toch iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van zowel agrarisch als terreinbeheer op basis van resultaten in de praktijk zijn twee cases nader geanalyseerd: Gaasterland (Friesland) en Zuid-Holland.

Gaasterland

Uit de relatief kleine dataset van de casestudie Gaasterland blijkt dat de soortenrijkdom, verschralling en natuurwaarde groter zijn op beheerde graslanden dan op percelen zonder beheerovereenkomst. Echter, bij het agrarisch beheer komen geen bijzondere soorten voor. Dit is wel het geval op percelen met terreinbeheer. Een belangrijk deel van het verschil schrijven veel deskundigen niet zo zeer toe aan mogelijke verschillen in beheer maar veeleer aan de voor geschiedenis van het perceel en de lengte van het reeds gevoerde beheer (al dan niet gesubsidieerd).

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de ecologische effectiviteit van het beheer waarschijnlijk vooral verbeterd kan worden door heel zorgvuldig de locaties uit te zoeken waar beheerovereenkomsten afgesloten kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan selectie van gebieden in veelbelovende situaties ten aanzien van bemestingshistorie, lokale indicatorsoorten, potentiële dispersiebronnen, morfologie van randen en waterbeheer (De Molenaar *et al.*, 2004a).

Zuid-Holland

Een analyse van de ecologische effecten van agrarisch- en terreinbeheer in Zuid-Holland levert een vergelijkbaar beeld op. Het aantal soorten en de natuurwaarde zijn bij agrarisch beheer hoger dan bij de gangbare landbouwpraktijk. Het aantal doelsoorten en meetsoorten, evenals de mate van verschralling, verschillen niet significant van de gangbare landbouw.

Bij terreinbeheer scoort het lichte beheer hoger dan de gangbare landbouw voor alle hierboven genoemde variabelen. Echter, het lichte beheer scoort lager dan het zware beheer bij terreinbeheer. Onderling verschilt het lichte beheer bij terreinbeheer niet significant met het agrarisch beheer (De Knegt *et al.*, 2005).

Regeling Programma Beheer

Geanalyseerd is in hoeverre de beheerpakketten uit de regeling Programma Beheer naar verwachting zullen leiden tot de beoogde natuurdoelen. Tabel 3.2 laat zien dat de botanische beheerpakketten in de SAN en het SN-basispakket stuurt via het aantal soorten dat behaald

Table 3.2 Beheervoorschriften, algemene voorwaarden, resultaatsverplichtingen en oppervlakte-eisen (Bron: Melman et al., 2005a).

SAN ¹	SN-basis	SN-plus
Beheervoorschriften (differentiatie per pakket): - niet bemesten - beweidingsperiode - maaiperiode	Beheervoorschriften - niet bemesten - jaarlijks afvoeren gewas (maaaien en/of beweiden) - veedichtheidsnorm tijdens beweiding	Beheervoorschriften - toestemming LASER vereist bij bemesting - jaarlijks afvoeren gewas (maaaien of beweiden) - veedichtheidsnorm tijdens beweiding
Algemene voorwaarden - instandhouding reliëf en ontwatering	Algemene voorwaarden - geen chemische onkruidbestrijding - beweidingsnorm - handhaving bestaand reliëf en waterhuishouding	Algemene voorwaarden - geen chemische onkruidbestrijding - norm veedichtheid juli-april - handhaving bestaand reliëf en waterhuishouding - monitoring meetsoorten
Resultaatsverplichting - 10, 15, 20 of 25 soorten/25 m2	Resultaatsverplichting - 15 soorten / 25 m2	Resultaatsverplichting - 3-7 soorten van lijst/25 m2
Oppervlakte-eisen - 0,5 ha bij botanisch beheer	Oppervlakte-eisen - 0,5 ha	Oppervlakte-eisen - 0,5 ha

¹ De beheervoorschriften van alle pakketten sturen via verschraling. De mate waarin varieert per pakket, bijvoorbeeld door de tijdstippen van beweiding en het aantal keer maaaien.

moeten worden en via de beheervoorschriften. Daarnaast stellen de pakketten ook eisen aan de minimale oppervlakte voor de beheersovereenkomsten. Het niet halen van het aantal soorten leidt tot korting op de beheervergoedingen.

Bij de SAN- en SN-beheervoorschriften wordt gestuurd op vermindering van nutriënten-beschikbaarheid door het achterwege blijven van bemesting en door middel van beweiden en/of maaaien (met afvoer). In tegenstelling tot de SN is er via de SAN niet voorzien in mogelijkheden voor inrichting waardoor niet gestuurd kan worden op het vochtgehalte en de voedselrijkdom anders dan via verschrallen. In het algemeen is het verminderen van de voedselrijkdom van de bodem een effectieve maatregel om het aantal soorten te verhogen⁵.

Opvallend is dat de beheervoorschriften sterk uniform zijn. Het beperken van de voedselrijkdom en het behoud van de vegetatiestructuur (gras) staan centraal. De beoogde differentiatie in soortensamenstelling tussen de pakketten wordt met name bepaald door de overige, abiotische omstandigheden.

⁵ Gezien de eenvoud waarin de beheerregimes zijn verwoord is het wel de vraag of de pakketten optimaal zijn. Bij het in werking treden van de SAN is een veldgids (Bax en Schippers, z.j.) gepubliceerd met als doel achtergrondinformatie te verschaffen voor een effectief beheer van graslanden met een botanische doelstelling. De veldgids is informeel van karakter en maakt geen deel uit van de SAN. In de veldgids worden gedifferentieerde regimes beschreven voor verschillende stadia van ontwikkeling in tegenstelling tot de SAN. Indien de kennis uit deze gids zou worden gebruikt zou het beheer kunnen winnen aan effectiviteit.

De uniforme beheervoorschriften gecombineerd met een resultaatsverplichting en samen met een goede selectie van gebieden is adequaat voor de SN-pluspakketten. De meetsoorten die opgenomen zijn als resultaatsverplichting in de SN-pluspakketten sluiten goed aan bij de doelsoorten van de bijbehorende natuurdoelen (Melman *et al.*, 2005a).

De SN-basispakketten en de SAN-pakketten zouden sneller resultaat kunnen geven (verschralen) als het aantal keren maaien en afvoeren en het tijdstip van maaien afgestemd zouden worden op het ontwikkelingsstadium van de vegetatie. Bij de SN-pluspakketten speelt dat minder omdat bij de pluspakketten dusdanige eisen worden gesteld dat de vegetatie in het algemeen al in de wat verder gevorderde ontwikkelingsstadia verkeert (Melman *et al.*, 2005a).

De oppervlakte-eisen zijn voor SAN en SN gelijk en lijken op basis van de schaarse beschikbare literatuur adequaat. In de literatuur zijn geen aanwijzingen te vinden dat het minimumareaal van 0,5 ha voor het realiseren van de pakketdoelen te klein is (Melman *et al.*, 2005a).

Om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de natuurdoelen, schieten zowel de SAN- als de SN-basispakketten tekort, doordat er in deze pakketten geen eisen worden gesteld aan meetsoorten zoals dat wel het geval is in de SN-pluspakketten. Hierdoor is er geen enkele link in de pakketten te leggen met de natuurdoelen. Met de SN-basispakketten zijn vegetaties te ontwikkelen die het beginstadium zouden moeten vormen van de natuurdoeltypen die met pluspakketten worden beoogd. De natuurdoeltypen die bij de basispakketten genoemd zijn, zouden dus eigenlijk multifunctionele afgeleiden moeten zijn van de pluspakketten. Immers bij de natuurdoeltypen uit de categorie 'multifunctionele natuur' hoeft slechts de helft van het aantal doelsoorten die beoogd zijn bij de natuurdoeltypen uit de categorie 'bijzondere natuur',

te worden gerealiseerd. Dit is echter niet het geval. Dat kan zijn omdat de SN- en SAN-pakketten niet ontwikkeld zijn vanuit de natuurdoeltypen. De koppeling tussen pakketten en natuurdoeltypen is later gemaakt (Melman *et al.*, 2005a). Dit betekent dat voor een effectiever beheer er een duidelijke koppeling moeten worden aangebracht tussen de SAN en SN-basispakketten enerzijds en de SN-pluspakketten anderzijds (Melman *et al.*, 2005a).

Ook Van der Zee *et al.* (2004) komen in hun analyse van de beheerpakketten uit Programma Beheer tot de conclusie dat in theorie met SAN-pakketten een groot deel van de graslandgerelateerde natuurdoelen uit de categorie 'bijzondere natuur' kan worden gerealiseerd. In hun analyse signaleren zij echter niet zozeer het ontbreken van een gerichte sturing maar zij wijzen op het ontbreken van zekerheid over de continuïteit. Zo noemt het Handboek Natuurdoeltypen (Bal *et al.*, 2001) een gemiddelde ontwikkelingsduur voor graslanden van 10-25 jaar. Dit zou betekenen dat binnen een SAN-contract van 6 jaar het doel nooit gerealiseerd kan worden.

Maar als het agrarisch natuurbeheer langdurig wordt voortgezet, dan kunnen met de huidige SAN-pakketten 9 natuurdoeltypen uit de categorie 'bijzondere natuur' worden gerealiseerd. Dit betreft voornamelijk niet-natte graslanden, gericht op weidevogels en/of flora, daarnaast akkers en rietcultuur. Deze zijn verdeeld over de natuurdoelen Moeras, Kalkgrasland, Bloemrijk grasland, Zilt grasland en Reservaatsakker (tabel 3.3). Als naast de langjarige looptijd ook aanvullende maatregelen worden genomen ten aanzien van de hydrologie kunnen tevens vier extra natuurdoeltypen uit de categorie 'bijzondere natuur' worden gerealiseerd. Het betreft hier natere graslanden die naast flora tevens belangrijk zijn voor kritische weidevogels (Van der Zee *et al.*, 2004). Invoering van deze maatregelen kan in de praktijk wellicht niet altijd worden gerealiseerd omdat deze maatregelen boven het perceelsniveau uit stijgen. Er zullen dus voor de realisatie hiervan afspraken gemaakt moeten worden op gebiedsniveau. Zoals Tabel 3.3 aangeeft, kan via langjarig SAN ruim 13.000 ha van de bijzondere natuurdoelen worden gerealiseerd terwijl met aanvullende maatregelen er nog 15.000 ha extra kan worden gerealiseerd.

Tabel 3.3 Areal per natuurdoel die via SAN op basis van langjarig beheer en eventueel gecombineerd met aanvullende maatregelen gerealiseerd kan worden (Bron: Van der Zee et al., 2004).

Natuurdoeltype	SAN langjarig	SAN plus aanvullende maatregelen
Moeras	1.537	-
Nat schraalland	-	4.172
Nat, matig voedselrijk grasland	-	6.031
Kalkgrasland	433	-
Bloemrijk grasland	10.078	5.039
Zilt grasland	692	
Reservaatsakker	695	
Totaal	13.435	15.242

Locatie van het beheer

Als agrarisch natuurbeheer moet bijdragen aan de natuurdoelen, ligt het voor de hand om bij het afsluiten van contracten rekening te houden met de kansrijkdom van de locatie. Bijvoorbeeld omdat de abiotische factoren geschikt zijn of omdat er in de omgeving zaadbronnen aanwezig zijn. Indien de gewenste doelsoorten afwezig zijn, is de kans op realisatie van het beoogde natuurdoel immers klein. Via de natuurgebiedsplannen voor SN en de beheergebiedsplannen voor SAN, wordt de locatie van het beheer gestuurd. In de gebiedsplannen staat omschreven waar welke pakketten mogen worden afgesloten. Melman *et al.* (2005a) hebben geanalyseerd in welke mate de thans afgesloten beheerovereenkomsten op een kansrijke locatie liggen gezien de aanwezigheid van zaadbronnen in de omgeving en abiotische omstandigheden is. Ook hebben zij gekeken naar de ruimtelijke samenhang van de afgesloten beheerpak-



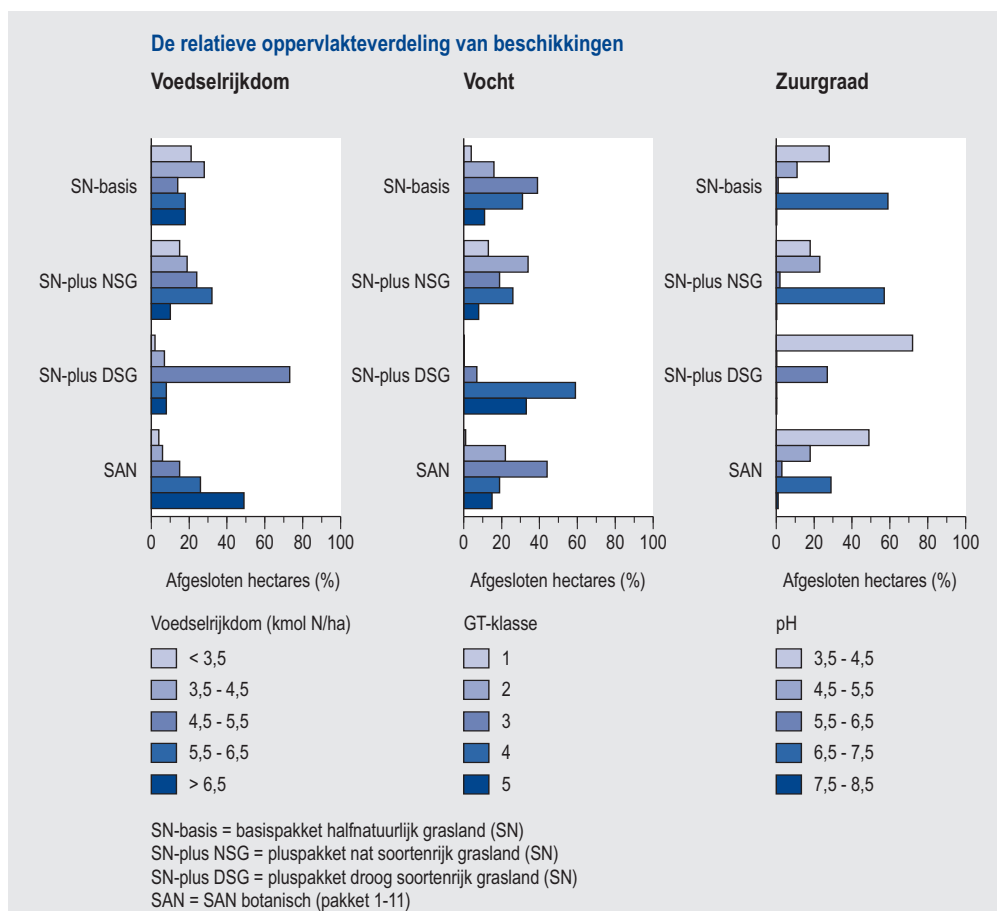
Zeer bloemrijk grasland in de Alblasserwaard (Foto: Bart de Knecht).

ketten. Voor de kansrijke locaties gezien de aanwezigheid van zaadbronnen in de omgeving zijn de kilometerhok-gegevens van FLORON (Florbase) gebruikt uit SYNBIOISIS. Kansrijk betekent in dit geval dat het benodigde aantal meetsoorten de laatste 25 jaar is aangetroffen in het kilometerhok waarin het perceel met SN/SAN-beheer ligt. Dit wordt beschouwd als indicatie voor de aanwezigheid van zaadbronnen in de omgeving.

Uit de analyse bleek dat het overgrote deel van de SN-pluspakketten op kansrijke locaties ligt. Een aanzienlijk deel van de afgesloten SAN-pakketten ligt op locaties die kansrijk zijn voor een graslandpluspakket. Opvallend is dat de kansrijkheid van de locaties waarop thans basispakketten SN halfnatuurlijk grasland zijn afgesloten minder is dan de kansrijkheid van de locaties met SAN-pakketten.

Er zijn geen landsdekkende metingen van grondwaterstanden, zuurgraad en voedselrijkdom. Om op nationale, vlakdekkende schaal uitspraken te kunnen doen over abiotische randvoorwaarden, is gebruik gemaakt van het MNP-model SMART. SMART berekent de zuurgraad, grondwaterklasse en voedselrijkdom per gridcel van 250 x 250 meter voor het jaar 2000 en in de bovenste 30 cm (wortelzone). De abiotische waarden van de gridcellen zijn toegekend aan de percelen met een SN/SAN-pakket op die locatie en vergeleken met de abiotische randvoorwaarden die de natuurdoelen stellen om de natuurkwaliteit te kunnen halen.

Figuur 3.1 geeft aan wat de abiotische omstandigheden zijn op de locaties van de afgesloten pakketten. De vereiste abiotische omstandigheden van de SN en SAN-pakketten gericht op het kunnen realiseren van de doelen van een SN-pluspakket en daarmee dus ook het bijbehorende



Figuur 3.1 Abiotische omstandigheden van de huidige afgesloten beschikkingen in % van de afgesloten hectares beschikkingen (Bron: Melman et al., 2005a).

natuurdoel zijn te weinig specifiek om scherpe conclusies te trekken over abiotische randvoorwaarden en kansrijkheid. De plaatselijke abiotische omstandigheden lijken, voor zover de data het toestaan, in overeenstemming met de nagestreefde SN-plusdoelen. De verdelingen van de afgesloten pakketten voor zuurgraad is voor alle pakketten tweetoppig, wat een tweedeling in graslanden suggereert. Dit is mogelijk gezien de aanwezige subpakketten. De voedselrijkdom is zoals verwacht het hoogst bij de SAN-pakketten. Opvallend is de omvang van het areaal van het SN-basispakket bij zeer lage voedselrijkdom, zelfs groter dan voor de pluspakketten. Een mogelijkheid is dat het zeer schrale graslanden betreft waar onvoldoende meetsoorten voorkomen om het tot pluspakket te kunnen rekenen. De verdeling van de pakketten voor vochttoestand tenslotte toont dat de beschikkingen voor droge soortenrijke graslanden op drogere locaties liggen dan die van natte soortenrijke graslanden. Het basispakket en de SAN-pakketten hebben zoals verwacht een brede range en liggen gemiddeld en met hun top tussen die van droog en nat soortenrijk grasland in.

Bij de ruimtelijke samenhang van de afgesloten pakketten zijn de ligging binnen de EHS en de mate van versnippering van belang. Op basis van GIS-analyses concluderen Melman *et al.* (2005a) dat de ligging binnen de EHS goed is. Van de SN-beschikkingen ligt meer dan 95% binnen de EHS en van de SAN-beschikkingen bijna 80%. Daarmee leveren de thans beheerde graslanden een bijdrage aan de ruimtelijke samenhang van de EHS en profiteren bovendien van de milieu- en planologische beschermingsregimes van de EHS.

Circa tweederde van de 40.000 hectare beheerde graslanden maakt onderdeel uit van landschappelijke mozaïeken of graslandschappen en hebben daarmee enige vorm van ruimtelijke samenhang. Eenderde deel, circa 13.500 ha, is kleiner dan 10 ha en is versnipperd. Van die versnipperde hectares is circa 1000 ha ook geïsoleerd doordat de afstand tot ander beheerd grasland groter dan 1000 meter is. Bij deze analyses konden de beheereenheden van Staatsbosbeheereenheden nog niet worden meegenomen. De resultaten van de ruimtelijke samenhang zijn echter goed. De gegevens van Staatsbosbeheer zouden de samenhang alleen maar meer kunnen verbeteren.

Externe invloeden

De voorschriften in de beheerpakketten regelen tezamen met de natuurgebiedsplannen een groot aantal van de aspecten die bepalen of beheer ook daadwerkelijk tot het beoogde ecologische effect zal leiden. Echter, er zijn diverse factoren die zich buiten de invloedssfeer van de regeling Programma Beheer voltrekken maar die wel invloed kunnen hebben op het realiseren van de ecologische doelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de diverse 'ver'-thema's zoals vermessing, verdroging, verandering van klimaat.

Met name de stikstofdepositie is van belang voor deze studie. Een te hoge stikstof-depositie vermindert de kansrijkheid voor realisatie van het natuurdoel. Op basis van deskundigenoordeel en modelberekeningen (met SMART) is gevonden dat de stikstof-depositie en de voedselrijkdom in Nederland altijd te hoog zijn. Maar tegelijkertijd blijkt uit dezelfde gegevens dat de stikstof-depositie en voedselrijkdom in gebieden waar de SN-pluspakketten zijn afgesloten doorgaans lager zijn in vergelijking met gebieden waar SN-basispakketten zijn afgesloten. En die zijn gemiddeld weer lager dan in gebieden waar de SAN-pakketten zijn afgesloten (Melman *et al.*, 2005a).

3.3 Weidevogelbeheer

Toetsingskader weidevogelbeheer

Een toetsingskader voor de beoordeling van weidevogelbeheer is zo mogelijk nog ingewikkelder te maken dan voor het botanisch graslandbeheer. De eisen zijn dermate verschillend dat ze nauwelijks met elkaar te vergelijken of uitwisselbaar zijn (Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Weidevogeltoetsingskader.

	Pakketeisen Programma Beheer	Bijzondere natuur ¹	Multifunctionele natuur ¹
SAN	Collectief: instapeis (25-100 broedparen weidevogels) plus beheervoorschriften Individueel: alleen beheervoorschriften	Aantal soorten (planten, vogels etc). 29 bij nat, matig voedselrijk grasland	50% van 'Bijzondere natuur'
SN	75-100 broedparen	Aantal soorten (planten, vogels etc.). 29 bij nat, matig voedselrijk grasland	50% van 'Bijzondere natuur'
SBB	n.v.t.	Aantal soorten (planten, vogels etc.). 29 bij nat, matig voedselrijk grasland	50% van 'Bijzondere natuur'

¹ Omschrijving categorieën natuur uit Bal *et al.* (2001).

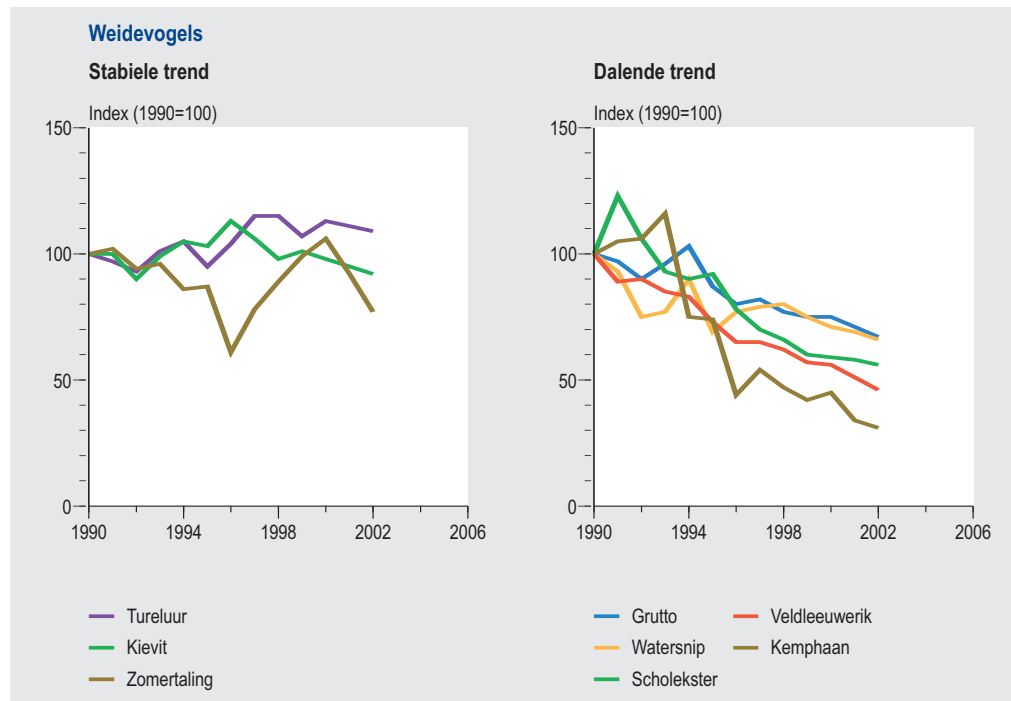
Ecologische effecten in de praktijk

De ontwikkeling van de meeste weidevogelsoorten is overwegend negatief. Een landelijk beeld voor de periode van 1980 tot 2000 is opgenomen in tabel 3.5. Een meer gedetailleerd beeld van de trend sinds 1990 is te zien in figuur 3.2. Daaruit blijkt dat vooral het aantal veldleeuwerikken, grutto's, watersnippen, scholeksters en kemphanen de laatste twintig jaar sterk achteruit is gegaan.

In figuur 3.3 is de trend in weidevogels weergegeven voor de verschillende typen beheer. Uit de figuur komt naar voren dat, hoewel de landelijke weidevogeltrend omlaag gaat, dit niet voor elk type beheer geldt. De gemiddelde trendlijn voor negen weidevogelsoorten bij natuurgebieden is sinds 1995 positief en verschilt van de gebieden met agrarisch natuurbeheer en met

Tabel 3.5 De aantalsschattingen broedvogels (gemiddelden) in heel Nederland per weergegeven telperiode (Bron: SOVON in: MNP, 2004).

	1979-1985	1998-2000
Kievit	237.500	250.000
Veldleeuwerik	237.500	60.000
Scholekster	90.000	110.000
Grutto	90.000	47.500
Tureluur	31.000	22.500
Slobeend	12.000	8.600
Watersnip	4.500	1.350
Zomertaling	1.500	1.800
Kemphaan	1.150	120



Figuur 3.2 De trend per weidevogelsoort voor de periode 1990-2002 (Bron: NEM (SOVON, CBS) in: MNP, 2004).

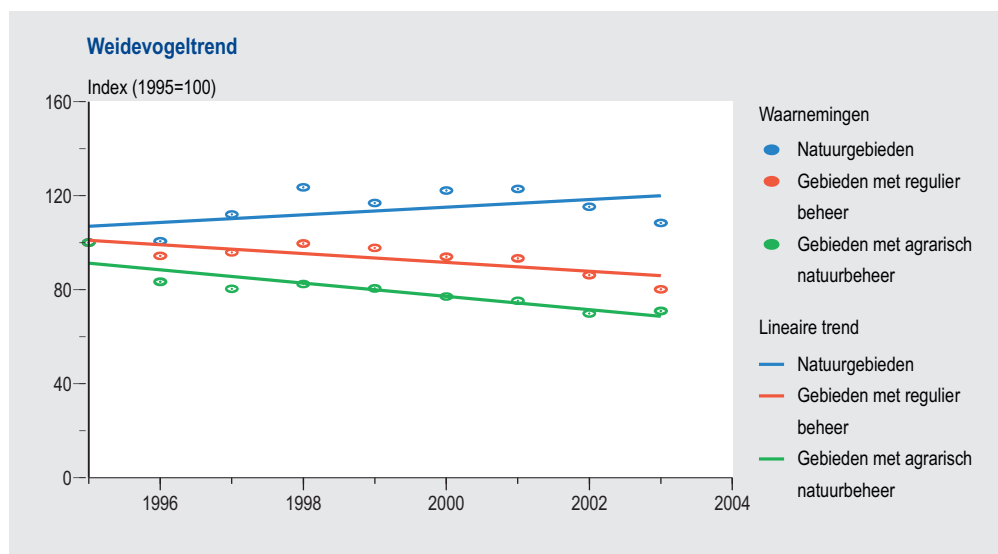
reguliere landbouw. De negen weidevogelsoorten betreffen gele kwikstaart, graspieper, grutto, kievit, kuifeend, scholekster, slobeend, tureluur en veldleeuwerik.

De trendlijn van agrarisch beheer verschilt niet significant van de reguliere landbouw en is evenals binnen de reguliere landbouw, negatief.

Deze negatieve trend geldt echter niet voor de kuifeend, de grutto en de tureluur. Voor deze soorten geldt bovendien dat er geen verschil is in beheervorm: Er is geen significant verschil in trends tussen terreinbeheer en agrarisch beheer bij deze drie weidevogels. Alleen de grutto en tureluur doen het onder agrarisch beheer significant beter dan in de landbouw zonder beheer. De gele kwikstaart en de slobeend doen het onder agrarisch beheer significant slechter dan zonder beheer.

Het verschil in effect tussen de beheertypen kan liggen aan het verschil in de zwaarte van de pakketten. Over heel Nederland zijn de weidevogelpakketten via terreinbeheer zwaarder dan die via agrarisch beheer. Zo heeft het weidevogelbeheer bij terreinbeheer voor ongeveer zeven-tig procent van de oppervlakte een uitgestelde maaidatum, bij agrarisch beheer is dit circa 15%. Figuur 3.3 laat zien dat de weidevogeldichtheid voor het terreinbeheer afneemt in de laatste twee jaar. In hoeverre dit een mogelijke trendbreuk is, is voorsnog niet duidelijk.

Dat het weidevogelbeheer effect heeft, laat figuur 3.4 zien. Een groter areaal weidevogelbeheer heeft een positief effect op de trend. Ook voor agrarisch beheer geldt een positief verband tussen het areaal beheer en de trend. Echter de trend blijft voor agrarisch beheer wel dalend. Geconcludeerd kan worden dat weidevogelbeheer een positief effect heeft op de weidevogel-trend. In gebieden met een groot aandeel weidevogelbeheer is de trend positiever dan in gebieden zonder enige vorm van beheer. Alleen bij terreinbeheer waarvan minimaal 40% van het oppervlak wordt beheerd is er sprake van stabiele of zelfs stijgende weidevogeltrends. Dit geeft wel aan dat er aanzienlijke oppervlakten zwaar weidevogelbeheer nodig zijn om een stabiele weidevogeltrend te krijgen.



Figuur 3.3 Gemiddelde trend van weidevogels bij natuurgebieden, agrarisch beheer en gangbare landbouw waarbij er geen significant verschil is gebieden met gangbare landbouw en gebieden met agrarisch natuurbeheer (Bron: De Knecht et al., 2005).

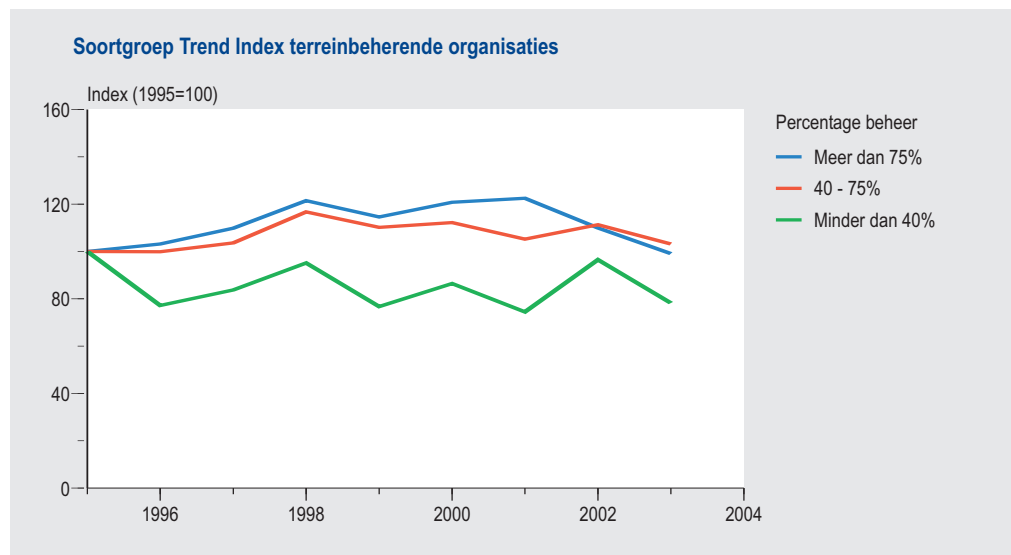
De conclusie geeft een ander beeld dan de conclusie die Kleijn *et al.*, (2001) vonden. Op basis van een analyse van het effect van agrarisch weidevogelbeheer konden zij geen positief effect aantonen van het agrarisch weidevogelbeheer.

In het veld zijn de ecologische resultaten van het huidige weidevogelbeheer via terreinbeheer positiever dan de resultaten van agrarisch beheer. Het is op voorhand dan ook niet aannemelijk dat met de huidige beheerpraktijk de omslag van minder verwerven naar meer beheer plaats kan vinden zonder verlies aan ecologische kwaliteit.

Hieruit kan niet geconcludeerd worden dat met agrarisch beheer geen substantiële ecologische weidevogelkwaliteit kan worden bereikt. Maar de praktijk is dat agrariërs veelal lichte vormen van weidevogelbeheer kiezen, terwijl in het terreinbeheer de zwaardere pakketten voorkomen. Hierdoor blijft de effectiviteit van het weidevogelbeheer achter. De verwachting is ook dat, naast het beheer, de ligging in gebieden met hoge aantallen weidevogels en een goede inrichting en abiotische omstandigheden voor de weidevogelstand zeer bepalend zijn (De Knecht *et al.*, 2005).

Overigens is het wel belangrijk om op te merken dat onderzoek naar het effect van beheer lang niet eenduidig is. Willems *et al.* (2004) hebben gekeken naar de ontwikkeling in weidevogeldichtheden tussen 1990-2002. Zij hebben percelen met en zonder agrarisch natuurbeheer vergeleken onder zoveel mogelijk uniforme omstandigheden ten aanzien van abiotiek, grootte en landschapkenmerken. De resultaten van het onderzoek zijn niet positief over de effecten van beheer. In sommige gevallen lijkt beheer zelfs contraproductief te zijn. De scholekster aantallen laten geen verschil zien tussen gebieden met en zonder beheersovereenkomst. Bij de grutto, kievit en tureluur zijn de aantallen in gebieden met een beheersovereenkomst hoger, maar dit verschil is al aanwezig voordat de beheersovereenkomsten worden afgesloten. Blijkbaar worden de overeenkomsten afgesloten op de plekken met de meeste weidevogels. Na het afsluiten van de overeenkomst neemt het verschil in gruttodichtheden in de beheergebieden ten opzichte van de controleterreinen niet toe.

Bij de kievit en tureluur neemt het verschil in dichtheid zelfs af. Bij de kievit is dit te verklaren



Figuur 3.4 De ontwikkeling van de weidevogeldichtheden tussen 1995 - 2003 bij verschillende percentages beheerd areaal (Bron: De Knegt *et al.*, 2005).

doordat de vogel de voorkeur heeft voor kort grasland en de lange rustperiode met hoog gras als gevolg, averechts werkt. Bij de tureluur is de achteruitgang niet te verklaren uit zijn vegetatievoorkeur.

Omdat alleen naar beheer onder zoveel mogelijk identieke abiotische omstandigheden is gekeken, is niet te zeggen of beheer onder andere condities niet effectief is. Als een gebied een goed waterpeil heeft, geen verstoring door wegen en geen predatie, dan is beheer misschien wel effectief. Ook heeft het onderzoek zich gericht op broedparen en niet op voortplantings-succes. Onderzoek naar de effecten van beheermaatregelen op reproductiesucces laten wel een positief resultaat zien (Schekkerman en Muskens, 2000).

Gaasterland

In de casestudie Gaasterland is gekeken of de keuze voor agrarisch natuurbeheer voor weidevogels kan wedijveren met de oorspronkelijke EHS-benadering met terreinbeheer (De Molenaar *et al.* 2004b). Hiertoe is een vergelijking in de ruimte gemaakt tussen percelen met SN-beheer versus SAN-weidevogelovereenkomst en percelen zonder overeenkomst.

De studie concludeert ten eerste dat de SAN-weidevogelpakketten niet kunnen wedijveren met de SN-pakketten. Voor drie van de vier soorten (kievit, grutto en tureluur) waren de gemiddelde dichtheden aan broedparen op de percelen met een SAN-pakket significant lager dan op de percelen met een SN-pakket. De scholekster vormde hierbij een uitzondering. De oorzaak van het verschil is vooral dat op de SN-percelen gericht beheer op de optimalisatie van het biotoop van weidevogels wordt gevoerd. De SN-percelen waren vrij vochtig tot zeer nat, licht tot niet bemest en hadden een pollige en botanisch gevarieerde grasmat.

Ten tweede wordt de conclusie getrokken dat de SAN-weidevogelpakketten niet effectief zijn in Gaasterland. Dit kan het gevolg zijn van een matige selectie van kansrijke gebieden bij het afsluiten van een SAN-overeenkomst. Tweederde van de SAN-pakketten bleek te zijn afgesloten op percelen waarop geen broedende weidevogels aangetroffen werden. Dit is gelijk aan het aandeel percelen zonder weidevogels in gebieden waar geen beheer is. Er heeft dus geen positieve selectie plaatsgevonden voor gebieden met weidevogels. Daar komt nog bij dat de gemiddelde dichtheden aan broedende weidevogelsoorten op de percelen zonder beheerover-



Verstoord nest van een meerkoet (Foto: Michiel Wijnbergh).

eenkomst bijna 75% hoger lagen dan op de wel bezette percelen met een beheerovereenkomst. Daarbij moet worden aangetekend dat het ambitieniveau van de afgesloten pakketten in het gebied relatief laag was.

Ten derde bleek het niet mogelijk te zijn uitspraken te doen over het opgroeisucces van kuikens in percelen met SN-pakketten, SAN-pakketten of geen beheer. De variatie in predatie was zo groot dat dit de beheerseffecten op de opgroeipectieven voor kuikens volledig overschaduwde. Het totale legselverlies bedroeg 28%. Het legselverlies ten gevolge van predatie beliep 15%.

Tenslotte hadden de veldwaarnemers de indruk dat sprake is van een conflicterende situatie tussen overwinterende ganzen en weidevogels. Concentraties van ganzen lijken de vestiging van weidevogels ter plekke vrijwel volledig uit te sluiten, zowel bij de SN-pakketten als bij de SAN. Dit is in lijn met onderzoek van Ebbinge *et al.* (2004). Zij verwachten nog wel mogelijkheden voor combinatie met vogels die van (door ganzen) korte vegetaties houden zoals Kieviten. De Molenaar *et al.* (2004b) verwachten echter dat alleen al de fysieke aanwezigheid van ganzen belemmerend werkt op de vestiging van vogels en dus ook van Kieviten.

Effectiviteit terreinbeheer

Het weidevogelbeheer bij Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer is ook niet altijd even succesvol. Bij Natuurmonumenten is eenderde van de gebieden met een weidevogeldoelstelling inmiddels voor de weidevogels verloren gegaan (Natuurmonumenten, 2001). Bij Staatsbosbeheer en De Landschappen heeft men vergelijkbare problemen. Mayenburg (2004) stelt vast dat in circa 20.000 hectare graslandreservaat met weidevogels een langzame afname van weidevogels heeft plaatsgevonden. Het is niet bekend of daar ook inmiddels weidevogeldoelstellingen verlaten zijn en in hoeverre dat komt door de resultaatsverplichting van de beheerpakketten.

De redenen van het veranderen van doelstellingen lopen uiteen (MNP, 2004). Zo verschaalden en verzuurden terreinen doordat een stikstofmestgift achterwege bleef terwijl er nog wel relatief veel fosfaat in de bodem zit. Hierdoor liep het bodemleven sterk terug met als gevolg dat de weidevogels wegbleven vanwege voedselgebrek. De beheerder koos vervolgens voor een andere natuurdoelstelling, bijvoorbeeld een botanische.

Een andere oorzaak voor het veranderen van doelstellingen zijn de relatief hoge kosten van het graslandbeheer. Soms bleek het weidevogelbeheer te duur en werd het terrein niet langer als grasland onderhouden. Het terrein groeit dan dicht waardoor weidevogelbiotoop verdwijnt. In de Gelderse Poort is bijvoorbeeld gekozen voor natuurontwikkeling die het gebied ongeschikt maakt voor weidevogels (Faunawerkgroep Gelderse Poort, 2002).

Regeling Programma Beheer

Programma Beheer heeft zowel binnen SN als binnen SAN een aantal pakketten waarmee het weidevogelbeheer wordt geregeld. Geanalyseerd is in hoeverre de beheersmaatregelen beschreven in de pakketten leiden tot een effectief beheer bestaande uit een positieve bijdrage aan de reproductie van weidevogels.

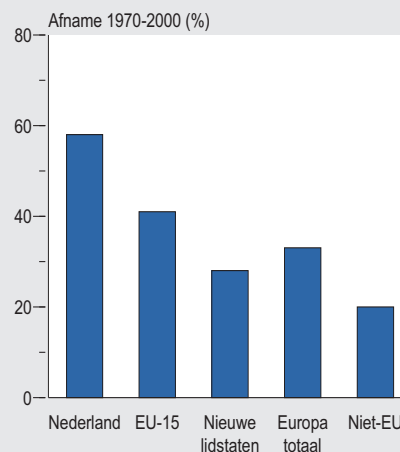
De SAN-beheerregimes voor weidevogels sturen via een rustperiode, waarin de landbouwkundige handelingen beperkt worden, zodat het voortplantingssucces en de overlevingskans van weidevogels toenemen. De lengte van de rustperiode verschilt tussen de pakketten, evenals de landbouwkundige handelingen die stilliggen. De collectieve SAN-pakketten die worden afgesloten via een agrarische natuurvereniging kennen een rustperiode in een deel van het gebied gecombineerd met een resultaatsverplichting voor aantallen broedparen (25, 50, 75 of 100/100 ha). Daarnaast zijn er bij de collectieve SAN-pakketten en de oude RBON-regeling ook subsidie-

Europa

Negatieve trends in biodiversiteit zijn niet alleen in Nederland waar te nemen. Ook in andere Europese landen is deze aanwezig (figuur 3.5). Maar zoals de figuur laat zien is de negatieve trend in Nederland wel het sterkst: zo is de populatie van akker- en weidevogels in Nederland met bijna zestig procent gedaald ten opzichte van de populatiegrootte in 1970, terwijl deze daling voor Europa als geheel ruim dertig procent is.

Uit nu beschikbare resultaten van onderzoek is niet eenduidig af te leiden wat de oorzaak van de achteruitgang is. Tevens is er geen verklaring voor het waargenomen verschil in ontwikkeling tussen het aantal broedvogels bij terreinbeheerders, bij boeren met beheerovereenkomsten en bij boeren zonder beheerovereenkomsten. Er is een groot gebrek aan gedegen studies op dit terrein. Zo blijkt uit een inventarisatie van Europese studies naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer dat vrijwel alle onderzoeksresultaten genuanceerd moeten worden (Kleijn en Sutherland, 2003). Ofwel de steekproeven waren te klein of onbetrouwbaar, ofwel er was slechts naar enkele aspecten gekeken en ontbreekt het inzicht in de onderlinge samenhang en relevantie van de mogelijke factoren die een rol spelen.

Afname populatie akker- en weidevogels



Figuur 3.5 Veranderingen in populatiegrootte van akker- en weidevogels ten opzichte van 1970 voor Nederland, de 15 EU-lidstaten, de tien nieuwe lidstaten, Europa als geheel (36 landen) en de 11 resterende niet-EU landen (Bron: De Heer et al., in: Groeneveld, 2005).

mogelijkheden voor licht beheer (zonder rustperiode). Dit beheer bestaat uit nestbescherming in het gebied.

In de SN-pakketten is naast een rustperiode in een deel van het gebied (25 of 30%) een resultaatsverplichting in de vorm van aantallen broedparen per hectare (75 of 100/100 ha) opgenomen. Ook mag een terrein niet ineens in zijn geheel gemaaid worden, maar moeten er vluchstroken (aandeel varieert per pakket) overblijven die minimaal 2 weken later dan de rest van het gebied gemaaid worden. De beheerregimes voor Staatsbosbeheer zijn vergelijkbaar met die van de SN.

Bij de vormgeving van het instrumentarium was bekend dat niet alleen de rustperiode van belang is voor weidevogels. Andere belangrijke factoren zijn verstoring door geluid, predatie, voedselbeschikbaarheid (kwaliteit en kwantiteit), landschappelijke openheid en de doordringbaarheid van het gras voor jongen. Gekozen is om een beperkt aantal factoren mee te nemen in de beheervorschriften. De buiten beschouwing gelaten factoren zouden bij de uitvoering van Programma Beheer opgepakt kunnen worden via selectie van geschikte locaties voor weidevogelbeheer in de natuurgebiedplannen.

De lengte van de rustperiode afgezet tegen data over de leg-, ei-uitkomst en uitvliegdata van de belangrijkste weidevogelsoorten geeft een indruk van de adequaatheid van de verschillende pakketten (tabel 3.6).

Lichte pakketten als op zichzelf staande pakketten zouden vanuit ecologisch oogpunt afgeschaft kunnen worden. Lichte pakketten kennen geen rustperiode en bieden daardoor geen bescherming bij het nestelen, broeden en het grootbrengen van jongen (Wijmenga et al., 1996; Kleijn et al., 2001). Van nestbescherming is bekend dat het positief uitwerkt op het uitkomen van eieren, maar dat het geen effect heeft op de overlevingskans van jongen. Veel jongen worden daardoor

Table 3.6 Maai- en weidedatum beheerpakketten in relatie tot leg-, ei-uitkomst- en uitvliegdata van belangrijke weidevogels (Bron: Melman *et al.*, 2004).

	Zwaar beheer: Maai- en weidedatum voor 15 juni			Zeer zwaar beheer: Maai- en weidedatum na 15 juni		
	Eileg voltooid (%)	Ei- uitkomst (%)	Vlieg- vlug (%)	Eileg voltooid (%)	Ei- uitkomst (%)	Vlieg- vlug (%)
Kievit	90-100	70-95	--	100	> 95	--
Grutto	100	90-95	30-60	100	> 95	> 60
Tureluur	100	70-95	5-50	100	> 95	> 50
Kemphaan	90-100	50-70	0-10	100	> 70	> 10

uitgemaaid of gepredateerd. Lichte pakketten als onderdeel van een ruimtelijk patroon van verschillende beheersvormen (mozaïekbeheer (kader blz. 36)) kan effect hebben, maar dit is nog niet wetenschappelijk aangetoond. Lichte pakketten komen voor in de RBON en BBO, de voorlopers van de SAN, en in de collectieve SAN-pakketten, en is dus allemaal agrarisch natuurbeheer. Het lichte beheer uit de SAN is onderdeel van het collectieve beheerpakket algemeen weidevogelbeheer.

Met name het collectieve SAN-pakket zou, om natuurambities te realiseren, zo aangepast moeten worden dat lichte pakketten alleen in combinatie met zware pakketten kunnen worden afgesloten. De RBON hoeft niet te worden aangepast aangezien deze afloopt in 2006.

Nestbescherming

(Foto: Marlies Sanders).



Mozaïekbeheer

Omdat licht weidevogelbeheer (alleen nestbescherming) minder kansrijk is zonder zwaar beheer in de nabijheid, wordt er gewerkt aan het opstellen van vuistregels voor de verhouding zwaar en licht beheer. Bij die vuistregels wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de inpasbaarheid van het weidevogelbeheer in de agrarische bedrijfsvoering. Deze afstemming van licht en zwaar weidevogelbeheer wordt ook wel mozaïekbeheer genoemd. Voor de invulling van het mozaïekbeheer hebben Schotman en Meeuwssen (In: Melman *et al.*, 2005b) vastgesteld wat de minimale benodigde hoeveelheid kuikenland is per broedpaar. Dit zogenoemde kuikenland is land waarop niet gemaaid en geweid wordt en de kuikens dus geen gevaar lopen. Tabel 3.7 geeft een overzicht van de minimale hoeveelheid kuikenland dat benodigd is in de verschillende periodes van het broedseizoen. Het geeft tevens aan hoe groot de maximale afstand mag zijn tussen een nest en het kuikenland zelf. Naarmate de jongen ouder worden, kunnen ze een grotere afstand overbruggen waardoor het kuikenland voor een groter areaal de benodigde bescherming kan bieden.

Op basis van de vuistregels uit tabel 3.7 kan vastgesteld worden dat per broedpaar minimaal een halve ha zeer zwaar beheer (rustperiode tot 22 juni) nodig is. Daarbovenop hebben ze in de periode tot 8 juni naast het aanwezige zeer zware beheer 0,2 ha extra beheer nodig. In de eerste periode hebben ze in totaal 1 hectare kuikenland nodig. Afgezien van 0,5 ha zeer zwaar en 0,2 ha zwaar beheer betekent dit dat er aanvullend nog 0,3 ha middelzwaar beheer met rustperiode tot 23 mei benodigd is. Op basis van deze vuistregels kan vastgesteld worden dat de optimale verhouding van middelzwaar, zwaar en zeer zwaar beheer gelijk is aan 0,3 : 0,2 : 0,5 hectare of te wel 30% : 20% : 50%.

De invloedssfeer van een hectare kuikenland is betrekkelijk groot. Op basis van de maximale afstand van het weiland waarop alleen nestbescherming plaatsvindt tot het kuikenland, is te berekenen hoe groot het areaal effectief weidevogelbeheer kan zijn met alleen nestbescherming bij 1 hectare kuikenland.

Zo loopt de invloedssfeer van 1 hectare kuikenland van periode 1 naar periode 3 op van ruim 40 hectare naar een kleine 100 hectare.

Daarnaast is het zo dat kleine langgerekte percelen een grotere bijdrage leveren in termen van invloedssfeer dan relatief grote en geblokte percelen. Zo heeft een perceel kuikenland van 50 bij 100m een bijna net zo grote invloedssfeer als een perceel van 100 bij 100m (Schrijver *et al.*, 2005).

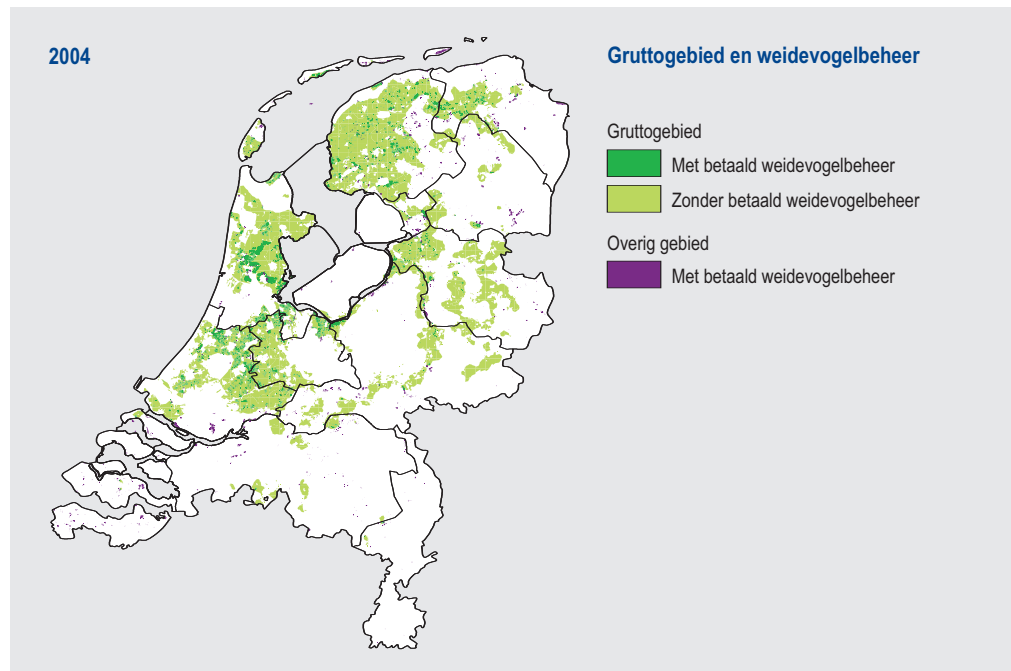
Schrijver toont aan dat bij een ambitieniveau van minimaal 5 broedparen per 100 hectare de optimale verhouding van 30% beheer tot periode 1, 20% beheer tot periode 2 en 50% beheer tot periode 3 constant is.

Momenteel wordt het aantal broedparen voor grutto's geschat op 50.000. Dit zou betekenen dat er voor een optimale bescherming van deze populatie minimaal 50.000 ha zwaar beheerd grasland benodigd is. Om de negatieve trend vanaf 1990 te keren, is ongeveer twee keer zoveel zwaar beheerd grasland nodig. Op dit moment bedraagt het areaal zwaar beheerd grasland circa 40.000 ha. Dit is vrij hoog gerelateerd aan het aantal grutto's maar bedacht moet worden dat het beheer niet alleen op grutto's is gericht maar ook op andere weidevogels en dat het zware beheer nog niet optimaal is afgestemd met het omringende grasland waar alleen nestbescherming hoeft plaats te vinden.

Tabel 3.7 De minimale oppervlakte kuikenland per broedpaar en de bijbehorende maximale afstand tot een nest per periode in het broedseizoen (Bron: Schotman en Meeuwssen in: Melman *et al.*, 2005b).

	Rust tot	Minimale opp. kuikenland (ha)	Maximale afstand tot kuikenland (m)
Periode 1	23 mei	1	300
Periode 2	8 juni	0,7	400
Periode 3	22 juni	0,5	500

Zware pakketten hebben een beperkt effect en zeer zware pakketten een substantieel effect. In de zware pakketten is de rustperiode lang genoeg om het grootste deel van de eieren uit te laten komen. De jongen zijn bij lange na echter nog niet vliegvlug. Een groot deel van de weidevogeljongen in het agrarische gebied loopt het risico kapot gemaaid te worden. Dit risico is de afgelopen jaren steeds groter geworden. De maaibreedte neemt toe (vroeger circa één meter, nu tot twaalf meter) evenals de maaissnelheid (vroeger circa acht kilometer per uur, nu tot twintig kilometer per uur). In de zeer zware pakketten is de rustperiode lang genoeg om een flink deel van de jongen te beschermen totdat ze vliegvlug zijn. Zowel zware als zeer zware pakketten hebben dus ecologische effecten. Welk pakket het meest geschikt is hangt af van de natuurambities, het beschikbare budget en de praktische mogelijkheden in een gebied. Alle



Figuur 3.6 Locatie weidevogelbeheer in relatie tot het gruttogebied (Bron: Gruttokaart SOVON, in: MNP, 2004).

beheerregimes van de SN en van Staatsbosbeheer vallen hieronder. De beheervorschriften van de pakketten van de SN en die van Staatsbosbeheer zijn daarmee adequaat, in het licht van de leg, ei-uitkomst- en uitvliegdata (Melman *et al.*, 2004).

Locatie van het beheer

Naast een adequaat beheersregime is ook een adequate lokalisering van het weidevogelbeheer belangrijk: het weidevogelbeheer kan het beste worden uitgevoerd op die plaatsen waar weidevogels verwacht mogen worden.

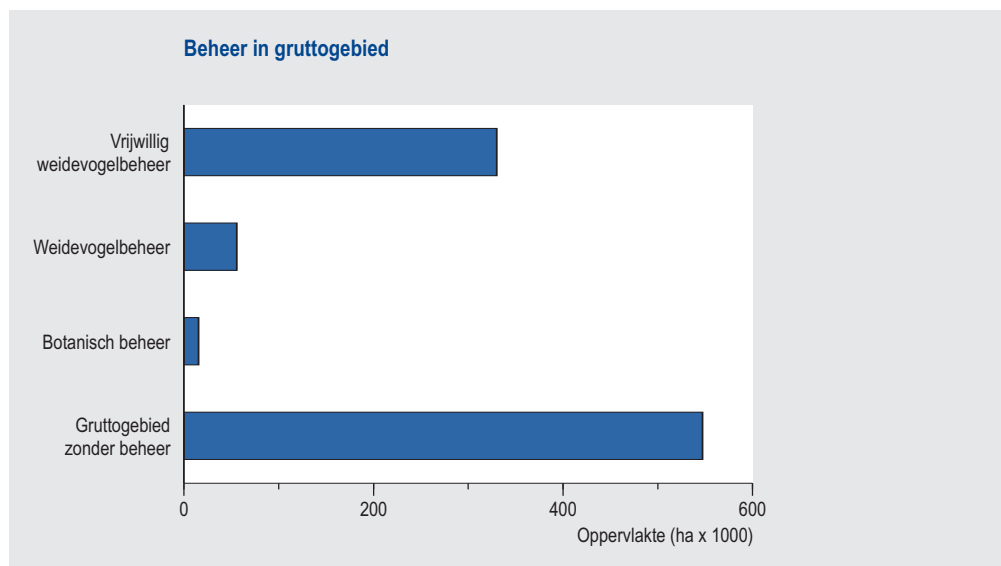
Uit analyse van de afgesloten beschikkingen komt naar voren dat circa tachtig procent van het weidevogelbeheer in redelijke tot zeer goede gebieden (*figuur 3.6*) ligt. Opvallend is dat ruim een kwart van het zware en zeer zware beheer in gebieden ligt waar weinig weidevogels voorkomen terwijl voor het lichte en collectieve beheer dit percentage lager ligt, namelijk 15-20%. Met name het collectieve beheer lijkt op de goede locaties te liggen (Melman *et al.*, 2004).

Dit betekent dat de locatie van met name het zware en zeer zware beheer verbeterd kan worden. Het kan echter ook zo zijn dat de weidevogelpakketten zijn afgesloten voor een specifieke soort die qua voorkomen afwijkt van het voorkomen van de grutto. Bij het zeer zware beheer zijn de terreinbeherende organisaties relatief sterk vertegenwoordigd. Bij het zware beheer zijn zowel de terreinbeherende organisaties als boeren betrokken.

Van het totale gebied waarin grutto's gesignaleerd zijn (circa 550.000 ha) is maar een beperkt deel in beheer (*figuur 3.6*). *Figuur 3.7* geeft weer dat ongeveer 15 procent van het areaal een vorm van betaald beheer heeft door boeren of terreinbeheerders. Daarnaast heeft circa 60 procent nestbescherming via vrijwillig weidevogelbeheer (Melman *et al.*, 2005c).

Externe invloeden

De ecologische effecten van weidevogelbeheer worden naast het gevoerde beheer en de locatie van het beheer ook beïnvloed door omstandigheden als verstoring door wegverkeer, predatie en opgaande begroeiing.



Figuur 3.7 Areaal wel en niet beheerd gruttogebied (Bron: Melman *et al.*, 2005c).

In tabel 3.8 staan de effecten van de verschillende externe belemmerende factoren. In de tabel staat ook het areaal beheer buiten de gruttogebieden, en een totaalscore van alle belemmerende factoren, gecorrigeerd voor overlap.

Van het totale weidevogelbeheer is ruim veertig procent minder kansrijk als gevolg van externe factoren. Dit percentage is met 38% voor het lichte beheer het kleinst en voor het zeer zware beheer met 55% het grootst. Van de zeer zware pakketten wordt de kansrijkheid negatief beïnvloed door een hoge predatiekans. Bij de lichte en zware pakketten zijn de landschappelijke verdichting, de te lage vochttoestand en het areaal buiten het weidevogelgebied de meest bepalende factoren. Opvallend is dat predatie bij de lichte pakketten een veel kleinere rol speelt.

Tabel 3.8 Percentage areaal dat minder kansrijk is door belemmerende factoren en minder kansrijke locatie (Melman *et al.*, 2005c).

Belemmerd areaal (%)	Licht beheer	Zwaar beheer	Zeer zwaar beheer	Totaal weidevogelbeheer
Belemmerende factoren				
buiten weidevogelareaal	10	14	23	15
Geluidsverstoring	11	8	4	8
Landschappelijke verdichting	15	14	13	15
Predatiekans > 50%	2	9	29	9
Droge gronden (GWT IV-VIII)	13	12	13	13
Totaal belemmerd (%)	38	43	55	44

3.4 Conclusies

Voor het vaststellen van de effectiviteit van het beheer van de verschillende typen beheer zijn data nodig over de ecologische resultaten bij het betreffende beheer evenals data omtrent de historische situatie waardoor data met elkaar vergeleken kunnen worden. Helaas voldoen de data die beschikbaar zijn niet aan de relevante eisen (compleetheid, statistisch verantwoord etc.) waardoor het vaststellen van de effectiviteit van het beheer wordt bemoeilijkt.

Op basis van de wel beschikbare literatuur en onderzochte cases kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van het botanisch- en weidevogelbeheer een wisselend beeld laat zien. Voor botanisch graslandbeheer is de uitgangssituatie waarschijnlijk van groot belang. Langdurig extensief beheerde graslanden resulteren in een hogere natuurwaarde. Terreinbeheer scoort hierop beter dan agrarisch beheer.

Voor weidevogelbeheer is met name het aandeel areaal zwaar beheer van belang voor het realiseren van een stabiele trend in weidevogeldichtheden. Terreinbeheer scoort hierop beter dan agrarisch beheer.

Voor beheer van botanisch grasland is geconcludeerd dat er een discrepantie zit tussen de doelen van de botanische grasland SN-basispakketten en de SAN-pakketten met de natuurdoelen voor botanisch grasland. De SN-pluspakketten sluiten wel aan bij de natuurdoelen maar die worden momenteel nog maar nauwelijks (< 10%) afgesloten. Overigens kunnen met SAN-pakketten bij langjarig beheer (25 jaar) natuurdoelen uit de categorie bijzondere natuur gerealiseerd worden. Het betreft met name droge graslandtypen. Indien er tevens aanvullende inrichtingsmaatregelen worden uitgevoerd ten behoeve van de hydrologie kan ook een aantal natte graslandtypen worden gerealiseerd.

Qua locatie is verreweg het grootste deel van de SAN en SN-basispakketten op een locatie die kansrijk is doordat hier meetsoorten van SN-pluspakketten redelijk recent in de omgeving zijn aangetroffen. De SN-basispakketten scoorden hierbij slechter dan de SAN-pakketten. Als externe factor is voor het botanisch grasland de stikstofdepositie van belang. Deze is vooral te hoog op plaatsen met een SAN-beschikking maar ook bij de SN-pakketten is voor een aantal pakketten de stikstofdepositie te hoog om de pakketdoelen te kunnen realiseren.

Voor het beheer van weidevogels is geconcludeerd dat met name de lichte pakketten minder effectief zijn als ze niet in een mozaïekpatroon met andere vormen van beheer zijn gelegen. De locatie van het weidevogelbeheer is over het algemeen goed. De SN-pakketten komen iets meer voor op minder kansrijke percelen. Van de externe factoren is met name predatie bij de SN-pakketten een groot probleem. Daarnaast spelen ook geluidsverstoring, te droge gronden en landschappelijke verdichting een rol. Tezamen met de factor locatie betekent dit dat op 44% van het areaal het reproductiesucces belemmerd wordt.

4 Uitgaven en kosten natuurbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op het uitgaveneffect voor zowel LNV als voor de Rijksoverheid van de omslag in het natuurbeleid. Vervolgens gaan we in op het effect voor de kosten van LNV en die voor de maatschappij als geheel.

Omdat bij een gemiddelde kostenvergelijking tussen de verschillende typen beheer geen rekening is gehouden met de grote verschillen in kosten die samenhangen met de aard van de te beheren natuur, is er aanvullend een aantal berekeningen gemaakt op basis van meer vergelijkbare typen natuur. In dit hoofdstuk gaan we ook in op de kosten van het mozaïekbeheer aangezien dit momenteel sterk in de belangstelling staat als een potentieel effectieve beheer-variant voor weidevogels.

Tenslotte gaan we in op de uitgaven die samenhangen met acties die nodig zijn om de benodigde koop- en beheercontracten daadwerkelijk tot stand te brengen, de zogeheten transactiekosten.

4.2 Uitgaven⁶

De uitgaven die LNV moet doen voor een hectare nieuwe natuur, is verschillend bij terreinbeheer, particulier beheer en agrarisch beheer. Afhankelijk van het type beheer zijn er: (1) jaarlijks terugkerende uitgaven voor de uitvoeringskosten van het beheer en in geval van agrarisch beheer aangevuld met een vergoeding voor gedeerde opbrengst en een stimulan, (2) eenmalige bijdragen aan de inrichting van gronden die een natuurbestemming krijgen, (3) eenmalige uitgaven voor grondaankoop en (4) uitgaven gedurende 30 jaar ter compensatie van de waardevermindering van de grond dan wel aflossing van de aankoop van grond voor Natuurmonumenten en De Landschappen.

In tabel 4.1 is voor elke post aangegeven of deze eenmalig is dan wel jaarlijks of gedurende 30 jaar terugkomt. Hierbij zijn we uitgegaan van gemiddelde uitgaven voor het natuurbeheer. Er is dus geen onderscheid gemaakt voor de verschillende beheerpakketten uit Programma Beheer. Voor de berekeningen in de rest van dit hoofdstuk zijn we uitgegaan van de getallen uit tabel 4.1.

Tabel 4.1 Grondslag voor de berekening van het effect van de omslag voor de uitgaven van LNV (euro/ha)¹ (Bron: Boers en Luijt, 2005).

	Staatsbosbeheer	Overig terreinbeheer	Particulier beheer	Agrarisch beheer
Beheer (jaarlijks)	140	100	100	800
Inrichting (eenmalig)	6.800	6.800	6.800	-
Grondaankoop (eenmalig)	34.000	17.000	-	-
Aflossing/Compensatie (30 jaar lang)	-	920	1.600	-

¹ Gemiddelde uitgaven over alle pakketten uit Programma Beheer. NB: de post recreatie is inbegrepen in de kosten voor beheer bij overig terreinbeheer en particulier beheer in tegenstelling tot kosten beheer bij Staatsbosbeheer.

⁶ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van Boers en Luijt (2005) verricht in het kader van dit rapport.



Het maaien van grasland
(Foto: Michiel Wijnbergh).

De jaarlijks terugkerende uitgaven voor het beheer zijn gebaseerd op de LNV-begroting 2004 (Boers en Luijt, 2005). De uitgaven voor inrichting zijn ontleend aan Jongeneel *et al.* (2005a) en bedragen 6.800 euro per ha. De uitgaven voor verwerving van een hectare grond hangen af van de geografische ligging van de grond. Als uitgangspunt voor de marktwaarde van de landbouwgrond bij grondaankoop is gekozen voor de regionale verdeling gebaseerd op de functieverandering die tot nu toe in elke regio is gerealiseerd. Hoewel de aanvragen in de jaren 2000-2002 in alle regio's voorkomen, ligt het accent duidelijk op de regio's met de laagste grondprijzen. De gemiddelde grondprijs van het totale aangevraagde areaal functieverandering bedraagt 34.000 euro per ha (Boers en Luijt, 2005).

De regeling functieverandering voorziet in een compensatie bij particulier beheer voor de waardedaling van de grond doordat de grond wordt omgezet van grond met bestemming landbouw in grond met bestemming natuur. De regeling gaat uit van een gemiddelde waarde van bos- en natuurground van 6.500 euro per ha. De gemiddelde waardedaling bedraagt dan 27.400 euro per ha. Deze waardedaling wordt in 30 jaarlijkse termijnen van 1.584 euro per ha gecompenseerd. Kennelijk is LNV bij deze berekening uitgegaan van een discontovoet van 4%. Bij deze discontovoet namelijk is de waarde van 30 jaar lang een vergoeding van 1.600⁷ euro per jaar precies gelijk aan 27.400 euro op dit moment⁸.

Het kabinet heeft in 2004 besloten dat de benodigde verwervingsbudgetten voor terreinbeheer beschikbaar worden gesteld via langlopende leningen van het Rijk. Dit geldt voor Natuurmonumenten en De Landschappen maar niet voor Staatsbosbeheer. Verworven gronden die worden overgedragen aan Natuurmonumenten en De Landschappen zijn daarbij voor de helft gesubsidieerd door LNV en voor de andere helft door de provincies. De provincies ontvangen hiervoor gelden van LNV in het Provinciefonds.

⁷ In de beantwoording van kamervragen n.a.v. begrotingsbehandeling LNV eerste termijn (LNV, 2004c) wordt 2.000 euro genoemd gedurende 30 jaar. Dit is gebaseerd op 6,5% voor rente en aflossing en gaat uit van een waarde van nu (contante waarde) van 35.000 euro. Voor het verschil zijn drie aspecten van belang: In het rapport is uitgegaan van: 1) een oneindige reeks van jaren, 2) een discontovoet van 4% conform de regeling voor functieverandering, en 3) is alleen rekening gehouden met de waardedaling van de grond en niet met de totale landbouwwaarde.

⁸ De discontovoet compenseert voor inflatie en renteverlies die optreedt doordat de uitkering pas op een later tijdstip plaatsvindt.

De gewijzigde financieringsconstructie betreft slechts het onderdeel directe subsidie van LNV. De aankoop wordt betaald vanuit een door de terreinbeherende organisaties opgenomen lening bij het Groenfonds uit middelen die het Rijk aan het Groenfonds heeft verstrekt. In plaats van betaling van de grondaankoop in het jaar van aankoop voorziet LNV nu 30 jaar lang de terreinbeherende organisaties van middelen om daarmee de jaarlasten bestaande uit rente en aflossing te betalen. Zoals in tabel 4.1 is weergegeven komt dit neer op 30 jaar lang een aflossing van deze lening die gebaseerd op de helft van de grondprijs zijnde 34.000 euro/ha en een rentevoet van 4% neerkomt op 920 euro per ha per jaar. De andere helft, 17.000 euro per ha wordt wel meteen betaald (Boers en Luijt, 2005).

Effect uitgaven

Figuur 4.1 laat zien wat het effect van de omslag zal zijn op de uitgaven voor LNV. Er is van uitgegaan dat de helft van de aangekochte hectaren naar Staatsbosbeheer gaat en de andere helft naar de overige terreinbeherende organisaties. Na de omslag gaat van elke hectare die minder wordt aangekocht driekwart naar particulier beheer en een kwart naar agrarisch beheer. In jaar 1 is de besparing 26.244 euro per verschoven hectare (*tekstbox*).

Voor de berekening van de totale financiële effecten voor LNV is er van uitgegaan dat de 30.740 ha die is verschoven naar particulier en agrarisch beheer tussen 2004 en 2017 tijdsevenredig zal worden gerealiseerd. Dat betekent dus 2.196 ha per jaar gedurende 14 jaar. Figuur 4.1 laat zien hoe de uitgaven per type beheer zijn veranderd voor en na de omslag. In de figuur zijn de cumulatieve uitgaven voor de periode tot en met de realisatie van de EHS in 2017 en voor de periode tussen 2017 en 2047 weergegeven. Na 2047 zijn alle verworven hectares afgelost of is de waardedaling gecompenseerd en zijn er alleen nog uitgaven voor beheer.

Zoals de figuur rechtsonder laat zien, treedt er tijdens de periode van de realisatie van de EHS een besparing in de uitgaven op van circa 650 miljoen. In de periode 2018-2047 komen er echter extra uitgaven van circa 400 miljoen euro. In feite wordt door de omslag in het beleid een deel van de uitgaven naar een latere periode verschoven.

Opgemerkt moet worden dat de SAN-vergoeding die is opgenomen in de begroting, ver boven de huidige gemiddelde SAN-vergoeding ligt. Deze bedroeg in 2004 op basis van de netto hectares een kleine 500 euro per ha. Daarnaast is de aan de begroting ontleende beheervergoeding voor de terreinbeherende organisaties relatief laag. Zo hanteren Jongeneel *et al.* (2005a) op

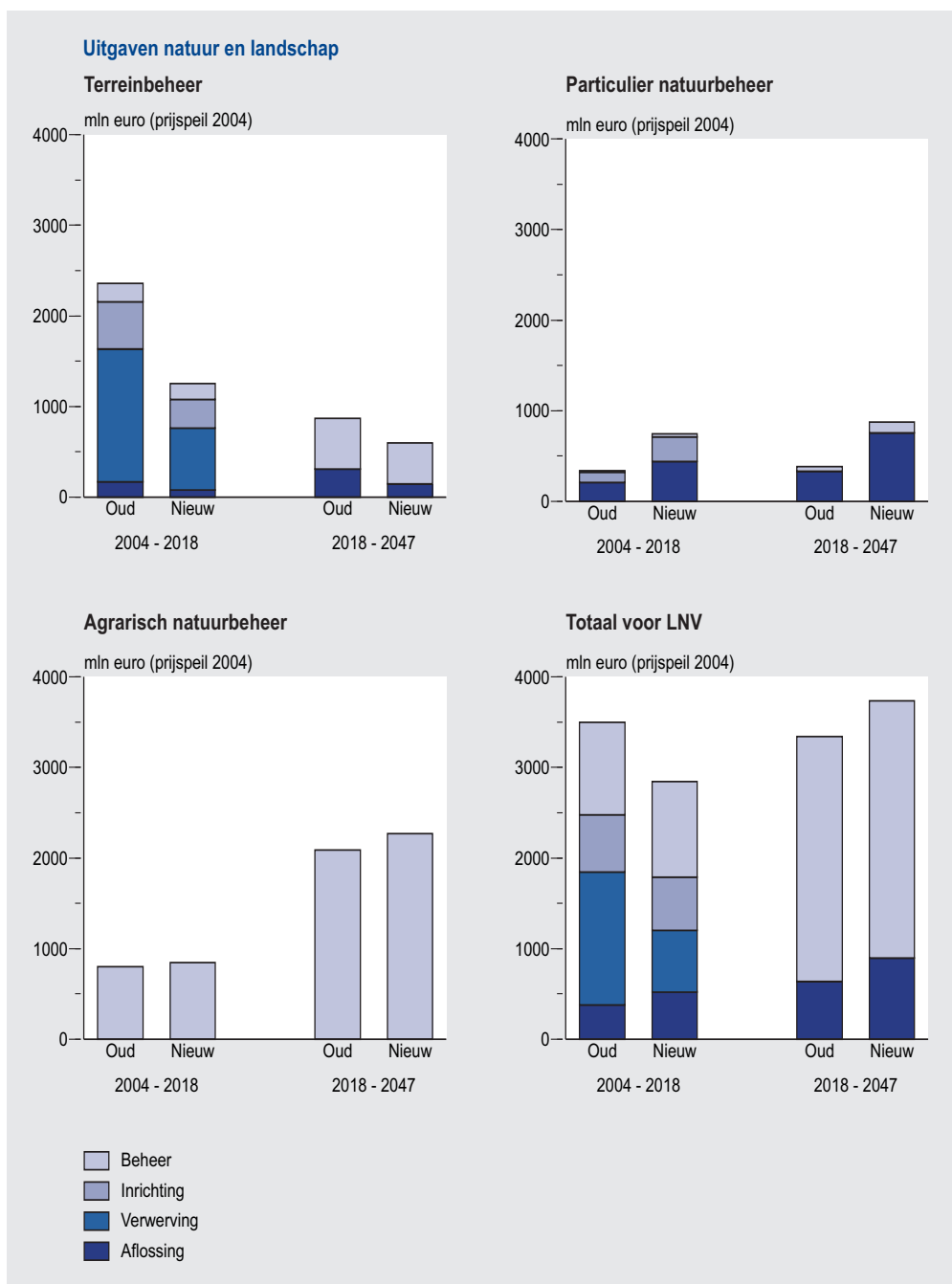
Berekening uitgaveneffect voor het eerste jaar van een hectare voor en na de omslag en het verloop in de jaren daarna.

De uitgaven in jaar 1 voor een hectare terreinbeheer bedraagt het gemiddelde van de uitgaven in jaar 1 voor Staatsbosbeheer plus de uitgaven in jaar 1 voor de overige terreinbeheerders. Deze worden verkregen door optelling van de posten in tabel 4.1. Voor Staatsbosbeheer is dit 40.940 euro per ha en voor de overige terreinbeherende organisaties is dit 24.820 euro per ha. Gemiddeld per ha terreinbeheer bedragen de uitgaven in jaar 1 32.880 euro per ha.

De uitgaven voor particulier beheer bedragen in jaar 1 8.500 euro per ha en voor agrarisch beheer 800 euro per ha. Uitgaande van een ver-

houding 75% particulier- en 25% agrarisch beheer bedragen de uitgaven per hectare in jaar 1 6.575 euro per ha. Per hectare wordt door de omslag in het natuurbeleid dus 32.880 euro per ha terreinbeheer verminderd met de kosten voor een mix van particulier-en agrarisch beheer à 6.575 euro per ha is 26.305 euro per ha bespaard.

In jaar 2 vallen van de betreffende hectare de uitgaven voor aankoop en inrichting weg. De verschuiving betekent vanaf dat moment tot jaar 30 juist een toename in de uitgaven. Deze toename bedraagt in jaar 2 855 euro per ha en neemt af tot 390 euro per ha in jaar 30 en uitgedrukt in prijzen van 2004. Vanaf jaar 30 vallen de uitgaven voor de aflossing en compensatie weg waardoor het uitgaveneffect neerkomt op een toename van 155 euro per ha.



Figuur 4.1 De uitgaven voor LNV voor en na de omslag in het natuurbeleid per type beheer voor de periode 2004-2017 en 2018-2047 (Bron: Boers en Luijt, 2005).

basis van de jaarrekeningen een uitgave voor LNV van 400 en 300 euro per ha voor respectievelijk Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten en De Landschappen. Het spreekt vanzelf dat de effecten voor de uitgaven- en kostenbesparing (paragraaf. 4.3) in belangrijke mate worden beïnvloed door de gehanteerde vergoedingen voor beheer. Door te kiezen voor de uitgangspunten van de LNV-begroting is de raming van de geschatte effecten conservatief en zullen de gerealiseerde besparingen in de praktijk waarschijnlijk groter zijn.



Nest met inmiddels uitgevlogen jongen
(Foto: Michiel Wijnbergh).

Rijksoverheid

In het voorgaande is aangegeven wat de uitgaven zijn per type beheer voor LNV. Op basis daarvan zijn de effecten van de omslag op de uitgaven van LNV bepaald. Voor de overheid als geheel kunnen de effecten van de omslag op de netto uitgaven anders uitvallen. Voor de overheid als geheel is namelijk ook het effect op de belastinginkomsten van belang. In een analyse van de effecten van de omslag voor de netto-uitgaven van de Rijksoverheid spelen de volgende inkomsten en uitgaven een rol:

- de uitgaven voor het aankopen van grond
- uitgaven voor de inrichtingskosten
- de financiële bijdrage van de overheid aan Staatsbosbeheer, aan Natuurmonumenten en De Landschappen, aan particulier natuurbeheer en aan agrarisch natuurbeheer
- de vergoeding voor de daling van de grondwaarde aan de particulier beheerder
- de inrichtingskosten bij particulier beheer
- de belastingderving door afname van de netto toegevoegde waarde in de landbouw
- de belastingderving door de daling van de netto toegevoegde waarde in de toeleverende en afnemende industrie
- de netto-inkomsten uit verworven grond gerealiseerd door Staatsbosbeheer

Uit de analyse van het effect voor de netto-uitgaven van de overheid, berekend over de periode 1990-2100, blijkt dat de totale netto-uitgaven voor de omslag circa 11,5 miljard euro bedragen. Door de omslag in het natuurbeleid nemen de uitgaven af tot circa 11,4 miljard. Dit betekent dat door de omslag in het natuurbeleid de overheid over de gehele periode een totale besparing realiseert van ongeveer 1%.

Om inzicht te krijgen in de bandbreedte van de besparingen zijn de effecten ook berekend op basis van de vergoedingen zoals die uit de praktijk naar voren komen. De berekende besparing op de netto-uitgaven wordt daarmee aanzienlijk groter en bedraagt dan 10% (Jongeneel *et al.*, 2005b).

De besparing op de netto-uitgaven komt vooral door de afname van de hoeveelheid te verwerken grond na de omslag. Doordat minder grond moet worden aangekocht, moet er enerzijds minder worden betaald voor verwerving en anderzijds is de grondprijs lager doordat deze minder wordt opgedreven dan het geval zou zijn bij een grotere taakstelling voor grondverwerving (Jongeneel *et al.*, 2005a). Door deze lagere grondprijs als gevolg van de omslag, is ook de compensatie van de waardedaling van grond lager. Alhoewel er wel over een groter areaal waardedaling gecompenseerd moet worden resulteert dit per saldo in een besparing voor de overheid.

4.3 Kosten⁹

Door grond niet te verwerven maar deze te laten beheren via particulier- en agrarisch beheer kan LNV met name besparen op de uitgaven in de periode tot 2018 waarin de EHS gerealiseerd moet zijn. De (eenmalige) uitgaven voor de aankoop, de waardedaling en de inrichting van gronden maken niet alleen in het jaar dat de uitgaven plaatsvinden natuurprestaties mogelijk maar ook in de volgende jaren. De kostenbenadering gaat daarom uit van de kosten die LNV voor een oneindig aantal jaren maakt voor de financiering van het natuurbeleid. Om de kosten van agrarisch beheer, particulier beheer en terreinbeheer met elkaar te kunnen vergelijken, moeten zowel de jaarlijkse beheerskosten als de kosten voor de financiering van aankoop, compensatie en inrichting op een vergelijkbare basis worden gebracht. Hiertoe zijn alle kosten, zowel de jaarlijkse als de eenmalige kosten, uitgedrukt in kosten per jaar. De kosten zijn daarmee per jaar constant en zijn uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2004.

De kosten van LNV voor het beheren van een hectare natuur hangt allereerst af van de wijze waarop het beheer is georganiseerd. Bij terreinbeheer koopt de overheid de grond aan en neemt de overheid naast de kosten voor inrichting en beheer tevens de totale aankoopkosten voor haar rekening. Bij particulier natuurbeheer komen de kosten voor inrichting voor 95% en voor beheer voor rekening van de overheid evenals de kosten die samenhangen met de waardedaling van de grond. Deze waardedaling is het verschil tussen de landbouwwaarde en de natuurwaarde van de grond (*tabel 4.1*). Bij agrarisch beheer heeft de overheid geen kosten die samenhangen met de financiering van de waarde van de grond zelf. Echter in plaats daarvan heeft de overheid naast de kosten voor de uitvoering van het beheer zelf, ook kosten voor de opbrengstdaling van het agrarisch gewas die het gevolg is van het gevoerde natuurbeheer. In *tabel 4.2* zijn deze kosten voor de onderscheiden categorieën beheer weergegeven.

Beheer

De kosten voor het beheer zijn gelijk aan de jaarlijkse uitgaven voor het beheer en zijn daarom op gelijke wijze als de uitgaven voor beheer vastgesteld (*paragraaf 4.1*). De vermogenskosten van grond zijn gebaseerd op de waarde die de grond heeft als natuurgrond. Hierbij is uitgegaan van 6.500 euro/ha. N.B. de kosten die het gevolg zijn van de waardedaling van grond zijn apart in beeld gebracht om een transparantere vergelijking met particulier beheer mogelijk te maken. In feite kan het ook gezien worden als een aparte kostenpost doordat het een daadwerkelijk vermogensverlies betreft die de overheid voor haar rekening neemt.

⁹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van Boers en Luijt (2005) verricht in het kader van dit rapport.

Tabel 4.2 Jaarlijkse kosten voor de financiering van het natuurbeleid voor LNV per ha per categorie beheer¹ (euro/ha).

	Terreinbeheer	Particulier beheer	Agrarisch beheer
Beheer	120	100	800
Vermogenskosten			
natuurwaarde grond	260	-	-
Inrichting	270	270	-
Waardedaling grond	1100	1100	-
Totaal	1750	1470	800

¹ Gebaseerd op een oneindige reeks van jaren waarvoor de kosten worden vergeleken.

Vermogenskosten natuurwaarde grond

Het bezit van natuurgrond legt beslag op financieringsmiddelen die door de overheid niet aangewend kunnen worden voor andere bestemmingen. Gezien de oneindige gebruiksduur van de grond voor de bestemming natuur zullen deze financieringsmiddelen nooit vrijkomen. Op basis van dit gegeven zijn de kosten van de financiering van het natuurbeleid berekend voor een oneindige reeks van jaren. De jaarlijkse kosten zijn dan gelijk aan de rentekosten van de natuurwaarde van de grond en bedragen voor LNV 260 euro per hectare. De vermogenskosten zijn alleen van belang voor zover de overheid de grond in bezit heeft dan wel in het geval van Natuurmonumenten en De Landschappen als terreinbeheerder, volledig heeft gefinancierd. Immers de vermogenskosten van grond bij particulier- en agrarisch beheer komen niet ten laste van de overheid maar ten laste van de particulier- dan wel agrarisch beheerder.

Inrichtingskosten

Ook de inrichtingskosten zijn gebaseerd op een oneindige reeks van jaren en komen op basis van een discontovoet van 4% op 270 euro per ha.

Waardedaling grond

Tenslotte zijn er de kosten die samenhangen met de waardedaling van de grond. Deze kosten treden op bij zowel verwerving van grond door de overheid als wanneer de overheid deze waardedaling moet compenseren bij particulier natuurbeheer in geval van functieverandering. De kosten als gevolg van de waardedaling van de grond zijn gelijk aan 4% van 27.400 is 1.100 euro per ha.

Totaal

De totale jaarlijkse kosten per hectare voor de verschillende typen beheerders variëren van 1.750 euro per ha voor terreinbeheer tot 800 euro per ha voor agrarisch beheer. Het particulier beheer is op de lange termijn een kleine 20% goedkoper dan terreinbeheer (1.470 euro per ha). Dit verschil komt doordat de vermogenskosten van de natuurwaarde van de grond ten laste komen van de particulier beheerder en niet van de overheid. Het feit dat ook bij agrarisch beheer de vermogenskosten van grond niet ten laste komen van de overheid maakt dat de kosten van agrarisch beheer lager zijn dan bij de overige typen beheer. Alhoewel er gecompenseerd moet worden voor de daling van de agrarische opbrengsten zijn deze kosten voor de overheid aanzienlijk lager dan de kosten die gemaakt moeten worden voor de waardedaling van de grond bij particulier natuurbeheer.

Kosten na de omslag

De kosten per hectare terreinbeheer zijn 280 euro per ha duurder dan particulier beheer en 945 euro duurder dan agrarisch beheer. Op basis van de aanname dat na de omslag van het natuurbeleid één hectare oorspronkelijk terreinbeheer vervangen wordt door 75% particulier- en 25% agrarisch beheer, nemen de kosten per hectare vervangen terreinbeheer af met 445 euro oftewel 25%. Hiervan komt 210 euro voor rekening van het particulier beheer en 235 euro voor het agrarisch beheer. Kortom van de kostenbesparing van circa 25% per ha komt globaal de helft voor rekening van agrarisch beheer en de helft voor rekening van particulier natuurbeheer.

Maatschappelijke kosten en baten

Naast de kosten van de financiering van het natuurbeleid voor LNV is ook nagegaan wat de effecten van de omslag zijn op de kosten voor de maatschappij. In de door Jongeneel *et al.* (2005b) uitgevoerde analyse zijn de volgende kosten en baten meegenomen:

- de inrichtingskosten voor terreinbeheer en voor particulier natuurbeheer
- de afname van de netto opbrengsten (netto toegevoegde waarde) in de landbouw zelf en in de toeleverende en afnemende industrie
- de kosten van belastingheffing
- de toename van de opbrengsten (netto toegevoegde waarde) door alternatief gebruik van kapitaal en arbeid uit de landbouw en uit de toeleverende en afnemende industrie
- de netto-opbrengsten van gronden die worden omgezet in natuur en die van de natuurgronden zelf.



Natuur gaat niet vanzelf (Foto: Michiel Wijnbergh).

In de kosten en baten voor de maatschappij als geheel spelen de verwervingskosten van grond voor nieuwe natuur en de compensatie van de waardedaling van grond bij particulier natuurbeheer geen rol. Voor het nationaal inkomen maakt het niet uit van wie de grond is. Wel maakt het uit wat het gebruik van de grond is en het effect daarvan op de netto opbrengsten. Het effect op de netto opbrengsten van de grond is dan ook wel meegenomen in de analyse. Doordat de verwervingskosten geen rol spelen vallen de economische kosten lager uit dan de in paragraaf 4.2 berekende uitgaven voor de Rijksoverheid. Voor de omslag komen de maatschappelijke kosten voor de periode 1990-2100 op circa 7,54 miljard en na de omslag op 7,37 miljard. Door de omslag nemen de maatschappelijke kosten dus met 0,17 miljard (2%) af. Als wordt uitgegaan van de vergoedingen voor beheer op basis van de praktijk (*paragraaf 4.2*) dan zijn de besparingen voor de maatschappij met 7% aanzienlijk groter.

4.4 Kosten van botanisch beheer en weidevogelbeheer

In paragraaf 4.2 en 4.3 zijn uitspraken gedaan die zijn gebaseerd op gemiddelde kosten en uitgaven voor het beheer. In de praktijk kunnen de vergoedingen voor het beheer sterk uiteen lopen van circa 10 euro per ha voor natuurlijke eenheden tot een kleine 1.600 euro per ha voor trilveen beheerd via terreinbeheer. Voor agrarisch natuurbeheer liggen de vergoedingen tussen circa 50 euro per ha voor nestbescherming tot ruim 1.100 euro per ha voor bont hooiland. Om daarom de vergelijking van de kosten van het beheer per type beheer iets meer in perspectief te plaatsen, hebben we ook een vergelijking gemaakt van de kosten op basis van min of meer vergelijkbare pakketten voor respectievelijk botanisch beheer en weidevogelbeheer. De bij de pakketten behorende beheervergoedingen zijn gebaseerd op de vergoedingen voor het jaar 2005.

Botanisch beheer

Voor het botanisch pakket is het SN basispakket 'half natuurlijk grasland' vergeleken met het SAN-pakket 'kruidenrijk grasland'. Tevens zijn de bijbehorende SN-pluspakketten in de tabel opgenomen: het SN-pluspakket 'droog natuurlijk grasland' en het pakket 'nat natuurlijk grasland'. Zowel met het SAN-pakket 'kruidenrijk grasland' als met het SN-pakket 'droog natuurlijk grasland' kunnen de natuurdoeltypen 'bloemrijk grasland van het veen- en zandgebied' en 'bloemrijk grasland van het rivieren- en zeekleigebied' worden gerealiseerd. Wel is het van belang dat het SAN-pakket dan minimaal 25 jaar wordt gecontinueerd (Van der Zee *et al.*, 2004). Daarnaast kunnen zowel met het SAN-pakket 'kruidenrijk grasland' als met het SN-pakket 'nat natuurlijk grasland' de natuurdoeltypen 'kwelder, slufster en grond strand' en 'binnendijks zilt grasland' worden gerealiseerd mits het SAN-pakket voor langere tijd (25 jaar) wordt gecontinueerd (Van der Zee *et al.*, 2004).

In tabel 4.3 zijn de kosten van het beheer voor agrarisch natuurbeheer uitgesplitst naar een vergoeding voor de opbrengstderving en een vergoeding voor de uitvoering. In het SN-pakket wordt alleen de uitvoering vergoed en deze hoefde dus niet verder te worden uitgesplitst. Uit de tabel komt naar voren dat de uitvoeringskosten bij terreinbeheer aanzienlijk lager zijn dan de uitvoeringskosten voor agrarisch beheer. Alleen voor het SN-pluspakket 'nat natuurlijk grasland' liggen de uitvoeringskosten hoger dan de uitvoeringskosten van het agrarisch natuurbeheer.

De relatief lage uitvoeringskosten in de SN-pakketten zijn wellicht te verklaren door het feit dat in de vergoedingsgrondslag reeds rekening gehouden is met het feit dat terreinbeherende organisaties hun graslanden grotendeels verpachten. Dus afgezien van de daarmee gepaard gaande transactiekosten (*paragraaf 4.5*) hoeven zij niet zelf het beheer uit te voeren en krijgen

Tabel 4.3 De kosten voor de financiering van het natuurbeleid door LNV per jaar per ha per type beheer¹ (euro/ha) van half natuurlijk grasland (SN-basis), droog natuurlijk grasland (SNplus), Nat natuurlijk grasland (SNplus) en Kuidenrijk grasland (SAN).

	Terreinbeheer			Particulier beheer			Agrarisch beheer
	SNbasis	SNplus droog	SNplus nat	SNbasis	SNplus droog	SNplus nat	SAN
Beheer							
- uitvoering	130	310	900	130	310	900	570
- opbrengstderving							460
Vermogenskosten							
natuurwaardegrond	260	260	260	-	-	-	-
Inrichting	270	270	270	270	270	270	-
Waardedaling grond	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	-
Totaal	1.760	1.940	2.530	1.500	1.680	2.270	1.030

¹ Gebaseerd op een oneindige reeks van jaren waarvoor de kosten worden vergeleken.

ze in plaats daarvan wel pachtinkomsten (*paragraaf 5.3*). Daarnaast bestaan de uitvoeringskosten voor agrarisch beheer voor een deel uit extra kosten voor mestafzet. In het terreinbeheer hoeven hier uiteraard geen kosten voor te worden gemaakt.

Op basis van de totale kosten voor LNV is het agrarisch natuurbeheer circa 30% en 40% goedkoper dan de SN-basispakketten via respectievelijk particulier- en terreinbeheer. Indien een hogere natuurwaarde bereikt kan worden en er dus een SN-pluspakket kan worden afgesloten, nemen de kosten met 10 tot ruim 40% toe.

De tabel laat zien dat er, vergeleken met de SN-pluspakketten, bij het agrarisch natuurbeheer ruimte is voor aanvullende financiële prikkels teneinde de continuïteit te waarborgen die met het SAN-pakket nodig is om het natuurdoeltype 'bloemrijk grasland van het zand en veengebied' of 'bloemrijk grasland van het rivieren- en zeekleigebied', 'kwelder, slufster en groen strand' of 'binnendijs zilt grasland' te realiseren. Naast een mogelijke financiële prikkel ten behoeve van de continuïteit zal bij langdurig agrarisch beheer ook de vergoeding voor de opbrengstderving omhoog moeten aangezien de landbouwkundige productie verder af zal nemen bij voortgaande verschraling.

Weidevogelbeheer

Naast een vergelijking van botanisch beheer zijn ook de kosten vergeleken van een SAN-pakket en een SN-pakket gericht op weidevogelbeheer. Dit is gedaan voor het SN-pakket 'zeer soortenrijk weidevogelgrasland' en het zwaarste SAN-pakket voor weidevogelbeheer met een rustperiode van 1 april tot 22 juni. Een betere vergelijking is het collectieve SAN-weidepakket 'zeer soortenrijk weidevogelgebied met kritische soorten'. Deze bestaat uit een mix van pakketten waardoor de gemiddelde vergoeding per ha lager is dan hier is opgenomen in de tabel. Bij gebrek aan de hierbij behorende vergoeding is daarom gekozen voor de vergoeding behorende bij het zwaarste weidevogelpakket in SAN. Van der Zee *et al.*, (2004) geven aan dat zowel met het SAN collectieve pakket 'zeer soortenrijk weidevogelgebied met kritische soorten' als met het SN-pakket 'zeer soortenrijk grasland' de natuurdoeltypen 'bloemrijk grasland van het zand en veengebied' als 'bloemrijk grasland van het rivieren- en zeekleigebied' gerealiseerd kunnen worden. Echter, de voorwaarde bij het SAN-pakket is wel dat de continuïteit gewaarborgd is en dat daarnaast aanvullende maatregelen ten aanzien van de waterhuishouding worden getroffen.

Uit tabel 4.4 komt naar voren dat de kosten van het beheer van weidevogels via agrarisch beheer verreweg het laagst zijn ondanks het feit dat was uitgegaan van het zwaarste pakket. Het grote verschil in kosten tussen het agrarisch beheer en het particulier- en terreinbeheer geeft aan dat er voldoende ruimte is voor het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen en het betalen van een hogere opbrengstvergoeding en gestegen uitvoeringskosten vanwege de benodigde inrichting. Daarbij moet wel de continuïteit worden gewaarborgd maar ook hiervoor moet voldoende financiële ruimte zijn zonder dat het agrarisch natuurbeheer duurder wordt dan beheer door particulieren en terreinbeherende organisaties.

Mozaïekbeheer

Hoofdstuk 3.3 meldde al dat mozaïekbeheer tegenwoordig als een mogelijk oplossing wordt gepresenteerd. Een oplossing die bedrijfsmatig werken combineert met weidevogelbeheer. Vandaar dat nu ook de kosten van het mozaïekbeheer in de praktijk aan bod komt.

In tabel 4.4 zijn de kosten weergegeven van zeer zwaar beheer voor de verschillende typen beheer. Op basis van de uitgangspunten van het mozaïekbeheer kan voor een gelijke effectiviteit een deel van het zeer zware beheer worden vervangen door minder zwaar beheer. Tevens kan een groot deel van het weidevogelbeheer worden vervangen door alleen nestbescherming. Zo kan bij een ambitieniveau van 50 broedparen per 100 hectare op 50 hectare alleen nestbescherming te worden gerealiseerd en is er 50 hectare kuikenland benodigd waarop een rustperiode wordt gerealiseerd. Op basis van de verhouding 30% middelzwaar, 20% zwaar en 50% zeer zwaar beheer zou dit betekenen dat bij dit ambitieniveau 15 ha beheer tot periode 1, 10 ha beheer tot periode 2 en 25 ha beheer tot periode 3 (tabel 3.4) nodig is.

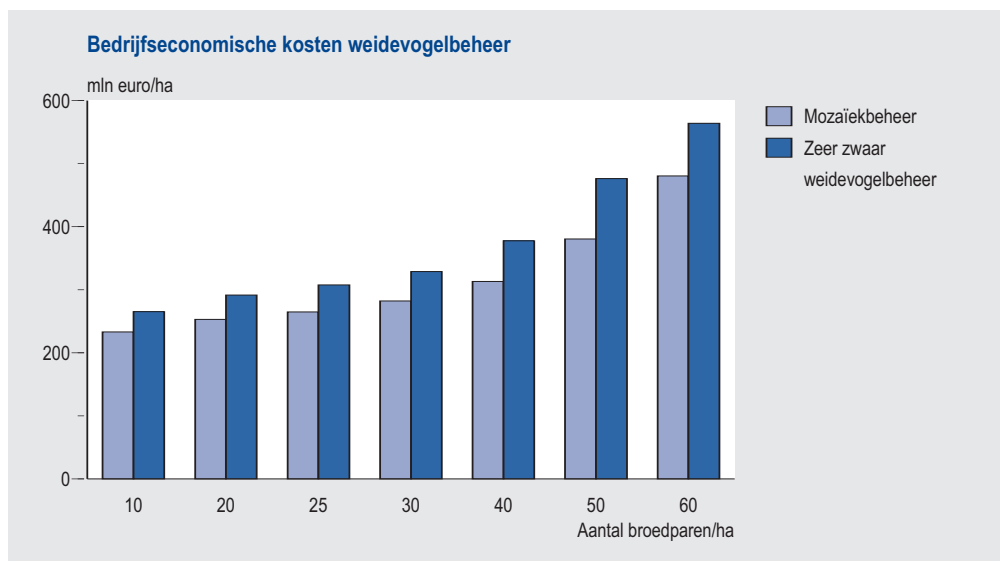
In figuur 4.2 is op basis van bedrijfseconomische berekeningen aangegeven wat de bedrijfseconomische kosten zijn van mozaïekbeheer, afgezet tegen puur zwaar beheer. In de berekening is uitgegaan van een veel voorkomend bedrijf op zandgrond van 40 hectare en 60 koeien. De berekende kosten laten de ondergrens zien, waarbij het inkomen van de ondernemer gelijk blijft aan het inkomen zonder agrarisch natuurbeheer.

Zoals de figuur laat zien kunnen de kosten met circa 20% per broedpaar afnemen door het beheer vanuit economisch oogpunt zo te optimaliseren dat de minimale hoeveelheid zwaar beheer wordt opgenomen tegenover de maximale hoeveelheid middelzwaar beheer zonder in te boeten op de effectiviteit van het beheer. De kosten van nestbescherming in het gebied

Tabel 4.4 Gemiddelde kosten voor de financiering van het natuurbeleid door LNV per jaar per ha per type beheer¹ (euro/ha) van 'zeer soortenrijk weidevogel grasland' (SN) en '22 juni weidevogelbeheer' (SAN) vergoeding 2005.

	Terreinbeheer	Particulier beheer	Agrarisch beheer
Beheer			
- uitvoering	400	400	270
- opbrengstderving			230
Vermogenskosten grond	260		
Inrichting	270	270	
Waardedaling grond	1.100	1.100	
Totaal	2.030	1.770	500

¹ Gebaseerd op een oneindige reeks van jaren waarvoor de kosten worden vergeleken.



Figuur 4.2 Mozaïekbeheer kan resulteren in een kostenbesparing van 20% zonder in te boeten op effectiviteit (Bron: Schrijver *et al.*, 2005).

rondom het kuikenland zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. De figuur laat tevens zien dat met toenemende dichtheden weidevogels de bedrijfseconomische kosten per broedpaar toenemen. Dit is het gevolg van het feit dat bij hogere aantallen broedparen meer kuikenland benodigd is. Naarmate dit areaal toeneemt wordt de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering steeds moeilijker, waardoor de kosten van elke extra ha benodigd kuikenland meer dan evenredig toenemen (Schrijver *et al.*, 2005). Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit zou het dan ook wenselijk zijn om de weidevogeldichtheden zoveel mogelijk te spreiden, waardoor de bedrijfseconomische kosten voor het beheer per broedpaar worden geminimaliseerd.

4.5 Transactiekosten¹⁰

In paragraaf 4.2 en 4.3 zijn de uitgaven en kosten voor LNV weergegeven voor de verschillende typen beheerders. Echter, hierbij is geen rekening gehouden met de transactiekosten. Transactiekosten zijn die kosten die samenhangen met alle activiteiten die nodig zijn om een goed, dienst of eigendomsrecht over te dragen tussen de beheerder en de Rijksoverheid voor het realiseren van natuur. Voorbeelden zijn het opstellen van beheercontracten en het controleren van de uitvoer van het beheer. De kosten voor het beheer zelf zoals het plaatsen van nestbescherming of het snoeien van heggen zijn geen onderdeel van de transactiekosten. De hoogte van de transactiekosten hangt af van het type beheerder, de aard van het te beheren object en de eigenschappen van de menselijke besluitvormers. Doordat de transactiekosten kunnen verschillen voor de verschillende onderscheiden typen beheer, moeten ook deze meegenomen worden bij een analyse van de kosten voor de overheid van de verschillende typen beheer.

Meerdere directies van LNV zijn betrokken bij diverse transactiekosten waardoor het analyseren van publieke transactiekosten complex is. De belangrijkste centrale beleidsdirecties binnen LNV

¹⁰ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van Polman *et al.* (2005) verricht in het kader van dit rapport.

zijn de directie Natuur en de directie Juridische zaken. Bij de gebiedsaanwijzing en overeenkomsten met Staatsbosbeheer speelt de directie Natuur een centrale rol. Juridische zaken komt aan de orde bij het opstellen en uitvoeren van contracten voor zowel overeenkomsten met Staatsbosbeheer als het opstellen van Programma Beheer. De DLG speelt een belangrijke rol zowel bij bijvoorbeeld de aankoop van grond als bij de controle van beheerovereenkomsten. De Dienst Regelingen heeft een administratieve en deels controlerende taak bij de SN en SAN.

In de analyse voor publieke transactiekosten van LNV zijn de volgende activiteiten onderscheiden:

- de aankoop van grond voor natuur of de vergoeding van de waardedaling van grond
- de inrichting van grond als natuurgebied
- beheersovereenkomsten tussen LNV enerzijds en Staatsbosbeheer, particuliere natuurbeheerders en terreinbeherende organisaties en agrarische natuurbeheerders anderzijds

De inzet van LNV is binnen de afzonderlijke activiteiten niet altijd even omvangrijk. De inzet van LNV bij de aankoop van grond is relatief omvangrijk ten opzichte van de inrichting van gebieden. Bij het vaststellen van de omvang van de transactiekosten voor LNV zijn agentschappen zoals Dienst Regelingen en DLG gezien als onderdeel van LNV. De transactiekosten van Staatsbosbeheer worden niet tot de publieke transactiekosten van LNV zelf gerekend omdat anders een vergelijking van de verschillende vormen van natuurbeheer niet goed mogelijk is. Het aantal activiteiten samen vormt een institutioneel arrangement voor natuurbeheer. Er worden 4 institutionele arrangementen voor natuurbeheer onderscheiden die verschillen per type beheerder:

1. Staatsbosbeheer: aankoop grond, inrichting en beheer van natuur
2. Terreinbeherende organisaties: aankoop grond, inrichting en beheer van natuur
3. Particulier natuurbeheer: vergoeding waardedaling grond, inrichting en beheer van natuur
4. Agrarisch natuurbeheer: beheer van natuur.

De analyse van transactiekosten laat zien dat de transactiekosten belangrijk zijn. Echter, om een compleet beeld te krijgen moeten ze worden gerelateerd aan de totale uitgaven voor de institutionele arrangementen ofwel de uitgaven voor aankoop, inrichting en beheer (tabel 4.5).

Vergeleken met de totale uitgaven voor de realisatie van de EHS over de periode 1990-2020 zijn de transactiekosten relatief laag en zijn minder dan 10% van de totale uitgaven. De omslag in het beleid leidt wel tot een stijging van de transactiekosten met 5% omdat de kosten voor

Tabel 4.5 De contante waarde van de uitgaven (euro's) voor aankoop, inrichting en beheer en transactiekosten per hectare per jaar voor verschillende institutionele arrangementen voor realisatie EHS in Nederland, voor de periode 1990-2020 bij beleid met en zonder de omslag (Bron: Polman *et al.*, 2005).

Institutionele arrangementen	Uitgaven LNV aankoop, inrichting en beheer		Publieke transactiekosten LNV	
	Beleids zonder omslag	Beleids met omslag	Beleids zonder omslag	Beleids met omslag
Gemiddelde uitgaven voor de EHS	1518	1246	105	110
Per type beheer:				
• Staatsbosbeheer	2184	1988	132	139
• Overige terreinbeherende organisaties	2149	1949	99	102
• Particulier natuurbeheer	1607	1306	233	201
• Agrarisch natuurbeheer	310	296	59	56

particulier natuurbeheer ongeveer twee maal zo hoog zijn dan die voor terreinbeheer. De transactiekosten voor agrarisch natuurbeheer zijn relatief laag. Dit komt met name doordat voor het agrarisch natuurbeheer geen kosten gemaakt hoeven te worden voor de realisatie van verwerking en inrichting.

Concluderend kunnen we zeggen dat de transactiekosten wel belangrijk zijn, maar dat het effect van de omslag in het beleid op de omvang van de transactiekosten en daarmee op het totale uitgaveneffect verwaarloosbaar zijn.

4.6 Conclusies

De omslag in het natuurbeleid leidt tot een verschuiving van de uitgaven naar met name de 30 jaar volgend op de realisatie van de EHS. Hierdoor wordt in de komende kabinetsperiodes bespaard op de uitgaven.

De omslag in het natuurbeleid is vanuit economisch oogpunt voordelig aangezien de jaarlijkse kosten voor LNV van particulier natuurbeheer gemiddeld 20% en die van agrarisch beheer gemiddeld 60% lager zijn dan de kosten van terreinbeheer. Ook de maatschappelijke kosten nemen door de omslag in het beleid af.

Een vergelijking op basis van vergelijkbare beheerpakketten laat zien dat het agrarisch botanisch beheer ongeveer de helft van de kosten bedraagt die nodig zijn voor particulier beheer en terreinbeheer. De kosten van het agrarisch weidevogelbeheer zijn vier maal zo laag dan die van het beheer door particulieren en terreinbeheerders.

De transactiekosten zijn voor het effect van de publieke uitgaven van de omslag in het natuurbeleid van minder belang doordat deze in totaal niet noemenswaardig veranderen door de omslag.

De berekende effecten voor de uitgaven- en kostenbesparingen worden in sterke mate beïnvloed door de gehanteerde vergoedingen voor beheer. De berekeningen in paragraaf 4.2 en 4.3 zijn gebaseerd op de vergoedingen zoals vermeld in de begroting. Hiermee zijn de berekende positieve effecten voor de uitgaven en kosten van de omslag in het natuurbeleid aan de conservatieve kant en mag verwacht worden dat deze in de praktijk groter zullen zijn.

5 Deelnamebereidheid

5.1 Inleiding

Voor het realiseren van de kwantitatieve hectaredoelstellingen van het natuurbeleid is voldoende deelnamebereidheid een eerste vereiste. Allereerst zoomt paragraaf 5.2 in op het particulier natuurbeheer. De regeling voor particuliere beheerders is nog erg jong en er zijn momenteel nog maar weinig contracten afgesloten. Vandaar dat met name in wordt gegaan op de kansen en knelpunten die particulieren ervaren bij het aanvraagtraject.

Vervolgens wordt ingegaan op het beheer door terreinbeheerders in paragraaf 5.3. Het agrarisch natuurbeheer bestaat al zo'n twintig jaar, hierdoor kan hier in paragraaf 5.4 veel dieper op in worden gegaan. Tenslotte presenteert paragraaf 5.5 de conclusies.

5.2 Particulier natuurbeheer¹¹

Aanvraagtraject particulier natuurbeheer

De overheid wil de natuurdoelen voor een deel realiseren door grondeigenaren (agrariërs en landgoedeigenaren) te stimuleren om landbouwgrond om te zetten in natuurterreinen, de zogeheten functieverandering van grond. Het aanvraagtraject voor functieverandering van de grond omvat een aantal stappen die alle doorlopen moeten worden. Allereerst moet de gemeente instemmen met een bestemmingswijziging van de grond. Vervolgens moet een inrichtingsplan gemaakt worden. Dit vergt meestal inbreng van deskundigen en kost dus geld. De gemaakte kosten worden in principe vergoed maar alleen als alle benodigde vergunningen verkregen zijn. Dit betreft naast de benodigde bestemmingswijziging ook een eventueel benodigde ontheffing in verband met de aanwezigheid van beschermde soorten die een obstakel kunnen vormen voor de benodigde inrichting. Daarnaast moeten meerdere overeenkomsten tussen de overheid en de grondeigenaar worden afgesloten.

Deze bestaan uit:

- Een inrichtingssubsidie voor een of meer basis- of pluspakketten
- Een subsidie voor functieverandering in de vorm van een beschikking
- Een beheerovereenkomst in de vorm van een basis- of pluspakket
- Een kwalitatieve overeenkomst met de Rijksoverheid, notarieel vastgelegd, waarbij de grondeigenaar zich verplicht om geen landbouw meer te bedrijven en tevens datgene na te laten dat de ontwikkeling of instandhouding van het basis- of pluspakket belemmert.

Alle overeenkomsten worden afgesloten via de Dienst Regelingen (voorheen LASER).

Naast de bestemmingswijziging en de contracten die moeten worden afgesloten, gelden nog een aantal aanvullende voorwaarden:

- De kwalitatieve overeenkomst kan pas getekend worden als alle benodigde vergunningen en documenten beschikbaar zijn. Een daarvan is dat de functieverandering past binnen het bestemmingsplan en dat een beheersubsidie is toegekend. De subsidie voor functieverandering wordt uitgekeerd na ondertekening van de kwalitatieve overeenkomst.
- De subsidie wordt verstrekt voor vijf aaneengesloten tijdvakken van 6 jaar
- De kwalitatieve overeenkomst blijft op de grond gelden bij verkoop.

¹¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een studie door Leneman et al. (2004a) verricht in het kader van dit rapport.

Knelpunten aanvraagtraject particulier natuurbeheer

Uit interviews met betrokken grondeigenaren, adviseurs en gemeenten kwam naar voren dat er in het aanvraagtraject voor functieverandering veel knelpunten zijn die de deelnamebereidheid negatief beïnvloeden.

Doordat er zoveel afzonderlijke overeenkomsten moeten worden afgesloten en vergunningen en ontheffingen moeten worden aangevraagd, is de kans op het realiseren van een functieverandering van de grond onzeker. Voor elke overeenkomst, vergunning of ontheffing opnieuw is het onzeker of deze slaagt. Daarbij komt dat de onzekerheid lang aanhoudt omdat de benodigde procedures voor het afsluiten van de overeenkomsten jaren kunnen duren.

Dit klemt des te meer als bedacht wordt dat alle benodigde kosten voor het realiseren van de overeenkomsten door de grondeigenaar zelf gedragen moeten worden als blijkt dat uiteindelijk de benodigde overeenkomsten niet gerealiseerd kunnen worden. Deze kosten kunnen aanzienlijk zijn. De aanvraag van vergunningen, het opstellen van inrichtings- en beheerplannen en het doen van benodigde onderzoeken is veelal kostbaar. Afgezien van de vele eigen arbeid moet er vaak specialistische kennis worden ingehuurd. De grondeigenaar moet in dit voortraject investeren maar heeft op dat moment geen toezegging dat daadwerkelijk een beschikking zal worden afgegeven.

Een volgend probleem is dat er weinig deskundigheid is bij de betrokken partijen. Zowel bij de aanvrager als bij de omgeving (provincie, gemeente) is er veelal een grote onbekendheid op dit terrein. Gemeenten zijn in het algemeen slecht bekend met Programma Beheer, waar de functieverandering onderdeel vanuit maakt, terwijl zij een cruciale rol spelen als het gaat om de benodigde wijziging van het bestemmingsplan. Een actieve benadering van gemeenten door middel van voorlichting omtrent de gevolgen van functieverandering en de rol van de gemeenten hierin, zou de medewerking van gemeenten kunnen vergroten. Daarbij zou de informatievoorziening aan gemeenten gekoppeld kunnen worden aan de informatievoorziening aan de potentiële deelnemers aan particulier natuurbeheer zelf.¹²

Het beeld dat het schort aan een adequate informatievoorziening komt ook naar voren uit een enquête onder grondeigenaren in de EHS gehouden door het Groenfonds (2004). De behoefte aan ondersteuning is groot voor diverse aspecten die een rol spelen in het aanvraagtraject. Het percentage grondeigenaren, uitgesplitst naar agrariërs en landgoedeigenaren, die graag ondersteuning wilden op de volgende aspecten is weergegeven in tabel 5.1.

Een ander knelpunt is de onzekerheid over de hoogte van de compensatie voor de waardedaling van de grond. De grondprijzen die gelden op het moment van het afsluiten van de kwalitatieve overeenkomst zijn bepalend. Door de grote tijdspanne tussen de start van het aanvraagtraject en het afsluiten van de kwalitatieve overeenkomst is de financiële vergoeding bij de start van het aanvraagtraject onzeker.

Vervolgens moet de koppeling tussen de functieverandering van de grond en een beheerpakket tot stand worden gebracht. In het verleden is het voorgekomen dat tegen de tijd dat de beschikking kwam het budget uitgeput was waardoor er geen overeenkomst kon worden afgesloten. Dit heeft de reputatie van de regeling en de overheid geen goed gedaan. Alhoewel in 2003 en 2004 alle aanvragen zijn gehonoreerd ondanks budgetoverschrijdingen is er onzekerheid of dat ook in volgende jaren het geval zal zijn.

¹² Het ministerie van LNV heeft opdracht gegeven voor de uitvoering van een communicatie-traject 'stimulering deelnamebereidheid particulier natuurbeheer in de EHS'. De opdracht is verleend aan een consortium van o.a. Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL), Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en Alterra. Het communicatietraject moet een extra impuls geven aan het particulier natuurbeheer in de EHS.

Tabel 5.1 Het percentage van de agrariërs en landgoedeigenaren die ondersteuning willen per aspect bij functieverandering (Bron: Groenfonds, 2004).

	Agrariërs (%)	Landgoedeigenaren (%)
Het indienen van een subsidieaanvraag	86	74
Het maken van een inrichtingsplan	74	62
Het adviseren over de bedrijfseconomische en fiscale gevolgen ervan	70	57
Het contact leggen en onderhouden met gemeenten en/of provincie	65	49
De praktische kant van het uitvoeren van natuurbeheer	40	54

De laatste knelpunten in het aanvraagtraject zitten in de fiscale sfeer. Beoogd wordt de subsidies voor particulier natuurbeheer vrij te stellen van inkomstenbelasting. Voor de functieveranderingssubsidie is deze vrijstelling recentelijk van kracht geworden doordat de subsidie is goedgekeurd door de EU (staatssteuntoets). Voor de SN-beheerssubsidie is dat nog niet het geval (Boers *et al*, 2005). Dit zal naar verwachting een positieve uitwerking hebben op de deelnamebereidheid van grondeigenaren aan de SN-regeling. Een bijkomende onzekerheid is de onduidelijkheid over de vorm waarin de vrijstelling zal worden doorgevoerd. Dat heeft consequenties voor de hoogte van de vrijstelling. Daarnaast spelen onzekerheden in het kader van de Natuurschoonwet (NSW). Landgoederen die onder de NSW vallen kunnen gebruik maken van onder andere fiscale tegemoetkomingen als vrijstelling van successierechten en overdrachtsbelasting bij erfenis of verkoop en vrijstelling van onroerend zaak belasting. Om in aanmerking te komen voor de NSW moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden, ten aanzien van oppervlakte en aandeel bos. Momenteel wordt gewerkt aan nieuwe voorwaarden om in aanmerking te komen voor de NSW. Aan die nieuwe voorwaarden moet iedereen die gebruik wil maken van de faciliteiten van de NSW voldoen, ook degenen die al een NSW status hebben. Dit zorgt voor (financiële) onduidelijkheid bij huidige en potentiële landgoedeigenaren.

Alle genoemde onzekerheden en knelpunten kunnen de deelnamebereidheid aan de SN-regeling negatief beïnvloeden.

Profiel (toekomstige) deelnemers particulier natuurbeheer

In 2004 heeft het Groenfonds een enquête uitgezet onder grondeigenaren in de EHS om meer inzicht te krijgen in de marktpotenties en het profiel van (potentiële) deelnemers aan particulier natuurbeheer. Deze potentiële deelnemers aan particulier natuurbeheer kunnen ruwweg worden verdeeld in agrariërs en (toekomstige) landgoedeigenaren die willen investeren in landbouwgrond voor hun landgoed. Landgoedeigenaren zijn relatief meer geïnteresseerd in particulier natuurbeheer. Een aantal landgoedeigenaren en agrariërs doen reeds aan particulier natuurbeheer. Het verschil tussen beide groepen is groot. Bij agrariërs doet ongeveer 4% van de geïnterviewden (15 van de 363) aan particulier natuurbeheer en bij landgoedeigenaren ongeveer 24% van de geïnterviewden (37 van de 152).

Bijna de helft van deze grondeigenaren geeft aan in de nabije toekomst nog meer landbouwgrond te willen omvormen in natuur, namelijk 5 van de 15 agrariërs en 19 van de 37 landgoedeigenaren.

De interesse van grondeigenaren die nog nooit grond hebben omgevormd is een stuk lager met 17%. Dit betreft 14% van de agrariërs en 36% van de landgoedeigenaren. Van de agrariërs met interesse is het aandeel van agrariërs dat denkt aan afbouwen van het bedrijf binnen nu en tien jaar significant groter dan de overige grondeigenaren (Groenfonds, 2004).



Particulier natuurbeheer in De Bilt (Foto: Rijk van Oostenbrugge).

Motieven deelnemers particulier natuurbeheer

Afgezien van de vele knelpunten zijn de particulieren positief over de mogelijkheid die de functieverandering binnen de SN-regeling hen biedt om op hun gronden natuur te ontwikkelen. Ze vinden op dit moment de hoogte van de vergoedingen reëel (Leneman *et al.*, 2004a). De agrariërs die in het verleden al hebben deelgenomen aan de regeling functieverandering hebben dit vooral gedaan op basis van economische motieven. Zo noemden zij als belangrijke redenen de mindere geschiktheid van de grond voor landbouw en de hoge subsidies. De landgoedeigenaren noemen naast economische motieven ook hun interesse in natuur als motief. De economische motieven zijn de mindere geschiktheid van de grond voor landbouw, de inpassingsmogelijkheden binnen de nieuwe bedrijfsstrategie en het voldoen aan de voorwaarden van de Natuurschoonwet (Groenfonds, 2004).

Deelnamebereidheid particulier natuurbeheer

Ondanks het feit dat particulieren positief zijn over de regeling komt uit de enquête van het Groenfonds naar voren dat de totaal geschatte deelnamebereidheid onder de grondeigenaren in de EHS in de toekomst slechts circa 14.000 hectare omvat. Deze schatting heeft betrekking op de toekomst (ongelimiteerd qua tijdsperiode), waarvan ongeveer 80%, circa 10.000 ha, met name in de komende 5 jaar wordt gepland. Die 14.000 ha is bij lange na niet voldoende om de taakstelling van ruim 40.000 hectare voor particulier natuurbeheer te realiseren. Agrariërs en landgoedeigenaren noemen in de enquête van het Groenfonds meerdere motieven om geen grond om te vormen in blijvende natuur. Agrariërs noemen relatief het vaakst: 'andere bestemming levert meer op dan natuur', 'permanente natuur past niet in de bedrijfsstrategie'. Ook de redenen 'past niet in bestemmingsplan', 'uit principe, een boer doet zoiets niet', 'de subsidies zijn te laag/krijg geen subsidies' en 'ik vertrouw de overheid niet' zijn nog relatief vaak genoemd. De landgoedeigenaren noemen relatief vaak als motief: 'grond is nog verpacht' en 'andere bestemming levert meer op dan natuur'.

Aangemerkt moet worden dat in de enquête van het Groenfonds potentiële nieuwe landgoedeigenaren van buiten de agrarische sector niet meegenomen zijn. Ook is het een momentopname anno 2004, op een moment dat de regeling nog relatief nieuw en onbekend is.

Praktijkervaringen particulier natuurbeheer in Overijssel

De provincie Overijssel voert als een van de weinige provincies een actief beleid ten aanzien van particulier natuurbeheer. De te realiseren natuurgebieden zijn onderverdeeld in drie categorieën: aankoop, aankoop of particulier natuurbeheer en particulier natuurbeheer. De provincie verzorgt op verschillende manieren (folders, websites en voorlichtingsbijeenkomsten) voorlichting. De realisatie van particulier natuurbeheer laat een gestage groei zien van circa 90 ha in 2001 en 2002, 80 ha in 2003 tot 170 ha in 2004.

Van drie cases in Overijssel is in kaart gebracht welke ervaringen daar zijn met het actief van de grond trekken van particulier natuurbeheer (Kuijpers *et al.*, 2005).

Uit één casestudie bleek dat het ontbreekt aan vertrouwen in de overheid. Men is bang voor de negatieve consequenties van natuurbeheer en overziet de consequenties niet. Ook ervaart men overheidsmaatregelen als onlogisch, zoals het verbod op afschieten van vos en kraai, of als onterecht, zoals het afschaffen van de vaarvergoeding bij de riettelers.

In een tweede casestudie is weinig animo voor particulier natuurbeheer om verschillende redenen.

1. Het inkomen genereert men deels elders waardoor de subsidie een beperkte prikkel is.
2. De grondgebruikers hebben hun bedrijf elders en hebben voorkeur voor het ruilen van grond.
3. Het is bedrijfseconomisch niet inpasbaar.
4. Men staat kritisch tegenover het gewenste toekomstige natuurbeheer in het gebied.

De derde casestudie bracht aan het licht dat de manier van informatievoorziening erg belangrijk is. De case is als een succes ervaren, waarbij als succesfactor de enthousiaste benadering van grondeigenaren naar voren kwam.



Particulier natuurbeheer kan voor agrariërs interessant zijn op voor de landbouw wat minder aantrekkelijke percelen, zoals natte percelen of ver van de boerderij (Foto: Bart de Knecht).

De ervaringen uit de casestudies hebben geleid tot het instellen van een Task Force particulier natuurbeheer. Deze Task Force heeft een actieplan opgesteld waarmee in tien geselecteerde gebieden particulier natuurbeheer met een actieve, gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd. Het actieplan bestaat onder andere uit: grondeigenaren benaderen, informatie-markten organiseren, individuele gesprekken met potentieel geïnteresseerden, analyses van de individuele situaties en het in gang zetten van de aanvraag.

5.3 Natuurbeheer door terreinbeheerders¹³

Voor het beheer van grasland gerelateerde natuurdoelen bij terreinbeheerders zijn agrariërs belangrijk. Terreinbeherende organisaties, Staatsbosbeheer¹⁴ Natuurmonumenten en De Landschappen zetten voor het beheer van hun graslanden op grote schaal agrariërs in. Zij verpachten de gronden aan agrariërs en stellen eisen aan het beheer. Natuurmonumenten, De Landschappen en Staatsbosbeheer verpachtten in 2003 respectievelijk 13, 16 en 16 procent. Voor het grasland liggen deze getallen nog veel hoger. Zo beheert Natuurmonumenten slechts vijf procent van het grasland zelf. Staatsbosbeheer verpacht zeventig procent van het doeltypen bloemrijk grasland en droog schraalland, 67% van het doeltypen nat schraalland en 81% van het weidevogelgrasland. Tezamen beslaan deze verpachte terreinen een kleine 30.000 ha. De agrariërs zijn namelijk voor het beheer van graslanden van groot belang voor de terreinbeherende organisaties.

Het areaal van de terreinbeherende organisaties is de laatste jaren toegenomen maar tegelijkertijd is het steeds lastiger om de grond te verpachten. Zo moeten Natuurmonumenten en het Gelders Landschap steeds meer moeite doen om geschikte pachters te vinden. Bij het Gelders Landschap is het verpachte areaal dan ook afgenomen. Deze organisatie signaleert dat de belangstelling voor pacht met name afneemt bij de grotere bedrijven terwijl de kleinere bedrijven juist meer belangstelling vertonen. Natuurmonumenten geeft aan dat er grote regionale verschillen zijn. Er zijn zelfs gebieden met wachtlijsten maar er zijn ook gebieden waar de boeren geld toe willen hebben om te pachten. Natuurmonumenten ondervindt met name problemen in het westen van het land bij het vinden van pachters.

Ook bij Staatsbosbeheer leefde het idee dat het vinden van geschikte pachters steeds moeilijker wordt. In dat kader is een enquête gehouden onder de huidige pachters om inzicht te krijgen in de mate waarin de huidige pachters denken over beëindiging van hun contract. Het beeld dat uit de resultaten naar voren komt, is tegenstrijdig aan het beeld dat leeft binnen de organisatie. Onder de pachters is geen afnemende interesse gevonden. De pachters zelf willen namelijk hun contract graag voortzetten. Ook denken ze over het algemeen niet aan stoppen van het bedrijf. Tweederde geeft aan een opvolger te hebben, daarnaast zijn de bedrijven van de huidige pachters groter dan gemiddeld en hebben ze dus voldoende toekomstperspectief. De redenen waarom ze pachten lopen uiteen van: plezier beleven aan natuurbeheer en de eigen omgeving willen beheren tot de afzet van mest en de opbrengst gebruiken als veevoeder.

Waar nu de gesignaleerde knelpunten over tot het verpachten aan agrariërs op gebaseerd zijn, is niet geheel duidelijk. Wellicht heeft het te maken met de toenemende vraag naar pachters van de terreinbeherende organisaties door de uitbreiding van hun areaal terwijl tegelijkertijd het aantal agrariërs dat op korte afstand gelegen is, afneemt. Een korte afstand tot het te pach-

¹³ Deze paragraaf is gebaseerd op een afstudeerscriptie van D. Cornelisse verricht n.a.v. dit rapport.

¹⁴ Alhoewel Staatsbosbeheer niet onder de Subsidieregeling SN valt is Staatsbosbeheer in deze subparagraaf op een noemer gebracht met Natuurmonumenten en De Landschappen. In grote lijnen is het graslandbeheer bij alle instellingen gelijk.

ten perceel natuurgrond is namelijk wel een belangrijke voorwaarde van de pachters zelf. Dit betekent dat, indien het gewenst is dat het beheer van graslanden van terreinbeherende organisaties door boeren wordt uitgevoerd, er bij de inrichting van de EHS aandacht zal moeten worden besteed aan de mix van agrarisch gebied en natuurterreinen.

Zonder de omslag in het natuurbeleid zouden de terreinbeheerders de graslandgerelateerde natuurdoelen zelf moeten realiseren. Dit zou betekenen dat de inzet van pachters bijna moet verdubbelen. Als er onvoldoende pachters zijn, moeten de terreinbeheerders het zelf doen en dat leidt tot flink hogere kosten. Ze krijgen immers te maken krijgen met een belangrijke derving van pachtinkomsten en een sterke stijging van de kosten van het beheer.

5.4 Agrarisch natuurbeheer

Deelnemers¹⁵

Meer dan zestig procent van het agrarische natuurbeheer vindt plaats op grote of middelgrote bedrijven (Voskuilen, 2005). Een relatief klein deel op kleine bedrijven met een ouder bedrijfs­hoofd (Tabel 5.2). Dit beeld wijkt af van een eerdere LEI-studie (De Koeijer en Voskuilen, 2003) waar agrarisch natuurbeheer ongeveer gelijk verdeeld was over grote en kleine bedrijven. Oorzaak is dat in de nieuwste analyse het, in tegenstelling tot de oude studie, wel mogelijk was collectieve contracten mee te nemen.

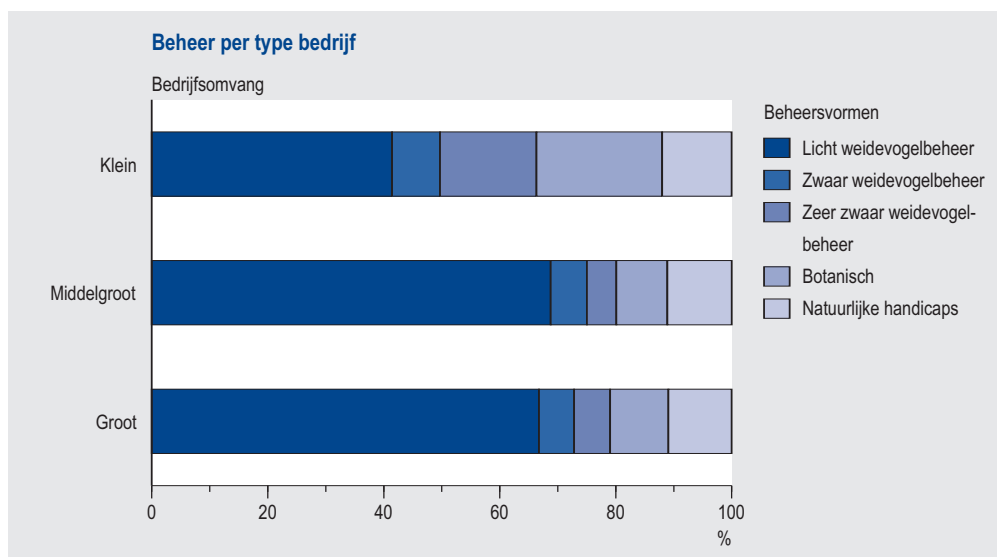
Grote en middelgrote bedrijven doen voor het leeuwendeel aan licht weidevogelbeheer (zie figuur 5.1). Van dit lichte weidevogelbeheer zijn alleen effecten te verwachten in combinatie met zwaarder beheer (*hoofdstuk 3*).

Kleine bedrijven hebben relatief veel zwaar weidevogelbeheer en botanisch graslandbeheer. Van de totale oppervlakte aan agrarisch natuurbeheer maakt het licht weidevogelbeheer circa zestig procent uit. Dit lichte beheer bestaat voor het overgrote deel uit collectief beheer. De overige veertig procent is ongeveer gelijkelijk verdeeld over botanisch beheer, zwaar/zeer zwaar weidevogelbeheer en landbouw met een vergoeding voor het instandhouden van natuurlijke handicaps. Het (collectieve) lichte beheer wordt over het algemeen door de grote en middelgrote bedrijven uitgevoerd. Bij het botanische en zware en zeer zware weidevogelbeheer spelen de kleine bedrijven een relatief grote rol. Kleine bedrijven nemen circa de helft van het areaal van dit type beheer voor hun rekening.

Tabel 5.2 Ruim 60% van het areaal agrarisch natuurbeheer in 2004 vindt plaats op grote en middelgrote bedrijven (Voskuilen, 2005).

	Groot	Middelgroot	Klein, jonger bedrijfshoofd	Klein, ouder bedrijfshoofd
Verdeling areaal natuurbeheer (%)	41	23	27	9
Verdeling bedrijven (%)	24	19	40	18
Oppervlakte per bedrijf (ha)	68	40	21	15
Omvang per bedrijf (nge)	155	84	35	21
Intensiteit (nge per ha)	2,3	2,1	1,6	1,4
Oppervlakte natuur per bedrijf (ha)	26	19	10	8
Aandeel natuur per bedrijf (%)	39	48	49	52

¹⁵ Deze subparagraaf is gebaseerd op een studie van Voskuilen (2005) verricht in het kader van dit rapport.



Figuur 5.1 Grote en middelgrote bedrijven doen voornamelijk aan licht weidevogelbeheer, kleine bedrijven relatief veel aan zwaar weidevogelbeheer en botanisch graslandbeheer (Bron: Voskuilen, 2005).

Kleine bedrijven hebben circa een derde van het areaal agrarisch natuurbeheer onder hun hoede, maar spelen een relatief grote rol in het agrarisch natuurbeheer als geheel doordat ze de helft van het zwaardere weidevogelbeheer en het botanische beheer voor hun rekening nemen. Het toekomstperspectief van deze bedrijven is daarom van groot belang voor de continuïteit van het agrarische natuurbeheer en daarmee voor de ecologische effecten van het agrarisch natuurbeheer (*hoofdstuk 3*).

Het toekomstperspectief van de kleine bedrijven in de landbouw is niet rooskleurig. De bedrijven zijn qua omvang circa de helft van het gemiddelde landbouwbedrijf in Nederland, en zijn te klein om op termijn een volledig inkomen uit de landbouw te halen. Kleine bedrijven zouden kunnen kiezen voor schaalvergroting, nevenactiviteiten, deeltijdbanen elders, particulier natuurbeheer, of bedrijfsbeëindiging. Bij een aantal van deze opties is de continuïteit van het (agrarische) natuurbeheer in het geding. Dit wordt onderstreept doordat uit onderzoek naar de motivatie van boeren om mee te doen aan agrarisch natuurbeheer blijkt dat agrarisch natuurbeheer een rol speelt bij de beëindiging van bedrijven (*paragraaf 5.4*). Beleidsmatig is er aandacht voor de groep kleine landbouwbedrijven. In de meest recente beleidsnota Agenda voor een vitaal platteland (AVP) (LNV, 2004a) wordt de uitwerking van een drielagenmodel aangekondigd. Laag drie focust op het vergoeden van bedrijven die (groene) diensten leveren, waaronder agrarisch natuurbeheer.

Aannemende dat grote bedrijven voorsorteren op het in de toekomst produceren voor de (wereld)markt zonder inkomenssteun, is het opvallend dat deze categorie beleidsmatig geen rol speelt met betrekking tot agrarisch natuurbeheer. In het drielagenmodel van het AVP staan in de eerste laag ondernemers centraal die nu of in de toekomst in staat zijn te produceren voor de (wereld)markt. De combinatie met agrarisch natuurbeheer wordt daar niet genoemd. Uit de analyse van de bedrijven die thans agrarisch natuurbeheer doen komt naar voren dat grote bedrijven een groot deel van het huidige agrarische natuurbeheer voor hun rekening nemen.

Motieven deelnemers¹⁶

Uit een enquête onder bedrijven die nu aan agrarisch natuurbeheer doen, blijkt dat agrariërs vooral deelnemen vanuit economische motieven. Daarnaast is echter de interesse voor de natuur een belangrijk motief. Ondernemers die niet deelnemen doen dat eveneens op basis van economische motieven. Deze ondernemers vinden juist dat voor hun bedrijf het agrarisch natuurbeheer geen beter toekomstperspectief oplevert. Daarnaast noemen zij de ingewikkelde regelgeving een motief om niet deel te nemen.

Een groot deel, ongeveer tachtig procent, van de ondervraagde ondernemers die nu aan agrarisch natuurbeheer doet, geeft aan dat ze dat in de toekomst wil blijven doen. Agrarisch natuurbeheer lijkt vanuit twee optieken voor agrariërs interessant: enerzijds ondersteunt het de toekomstperspectieven van grotere bedrijven en anderzijds ondersteunt het juist een geleidelijke beëindiging van kleinere bedrijven.

Er is een sterke samenhang tussen de toekomst van een bedrijf en de continuïteit van het agrarisch natuurbeheer. Als het bedrijf doorgaat wordt ook het agrarisch natuurbeheer voortgezet. Hieruit volgt een positief beeld van de continuïteit van het agrarisch natuurbeheer. Echter het agrarisch natuurbeheer speelt ook een rol bij de beëindiging van kleinere bedrijven. Voor het agrarisch natuurbeheer op deze bedrijven is het perspectief minder duidelijk. Het lot van agrarisch natuurbeheer hangt daarmee nauw samen met het lot van de bedrijven op de langere termijn.

Het perspectief voor uitbreiding van agrarisch natuurbeheer op bedrijven die al aan agrarisch natuurbeheer doen is goed. De bedrijven die door willen gaan met natuurbeheer geven aan dat zij in de toekomst nog meer activiteiten op het gebied van natuurbeheer willen ontplooien. Hierbij kan zowel gedacht worden aan extra hectares natuurbeheer als aan het afsluiten van zwaardere pakketten. Dit geldt met name voor de grotere extensieve bedrijven.

Bedrijven die niet aan agrarisch natuurbeheer doen zijn ook niet van plan dat te gaan doen onder de huidige omstandigheden. Dit betreft voornamelijk de grotere intensieve bedrijven. Zij gaven aan dat deelname gestimuleerd kan worden door aanpassing van de hoogte van de vergoeding die momenteel voor deze bedrijven te laag lijkt te zijn om te kunnen bijdragen aan het toekomstperspectief van het bedrijf. Het aanpassen van de hoogte van de vergoeding bij langduriger beheer kan ook een stimulans zijn. Ook het vereenvoudigen van de regels zal een positief effect hebben op de deelname. Invoering van een aanvraagstelsel dat de administratieve last van de ondernemers vermindert zoals bijvoorbeeld een automatische verlenging van het contract, zal de huidige administratieve lastendruk verminderen. Agrariërs ervaren de lastendruk en de hoogte van de vergoeding, als een belangrijk knelpunt.

Bedrijfseconomische analyse inpasbaarheid SAN¹⁷

Uit een modelmatige bedrijfseconomische analyse op melkveehouderijbedrijven blijkt dat agrarisch natuurbeheer bij de huidige vergoedingen op een breed scala aan bedrijven inpasbaar is. Welk type natuurbeheer het beste past en in welke omvang verschilt per bedrijf. De analyse is beperkt tot de individuele weidevogelpakketten. Deze individuele weidevogelpakketten zijn ook bestanddelen van de collectieve pakketten. Nestbescherming is alleen in collectieve contracten mogelijk. De inpasbaarheid hiervan is niet modelmatig bekeken. Uit de praktijk is bekend dat nestbescherming altijd kosteneffectief in te passen is.

¹⁶ Deze subparagraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van Leneman en Graveland (2004b) verricht in het kader van dit rapport.

¹⁷ Deze subparagraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van Schrijver et al. (2005) verricht in het kader van dit rapport.

Het is voor agrariërs bij de huidige vergoedingen bedrijfseconomisch aantrekkelijk agrarisch natuurbeheer op een deel van het bedrijf in te passen. De maximale bedrijfsoppervlakte waar agrarisch natuurbeheer inpasbaar is, ligt tussen de dertig en de zestig procent van het areaal en wordt bepaald door de intensiteit van het bedrijf, de grondsoort en het type agrarische natuurbeheer. Gemiddeld over alle melkveehouderijbedrijven in de EHS is de maximale bedrijfsoppervlakte waar agrarisch natuurbeheer inpasbaar is bijna vijftig procent van het areaal¹⁸. De inpasbaarheid op melkveehouderijbedrijven in de EHS is ruim voldoende om de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer te realiseren. Theoretisch zijn er potenties voor maximaal circa 250.000 ha. Dit is inclusief de potentie in de ruime jas gebieden. De ruimtelijke verdeling over Nederland kan onevenwichtig zijn omdat de ruime jas gebieden niet gelijkmatig over Nederland verdeeld zijn.

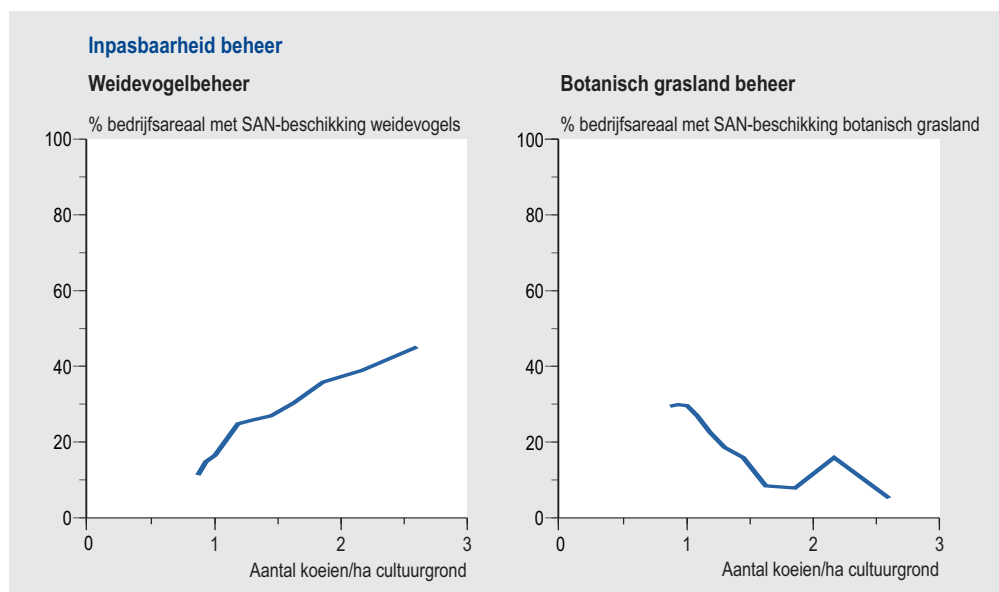
Botanisch graslandbeheer is het beste in te passen op extensieve melkveebedrijven. De subsidie is hoog genoeg om de gedeerde opbrengsten te compenseren. De ondernemer zal de bedrijfsvoering aanpassen om de gedeerde opbrengsten te compenseren. Dit kan door een hogere grasproductie op de overige percelen, of door voeraankoop. Het beheer zorgt niet alleen voor een lagere opbrengst, maar ook voor gras met een andere samenstelling. Dit gras is tot een bepaald aandeel te gebruiken als voer voor het vee, maar daarboven niet omdat dan, bij de huidige niveaus van de melkproductie, niet meer voldaan wordt aan de energiebehoefte van het vee. Er bestaat daarom een limiet van maximaal circa dertig procent voor het aandeel van een melkveebedrijf waarop bedrijfseconomisch aantrekkelijk agrarisch (botanisch) natuurbeheer in te passen is. Bij intensievere bedrijven neemt het aandeel botanisch graslandbeheer af. Intensievere bedrijven hebben over het algemeen een hogere grasopbrengst per ha dan minder intensieve bedrijven, en dus hogere opbrengstdervingen bij agrarisch natuurbeheer. De beheersubsidie is niet gedifferentieerd naar intensiteit, zodat botanisch graslandbeheer minder aantrekkelijk is voor intensievere bedrijven.

Het weidevogelbeheer is bedrijfseconomisch aantrekkelijk bij intensievere bedrijven. Het aandeel agrarisch natuurbeheer neemt toe bij hogere veedichtheden, maar er treedt wel een verschuiving op van het type beheer. Bij intensievere bedrijven is weidevogelbeheer goed inpasbaar en botanisch beheer minder (*figuur 5.2*). Weidevogelbeheer legt beperkingen op aan het gebruik van het grasland tot de uitgestelde maaidatum. Daarna is het grasland weer volledig beschikbaar voor de agrarische bedrijfsvoering. De beperkingen van het botanische pakketten, bijvoorbeeld het niet bemesten, gelden het gehele groeiseizoen. Een verschuiving van zwaar naar licht weidevogelbeheer doet zich voor bij nog intensievere bedrijven. Het totale aandeel agrarisch natuurbeheer op intensieve melkveebedrijven is groter dan op minder intensieve bedrijven omdat lichter beheer relatief makkelijker is in te passen op een groter aandeel van het bedrijf.

De inpasbaarheid van agrarisch natuurbeheer is op veengrond groter dan op zandgrond (*figuur 5.3*). De graslandopbrengst is lager dan op zandgrond, waardoor minder verlies aan grasproductie hoeft te worden opgevangen via aanpassingen in de bedrijfsvoering. De vergoeding voor inkomstenderving is gelijk.

Sommige gebieden binnen de EHS waar agrarisch natuurbeheer beoogd wordt, zijn zogenaamd 1:1 begrensd. Dit betekent dat het de ambitie is de hele oppervlakte van het gebied onder agrarisch natuurbeheer te brengen. De modelmatige bedrijfseconomische analyse toont aan dat dit

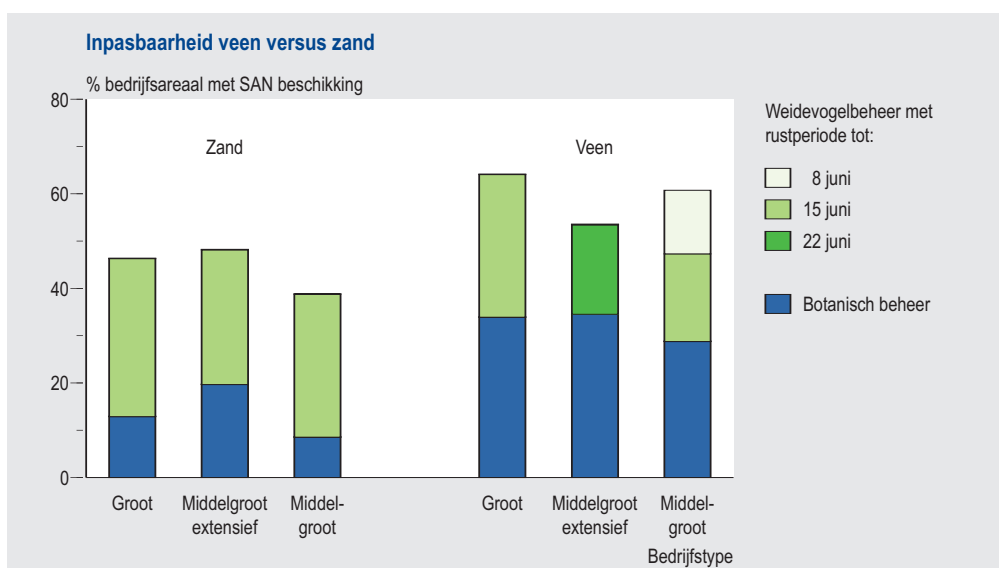
¹⁸ Waarbij voor de eenvoud van de analyse er van uit is gegaan dat alle SAN-pakketten afgesloten mogen worden. In werkelijkheid verschilt dat per gebied.



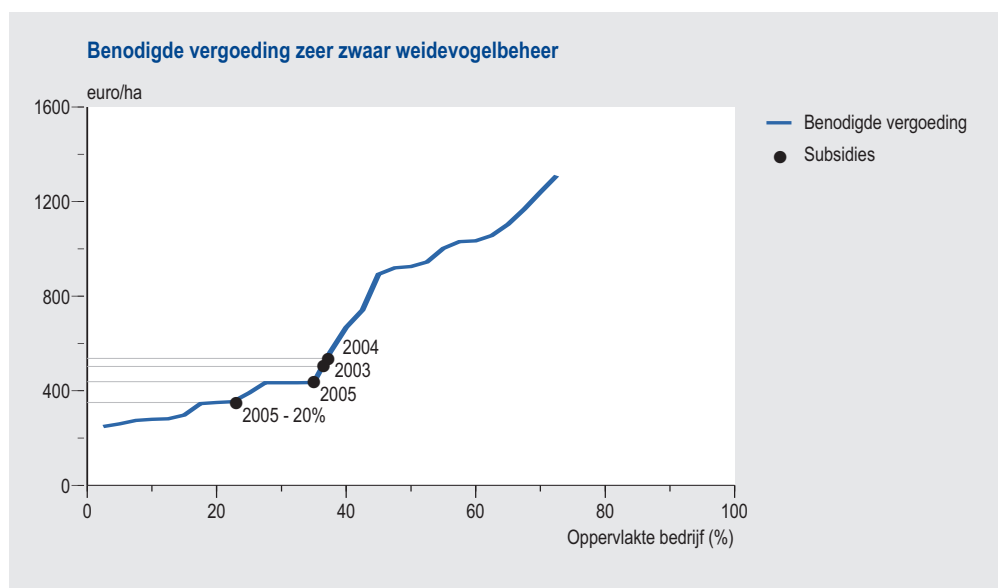
Figuur 5.2 De inpasbaarheid van het agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven (Bron: Schrijver *et al.*, 2005).

een utopie is voor melkveebedrijven. Bij de huidige vergoedingen ligt de maximale inpasbaarheid tussen de 30 en 60% van de bedrijfsoppervlakte. De subsidie zou substantieel omhoog moeten om op de gehele bedrijfsoppervlakte aan agrarisch natuurbeheer te doen. Figuur 5.4 illustreert dit voor zeer zwaar weidevogelbeheer. De figuur geeft aan, op basis van een modelmatige analyse, welk aandeel van een bedrijf maximaal onder agrarisch natuurbeheer is te brengen bij een bepaalde vergoeding. Mogelijk biedt een geheel andere bedrijfsopzet, met laagproductieve dieren of met vleesvee in dit geval meer perspectief.

De subsidie voor zwaar weidevogelbeheer fluctueerde de laatste jaren tussen de 400 en de 550 euro/ha per jaar. Die subsidie is voldoende om tussen de 30 en 40% van de bedrijfsoppervlakte



Figuur 5.3 De inpasbaarheid van agrarisch natuurbeheer op veen- en op zandgrond (Bron: Schrijver *et al.*, 2005).



Figuur 5.4 De hoogte van de subsidie bepaalt in welke mate zwaar weidevogelbeheer in te passen is (Bron: Schrijver *et al.*, 2005).

onder zwaar weidevogelbeheer te brengen op een veel voorkomend bedrijf van 40 ha en 65 koeien. De benodigde vergoeding om circa 70% van de bedrijfsoppervlakte onder zwaar weidevogelbeheer te brengen is circa 1300 euro/ha per jaar en daarmee 2,5-3 keer zo hoog als de subsidie van de laatste jaren. Op het gehele bedrijf zwaar weidevogelbeheer toepassen vergt een nog hogere vergoeding wil het bedrijfseconomisch interessant zijn.

Het areaal 1:1 begrensd gebied waar agrarisch natuurbeheer beoogd wordt, bedraagt ruim 50.000 hectare. Van die 50.000 hectare is ruim 20.000 hectare gelokaliseerd op plekken waar landbouwbedrijven voor meer dan de helft van hun areaal in die begrenzing vallen. Op deze 20.000 ha zal het bij de huidige vergoedingen lastig zijn het beoogde areaal agrarisch natuurbeheer te realiseren.

Figuur 5.4 illustreert ook het effect van de verandering in de subsidie van de laatste jaren. In 2005 is de vergoeding voor het instandhouden van natuurlijke handicaps (circa 100 euro/ha) vervallen voor bedrijven buiten de zogenaamde probleemgebieden. De modelmatige analyse toont dat deze aanpassing van de vergoeding relatief weinig invloed heeft op de inpasbaarheid van zeer zwaar weidevogelbeheer. In het kader van de herziening van het plattelands ontwikkelingsprogramma (POP) van de EU staat de bonus als onderdeel van de SAN-subsidie ter discussie. De bonus bedraagt bij de huidige SAN-pakketten maximaal 20% en komt boven op de inkomstenderving en kosten van beheer. De figuur toont dat de inpasbaarheid van zeer zwaar weidevogelbeheer met circa 10% daalt tot 20-30% van de bedrijfsoppervlakte bij een daling van de vergoeding met 20% ten opzichte van 2005.

Agrarisch natuurbeheer kan door de grondslag van de subsidiesystematiek nooit een pijler zijn waarop een landbouwbedrijf in belangrijke mate steunt. De vergoeding is namelijk gebaseerd op een compensatie voor gedeerde landbouwopbrengsten, kosten voor beheer en een bonus van maximaal twintig procent (*hoofdstuk 4*). De compensatie voor de kosten voor beheer is relatief klein. Op sommige bedrijven kan agrarisch natuurbeheer wel een bijdrage aan het inkomen leveren.

Figuur 5.5 illustreert de mogelijke, absolute toename van het inkomen op een aantal bedrijven bij een aantal beheerpakketten. De toename van het inkomen verschilt per type bedrijf. Op veengrond is de absolute toename van het inkomen meer dan op zandgrond, omdat agrarisch natuurbeheer daar beter inpasbaar is. Op grote bedrijven is de absolute toename van het inkomen meer dan op kleine bedrijven, omdat het om meer hectares gaat. De inkomens­toename is het grootst als uit alle pakketten gekozen kan worden. Als botanisch beheer bijvoorbeeld niet mogelijk is, halveert de absolute toename van het inkomen bij veel bedrijfstypen. In de praktijk is botanisch graslandbeheer maar in een beperkt aantal gebieden mogelijk.

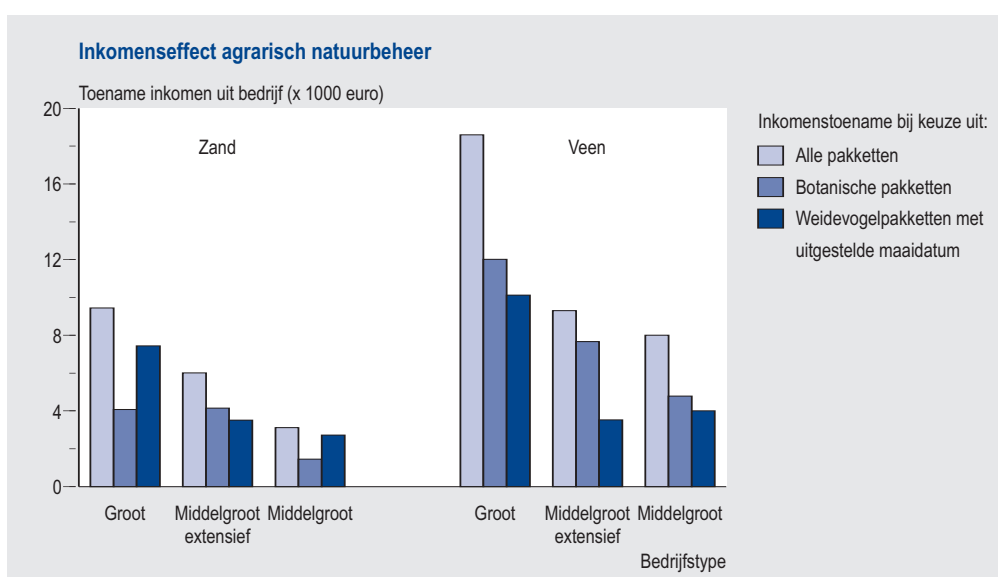
De vergoeding die agrariërs de laatste jaren voor agrarisch natuurbeheer hebben ontvangen liggen veel lager dan de maximale niveaus uit figuur 5.5. Circa zestig procent van de bedrijven dat meedoet aan agrarisch natuurbeheer krijgt een vergoeding van maximaal 2500 euro/jaar, waarvan het grootste deel een vergoeding van minder dan 1000 euro/jaar (figuur 5.6).

Bovenstaande analyses van de inpasbaarheid van agrarisch natuurbeheer zijn grotendeels gebaseerd op modelmatige analyses en geven aan wat maximaal haalbaar is. De praktijk is om een aantal redenen weerbarstiger.

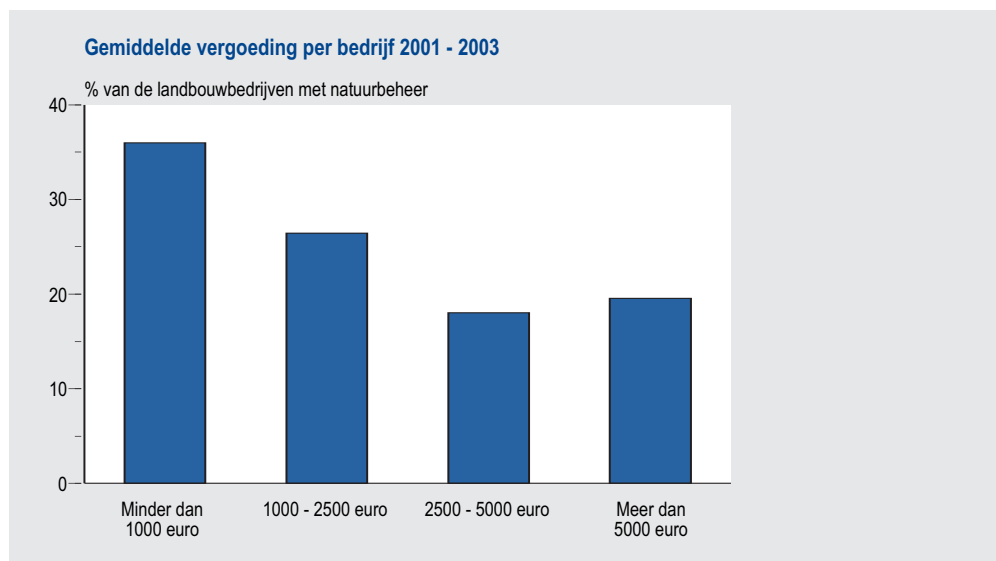
Ten eerste is verondersteld dat de agrariërs kunnen kiezen uit alle SAN-pakketten. In praktijk is dat niet zo. Bepaalde pakketten kunnen alleen in bepaalde gebieden afgesloten worden, en er bestaat per gebied een quotum voor het totaal aantal hectares per pakket.

Ten tweede is het uitgangspunt van de modelmatige analyse dat agrariërs agrarisch natuurbeheer starten of uitbreiden zolang dit nog een positief effect heeft op hun inkomen, hoe klein dit positieve effect ook is. In praktijk kunnen agrariërs hier van afzien bijvoorbeeld omdat het natuurbeheer toch als hinderlijk ervaren wordt of de rompslomp van de regeling niet opweegt tegen de baten.

Tot slot zijn de modelanalyses gebaseerd op gemiddelde inkomstendervingen. Deze inkomstendervingen verschillen nogal tussen bedrijven. Ze worden ook beïnvloed door het weer wat agrariërs mogelijk een te onzekere factor vinden.



Figuur 5.5 Maximale toename van het inkomen op landbouwbedrijven door agrarisch natuurbeheer (Bron: Schrijver *et al.*, 2005).



Figuur 5.6 Ontvangen vergoeding agrarisch natuurbeheer in de periode 2001-2003 (Bron: Voskuilen, 2005).

5.5 Conclusies

De deelnamebereidheid voor particulier natuurbeheer lijkt op termijn niet voldoende om de areaaltaakstellingen voor particulier natuurbeheer te halen. De huidige deelnemers zijn vooral landgoedeigenaren en in mindere mate afbouwende agrariërs. Bij huidige en potentiële deelnemers zijn economische motieven belangrijk. Landgoedeigenaren geven daarnaast aan dat ook interesse voor de natuur een rol speelt. De huidige deelnemers zijn tevreden over de hoogte van de vergoeding. Wel zijn er veel knelpunten in het aanvraagtraject. Deze zijn divers van aard en liggen op het terrein van financiële onzekerheden, eenzijdige financiële risico's bij het mislukken van de functiewijziging en een gebrek aan kennis en informatie bij potentiële deelnemers en betrokken instanties als gemeenten. Een marktonderzoek van het Groenfonds in 2004 toont dat er marktperspectieven zijn voor circa 14.000 ha particulier natuurbeheer. Dit is niet toereikend om de areaaltaakstelling van ruim 40.000 hectare te realiseren. Aangevend moet worden dat de interesse van nieuwe deelnemers van buiten de agrarische sector niet geïnventariseerd is en dat het een momentopname anno 2004 is. Oplossing van de knelpunten in het aanvraagtraject kan soelaas bieden, maar het geconstateerde gat tussen marktperspectieven anno 2004 en beoogde areaaltaakstellingen lijkt dusdanig groot dat het moeilijk zal zijn deze volledig te overbruggen.

De deelnamebereidheid van agrarisch natuurbeheer ziet er rooskleuriger uit. De huidige deelnemers zijn voor meer dan zestig procent van het areaal grote en middelgrote bedrijven. Deze bedrijven doen voor het grootste deel aan licht weidevogelbeheer. De kleine bedrijven nemen de helft van het areaal zwaar weidevogelbeheer en botanische beheer voor hun rekening. De bedrijven doen aan agrarisch natuurbeheer vanwege de hoogte van de vergoeding en interesse in de natuur. Over het algemeen zijn de deelnemende bedrijven tevreden over de regeling, 80% geeft aan het agrarisch natuurbeheer te willen continueren en zelfs te willen uitbreiden na afloop van het lopende contract. Het toekomstperspectief van de kleine bedrijven is echter een belangrijke onzekere factor. Wat gaat er gebeuren met de kleine bedrijven zonder toekomstperspectief in de landbouw. Een deel stapt mogelijk over naar de SN, en is onderdeel van de gesignaleerde marktperspectieven van 14.000 ha voor particulier natuurbeheer. Een deel zal zijn grond verkopen en de vraag is wat er dan gebeurt met de grond en met het agrarische natuur-

beheer. Belangrijk in dat kader is dat bedrijven die aangeven nu niet aan agrarisch natuurbeheer te doen dit ook in de toekomst onder de huidige regelingen niet van plan te zijn, vanwege de hoogte van de vergoedingen en de administratieve verplichtingen. Het is daarmee ongewis of de areaaltaakstellingen voor agrarisch natuurbeheer in de toekomst gehaald worden. Modelmatige bedrijfseconomische analyses tonen aan dat er bij de huidige melkveehouderijbedrijven in de EHS voldoende potenties zijn om de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer in de EHS te realiseren. Knelpunt is de beleidsmatige ambitie om in bepaalde, 1:1 begrensde, gebieden volledige bedrijven onder agrarisch natuurbeheer te brengen. Dit is bij de huidige hoogte van de subsidies niet realistisch.

6 Omslag in het natuurbeleid

In de voorgaande hoofdstukken is de omslag in het natuurbeleid geanalyseerd aan de hand van de natuurdoelen, de deelnamebereidheid en de kosten, voor de drie vormen van natuurbeheer. Uit tabel 6.1 blijkt hoe de verschillende typen beheer scoren op de verschillende onderdelen.

Tabel 6.1 Overzicht score van drie typen natuurbeheer op criteria op het gebied van natuurdoelen (1-2), deelnamebereidheid (3-8) en kosten (9-10).

Beoordelingscriteria beheertypen	Beheer door terreinbeherende organisaties	Particulier natuurbeheer	Agrarisch natuurbeheer
1. Natuurdoelen (weidevogelbeheer en graslandbeheer)	Grootschalige, bijzondere en multifunctionele natuurdoelen	Bijzondere en multifunctionele natuurdoelen	Multifunctionele natuurdoelen
2. Praktijkresultaten weidevogelbeheer	Gemiddeld voor 9 soorten beter dan die van agrarisch natuurbeheer	Nog niet te toetsen	Gemiddeld voor 9 soorten beter dan in het reguliere agrarische gebied
3. Continuïteit beheer	Oneindig	Minimaal 6 jaar	Minimaal 6 jaar
4. Planologische bestemming	Natuur	Natuur	Landbouw
5. Planologische beschermingstitel	Nee, tenzij	Nee, tenzij	Geen
6. Sturing op locatie door de overheid	1 op 1	Nog niet bekend	1 op 1 en/of ruime jas
7. Verbreding betrokkenheid beheerders	Niet van toepassing	Beperkte belangstelling	Brede belangstelling
8. Motieven voor natuurbeheer	Instandhouding en ontwikkeling natuur	Economisch motief; interesse in de natuur	Economisch motief; interesse in de natuur
9. Kosten voor LNV (euro/ha/jaar)	1750	1470	800
10. Beslag op begroting	Verwerving/inrichting deels eenmalig, deels uitgesmeerd over 30 jaar Beheer oneindig voortdurend	Compensatie waardedaling grond: 30 jaar Beheer minimaal 6 jaar, en maximaal zolang als beheer duurt	Zolang als beheer duurt, minimaal 6 jaar

6.1 Effecten omslag in het natuurbeleid

1. De deelnamebereidheid voor particulier natuurbeheer schiet thans tekort. De ecologische effecten zijn mede daardoor nog niet te toetsen.
2. Het ecologische resultaat van agrarisch natuurbeheer in de praktijk is onvoldoende in het licht van de omslag (gelijke natuurkwaliteit als bij verwerving). De deelnamebereidheid is voldoende, maar stagneert.
3. Verschil in ecologisch resultaat tussen terreinbeheerders en agrarisch natuurbeheer komt door: locatie (omstandigheden ter plekke), beschikbare regelingen en de keuze uit de pakketten (regelingen).

4. Particulier natuurbeheer kost per ha 20% minder dan beheer door terreinbeheerders. Agrarisch natuurbeheer is 50% goedkoper voor LNV.
5. Tegenover de lagere kosten van LNV voor agrarisch en particulier natuurbeheer staan grotere risico's ten aanzien van continuïteit van beheer. Agrarisch natuurbeheer brengt daarnaast risico's met zich mee ten aanzien van planologische veiligstelling.

6.2 Perspectieven omslag

Uit het onderzoek blijkt dat het huidige agrarische natuurbeheer ecologisch gezien onvoldoende resultaat oplevert om de omslag kansrijk te maken. Daarnaast is de belangstelling voor particulier natuurbeheer een probleem. De omslag in het natuurbeleid heeft alleen kans van slagen in de praktijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Afstemming in beheer tussen verschillende beheerders is gerealiseerd, zeker bij weidevogelbeheer.
- Toevoegen van inrichtingsmaatregelen aan de SAN. Het risico van desinvesteren is aanwezig gezien de onzekerheden ten aanzien van de continuïteit van beheer. De inrichting zou daarom bij voorkeur moeten bestaan uit goedkope maatregelen die boeren mogelijk deels zelf zouden kunnen uitvoeren.
- Een tussenvorm van het huidige agrarische natuurbeheer en particulier natuurbeheer biedt wellicht perspectief voor het realiseren van meer natuurdoelen via agrarisch natuurbeheer. Die tussenvorm bevat onder meer inrichtingsmaatregelen en een grotere continuïteit. Vanzelfsprekend brengt dit ook hogere kosten met zich mee dan het huidige agrarische natuurbeheer. Deze tussenvorm kan ook een alternatief zijn als particulier natuurbeheer in onvoldoende mate van de grond komt.
- De continuïteit van agrarisch natuurbeheer moet gewaarborgd worden om desinvesteringen te voorkomen. Dit geldt in sterke mate voor het botanische beheer waar continuïteit vanuit ecologisch oogpunt erg belangrijk is en waar de continuïteit in beheer onder druk staat door het grote aandeel kleine bedrijven in het botanische beheer met een onzeker toekomstperspectief. Een mogelijkheid is deze bedrijven actief te benaderen voor particulier natuur-



Hoog (grond)waterpeil
(Foto: Roel Hoeve).

beheer. Andere mogelijkheden zijn het creëren van (juridische) constructies die meer zekerheden bieden (zoals erfdienstbaarheden) of het verlengen van de contracten van agrarisch natuurbeheer met een stimulus afhankelijk van het aantal jaren beheer.

- Sturing en regie richting beoogde natuurdoelen is geregeld. De huidige SAN-pakketten voor botanische graslanden zijn niet sturend richting natuurdoelen, net zo min als de SN-basispakketten. Terreinbeherende organisaties sturen zelf via onder andere hun kwaliteitsborgingsstelsel en de voorwaarden die ze formuleren in de pachtcontracten. Agrarische natuurverenigingen (via collectieve contracten) en provincies (via de ILG en begrenzing) kunnen een belangrijke rol spelen bij de sturing. Op uitvoeringsniveau moet de regierol lager liggen dan op het niveau van de plannenmakerij. Sturing kan plaats vinden via (juridische) contracten, gedragscodes of beschikkingen. Een andere mogelijkheid is kwaliteitsborging of prestatie-afspraken op gebiedsniveau.
- Agrarisch natuurbeheer als alternatief voor aankoop bij weidevogelbeheer ingevuld wordt door zwaar beheer, mozaïekbeheer en/of meer ha met lagere weidevogeldichtheden.
- Alternatieven, zoals aankoop of agrarisch natuurbeheer, voorhanden zijn en toepasbaar op het moment dat het draagvlak voor particulier natuurbeheer in een gebied tekort schiet. Met de 40:60 verdeling van respectievelijk aankoop en beheer moet flexibel omgegaan kunnen worden.
- Alternatieven voor realisatie van de taakstelling van agrarisch natuurbeheer in de 1:1 begrensde gebieden zijn beschikbaar. Te denken valt aan ruimere begrenzingen, hogere vergoedingen, aankoop of particulier natuurbeheer.
- Het ontwikkelen van een monitoring of kwaliteitsborgingsstelsel bij agrarisch en particulier natuurbeheer waardoor tijdig bijgestuurd kan worden als de natuurdoelen niet gerealiseerd gaan worden.
- Een aantal onzekerheden voor (potentiële) deelnemers rondom particulier en agrarisch natuurbeheer worden weggenomen zoals: al dan geen vrijstelling van belasting en hoogte van de vergoeding gedurende de looptijd van de beschikking.

In de praktijk is aan een behoorlijk aantal van deze voorwaarden nog niet voldaan. Het zal dus nog een forse inspanning vergen van LNV, de provincies, gemeenten, terreinbeherende organisaties en agrarische natuurverenigingen om de omslag in het natuurbeleid daadwerkelijk tot een succes te maken. Een gebiedsgerichte aanpak waarbij partijen mandaat hebben bindende afspraken te maken, lijkt een kansrijke route. Voordelen daarvan zijn dat een betere ruimtelijke configuratie mogelijk is, initiatieven en kennis van de regio benut worden en het draagvlak verbeterd door de betrokkenheid van de mensen uit het gebied. Valkuil is het gebrek aan mandaat van bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen of het ontbreken van een gebiedsautoriteit.

De huidige verschillen in natuurkwaliteit tussen agrarisch beheer en beheer bij terreinbeheerders zijn niet zozeer het gevolg van het feit dat agrariërs niet kunnen beheren (wat al blijkt uit het feit dat agrariërs een grote rol spelen in het graslandbeheer van natuurterreinen), maar wordt veroorzaakt door:

- De locatie (omstandigheden ter plekke)
- De mogelijkheden die de regelingen bieden
- De daadwerkelijke keuze uit de beschikbare pakketten die agrariërs maken

6.3 Epiloog

In dit rapport hebben we de omslag geanalyseerd aan de hand van natuurdoelen, kosten en deelnamebereidheid. Dat betekent niet dat dit de enige criteria zijn die zouden meetellen. Er zijn ook andere redenen om voor een bepaalde beheersvorm te kiezen. Zo kan agrarisch natuurbeheer, en in sommige gevallen ook particulier beheer, een bijdrage leveren aan landschapskwaliteit, ontwikkelingsbeheer, waterkwaliteit en vitaliteit van het platteland. De landbouw is de drager van het (historische) cultuurlandschap in het landelijke gebied. Door de schaalvergroting in de landbouw staat de landschapskwaliteit onder druk. Agrarisch natuurbeheer kan in potentie een grote bijdrage leveren aan de landschapskwaliteit. Vrijwel alle SAN-pakketten dragen bij aan de beoogde landschappelijke kernkwaliteiten. Terreinbeheer levert bijvoorbeeld relatief veel meerwaarde op het gebied van recreatieve voorzieningen en educatieve taken rondom natuurbeheer.

Jongeneel *et al.*, (2005b) hebben de maatschappelijke kosten en baten van agrarisch natuurbeheer en van aankoop in kaart gebracht. Daarbij zijn alleen de vermarktbaar baten van natuur meegenomen, zoals recreatie en houtproductie. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse springt de combinatie landbouwproductie met agrarisch natuurbeheer er gunstig uit ten opzichte van aankoop van gronden. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de waarde van de vermarktbaar landbouwproductie hoger is dan die van de vermarktbaar baten van natuur. De niet-vermarktbaar baten van natuur, zoals effecten op de natuurkwaliteit, beleving, gezondheid en niet vermarktbaar recreatief gebruik zijn niet beschouwd.

Referenties

- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001). Handboek Natuurdoeltypen. Tweede geheel herzien editie. Rapport Expertisecentrum LNV nr 2001/020. Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Wageningen.
- Bax, J.H.W., en W. Schippers (z.j.) Ontwikkeling van botanisch waardevol grasland, veldgids, Ikc Natuur, Wageningen.
- Boers, A., en J. Luijt (2005). Uitgaven- en kosten-effect van een koerswijziging in het natuurbeleid van LNV, LEI-rapport, Den Haag, LEI (in voorbereiding).
- Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijschede (2004). Beleidsevaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. PB-rapport 5, Wageningen.
- Cornelisse, D. (2005). Pachtrelaties tussen Staatsbosbeheer en boeren, scriptie leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen, Wageningen universiteit.
- Ebbinge, B.S. & J.G.M. van der Grefte-van Rossum (2004). Advies over de vraag hoeveel hectaren ganzen en smientenopvanggebied in Nederland nodig zijn om de huidige aantallen ganzen en smienten op te vangen. Alterra. Alterra-rapport 791. Wageningen.
- Faunawerkgroep Gelderse Poort (2002). Vogels in de Gelderse Poort, deel 1. Broedvogels 1960-2000. Vogelwerkgroep Rijk van Nijmegen e.o., Vogelwerkgroep Arnhem e.o. Provincie Gelderland, SOVON vogelonderzoek Nederland.
- Groeneveld, R.A. (2005). Agrarisch natuurbeheer vanuit Europees perspectief. MNP interne notitie, Wageningen, MNP.
- Groenfonds (2004). Belangstelling voor particuliere natuuraanleg; Uitkomsten van een marktonderzoek, Wageningen/Hoevelaken, Nationaal Groenfonds/Geelen Consultancy.
- Jongeneel, R., L. Slangen, E. Bos, M. Koning, T. Ponsioen, J. Vader (2005a). De effecten van natuurprojecten op de economie: Financiële en economische analyse van kosten en baten. Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid Landbouw Economisch Instituut, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Jongeneel, R., L. Slangen, T. Ponsioen (2005b). Financiële en economische kosten baten-analyse van de omslag in de EHS, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid interne notitie in opdracht van MNP, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilissen (2001). Agri-environmental schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes? *Nature* 413: 723-725.
- Kleijn, D. en W.J. Sutherland (2003). How effective are European agri-environmental schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of applied Ecology* 40: 947-969.
- Knecht B. de, H.W.B. Bredenoord, W. Loonen, R. Foppen, W. Teunissen, L. Soldaat, C. Grashof-Bokdam, M. van Esbroek (2005). Effecten van (agrarisch) natuurbeheer in de praktijk. Milieu- en Natuurplanbureau, SOVON, CBS, Alterra. In voorbereiding.
- Koeijer, T. de en M. Voskuilen (2004). Agrarisch natuurbeheer: profielschets deelnemende bedrijven, LEI, Agri-monitor februari 2004.
- Kuijpers, B., F. van der Loop, E.J. Mooiweer, A. van Noordt, P. Verdonck (2005). Kansen en knelpunten rondom particulier natuurbeheer, studentenverslag leerstoelgroep Land Use Planning, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema (2004a). Functieverandering van landbouw naar natuur; Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren. LEI-rapport 7.04.07, Den Haag, LEI.
- Leneman, H. en C. Graveland (2004b). Deelname en continuïteit van het agrarisch natuurbeheer, LEI-rapport no 7.04.06, Den Haag, LEI.

- LNV (1990). Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV (2002, 2003, 2004). Kaderbrieven Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit aan het Natuurplanbureau Wageningen en Bilthoven.
- LNV (2002). Ombuigingen op budget natuuraankopen n.a.v. Strategisch Akkoord. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9-10-2002, kenmerk DN 2002/3026.
- LNV (2003). Toegezegde informatie in het begrotingsonderzoek. Brief aan de Tweede Kamer, dd 24-10-2003. Kenmerk TRCFEZ 2003/1773.
- LNV (2004a). Agenda voor een vitaal platteland. Visie. Inspelen op veranderingen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Den Haag.
- LNV (2004b). Tweede tranche revisie Programma Beheer. Brief van Minister Veerman aan de 2e kamer dd 4-10-2004. Kenmerk TRC 2004/6830.
- LNV (2004c). Beantwoording vragen begrotingsbehandeling LNV eerste termijn. Brief Minister Veerman aan de 2e kamer, 22-11-2004. Kenmerk LNV TRCBBR/2004/328.
- LNV (2005). Beleidskader omslag van minder verwerving naar meer beheer. Brief van minister Veerman aan de 2e kamer dd 14-6-2005. Kenmerk DN 2005/1850.
- Mayenburg, F. (2004). Weidevogels, aantallen, terreincondities en beheer bij Staatsbosbeheer. Conceptrapport Staatsbosbeheer, Driebergen.
- Melman Th. C. P., A.G.M. Schotman & S. Hunink (2004). Evaluatie weidevogelbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. PB-rapport 9. Wageningen.
- Melman, Th.C.P., M.E. Sanders en C.J. Grashof (2005a). Effectiviteit van graslandpakketten van de SAN en SN; Studie naar de te verwachten effectiviteit van de SAN en SN-beschikkingen in het licht van de LNV-beleidsombuiging 'van verwerving naar beheer', MNP-rapport 2005-27, Wageningen.
- Melman, D., A. Schotman, M. Kiers, H. Meeuwssen, H. Kuipers en H. Pijls (2005b). Regionatuurplan: etalage voor groene diensten door agrarische natuurverenigingen, Alterra-rapport, Wageningen
- Melman, Th.C.P., A. Schotman, S. Hunink & G.R. de Snoo (2005c). Evaluation and perspectives of the practice of meadowbird management in the Netherlands. (in voorbereiding).
- MNP (2004). Natuurbalans 2004. Milieu- en Natuurplanbureau-RIVM in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Bilthoven.
- MNP (2005). Natuurbalans 2005. Milieu- en Natuurplanbureau-RIVM in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Bilthoven.
- Molenaar, J.G. de, B. de Knecht, C. ter Braak en G. Kolkman (2005a). EHS-experiment Gaasterland: Startfase monitoring botanische beheersovereenkomsten. Alterra-rapport 1130. Wageningen.
- Molenaar, J.G. de, D.A. Jonkers, P. Vereijken en G. Kolkman (2005b). EHS-experiment Gaasterland 2: Effectiviteit Agrarisch weidevogelbeheer. Alterra-rapport 1131. Wageningen.
- Natuurmonumenten (2001). Samenvatting notitie weidevogelbeheer, Interne notitie van R. de Wijs. Natuurmonumenten, 'S Graveland.
- Opdam, P.F.M. (2002). Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed? Werkdocument 2002/04. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Polman, N. en L. Slangen (2005). Transactiekosten, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen, Wageningen Universiteit (in voorbereiding).
- Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. v.d. Greft-Rossum en H. van Blitterswijk (2004). Beleidsevaluatie ecologische hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2004. PB-rapport 11, Wageningen.
- Schekkerman, H. en G.J.D.M. Müskens (2000). Produceren grutto's *Limosa limosa* in agrarisch grasland voldoende jongen voor een duurzame populatie? *Limosa* 73: 121-134.

- Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, P.B.M. Berentsen en T.J. de Koeijer (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, MNP-rapport, Wageningen, MNP (in voorbereiding).
- Voskuilen, M. (2005). Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer. Milieu- en Natuurplanbureau, Wageningen. In voorbereiding.
- VROM (2004). Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Kabinetsstandpunt en uitvoeringsagenda. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Willems, F., A. Breeuwer, R. Foppen, W. Teunissen, H. Schekkerman, P. Goedhart, D. Kleijn en F. Berendse (2004). Evaluatie Agrarisch Natuurbeheer: effecten op weidevogeldichtheden. SOVON onderzoeksrapport 2004/02. Beek-Ubbergen.
- Wymenga, E., R. Jalving en E. ter Stege (1996). Vegetatie en weidevogels in relatienotagebieden in Nederland: een tussentijdse analyse van de natuurwetenschappelijke resultaten van beheersovereenkomsten in Nederlandse relatienotagebieden. Altenburg & Wymenga, Veenwouden.
- Zee, F. van der, D. Bal, L. Fliervoet en W. Schippers (2004). Omslag van minder verwerking naar meer beheer; Theoretische verkenning van natuurdoelen in relatie tot beheer. Expertisecentrum LNV. Rapport EC-LNV no. 2004/330, Ede.

Bijlage I Onderbouwende studies

- Boers, A. en J. Luijt (2005). Uitgaven- en kosten-effect van een koerswijziging in het natuurbeleid van LNV, LEI-rapport, Den Haag, LEI (in voorbereiding).
- Cornelisse, D. (2005). Pachtrelaties tussen Staatsbosbeheer en boeren, scriptie leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen, Wageningen universiteit.
- Groeneveld, R.A. (2005). Agrarisch natuurbeheer vanuit Europees perspectief, MNP interne notitie, Wageningen, MNP.
- Jongeneel, R., L. Slangen, T. Ponsioen (2005b). Financiële en economische kosten batenanalyse van de omslag in de EHS, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid interne notitie in opdracht van MNP, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Knegt B. de, H.W.B. Bredenoord, W. Loonen, R. Foppen, W. Teunissen, L. Soldaat, C. Grashof-Bokdam, M. van Esbroek (2005). Effecten van (agrarisch) natuurbeheer in de praktijk. Milieu- en Natuurplanbureau, SOVON, CBS, Alterra. In voorbereiding.
- Kuijpers, B., F. van der Loop, E.J. Mooiweer, A. van Noordt en P. Verdonckt (2005). Kansen en knelpunten rondom particulier natuurbeheer, studentenverslag leerstoelgroep Land Use Planning, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema (2004a). Functieverandering van landbouw naar natuur; Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren. LEI-rapport 7.04.07, Den Haag, LEI.
- Leneman, H. en C. Graveland (2004b). Deelname en continuïteit van het agrarisch natuurbeheer, LEI-rapport no 7.04.06, Den Haag, LEI.
- Melman, Th.C.P., M.E. Sanders en C.J. Grashof (2005). Effectiviteit van graslandpakketten van de SAN en SN; Studie naar de te verwachten effectiviteit van de SAN en SN-beschikkingen in het licht van de LNV-beleidsombuiging 'van verwerving naar beheer', MNP-rapport, 2005-27, Wageningen, MNP.
- Molenaar, J.G. de, D.A. Jonkers, P. Vereijken en G. Kolkman (2005). EHS-experiment Gaasterland 2: Effectiviteit Agrarisch weidevogelbeheer. Alterra-rapport 1131. Wageningen.
- Molenaar, J.G. de, B. de Knegt, C. ter Braak en G. Kolkman (2005). EHS-experiment Gaasterland: Startfase monitoring botanische beheersovereenkomsten. Alterra-rapport 1130. Wageningen.
- Polman, N. en L. Slangen (2005). Transactiekosten, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen, Wageningen Universiteit (in voorbereiding).
- Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, P.B.M. Berentsen en T.J. de Koeijer (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, MNP-rapport, Wageningen, MNP (in voorbereiding).
- Voskuilen, M. (2005). Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer. Milieu- en Natuurplanbureau, Wageningen (in voorbereiding).

Bijlage II Deelnemers workshop

Deelnemers workshop Effecten omslag in het natuurbeleid 13 april 2005

Dick Melman	Alterra
Aad Boers	Social Sciences Group - LEI
Roel Jongeneel	Social Sciences Group - WUR
Louis Slangen	Social Sciences Group - WUR
Raymond Schrijver	Social Sciences Group - LEI
Jan Bos	Natuurmonumenten
Wico Dieleman	Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
Silvia van Leeuwen	Algemene rekenkamer
Gertine van der Vliet	Groenfonds
Lysbeth van Brederode	LNV-Directie Natuur
Louis Fliervoet	LNV-Directie Kennis
Friso van der Zee	LNV-Directie Kennis
Theunis Jakob Slob	Natuurlijk Platteland Nederland
Gert-Jan Kool	Agrarische Natuurvereniging den Haneker
Wolf Teunissen	SOVON
Franke Hoekstra	Staatsbosbeheer
Jan Holtland	Staatsbosbeheer
Bas van Leeuwen	Raad voor het Landelijk Gebied
Leon Braat	MNP
Paul Hinssen	MNP
Rienk Kuiper	MNP
Marlies Sanders	MNP
Bram ten Cate	MNP
Hendrien Bredenoord	MNP
Tanja de Koeijer	MNP
Petra van Egmond	MNP
Bart de Knegt	MNP
Jan van Dam	MNP
Henk Smit	WING
Ingrid Versteegen	WING

