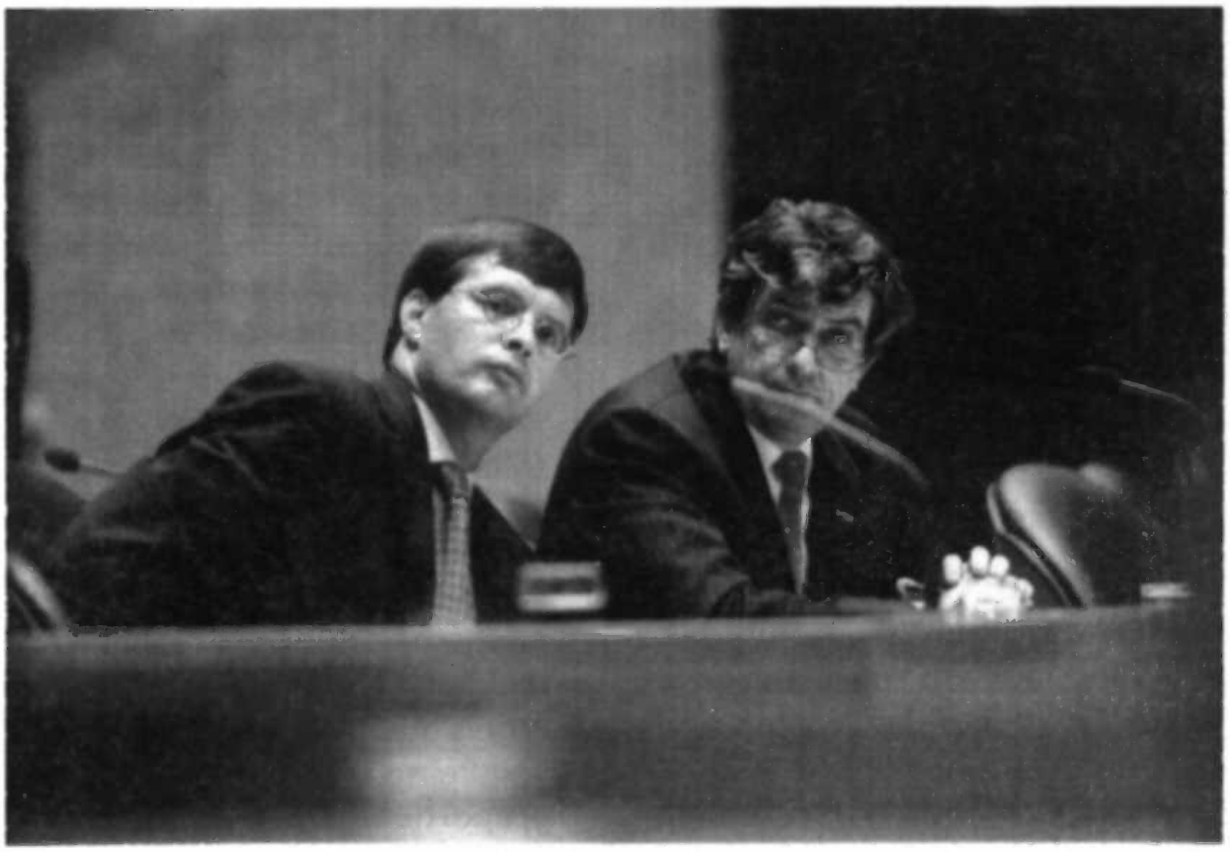
Het beleidsverkeer rond agrarisch natuurbeheer

Een studie naar de doelen, de spelers en de resultaten van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) in Nederland



Een doctoraalscriptie van

Max Nuijens

Student Milieuwetenschappen/Biologie
Aan de Vrije Univeristeit te Amsterdam

Geschreven op de
Afdeling Wetenschap en Samenleving
Rijksuniversiteit Groningen
december 2002 - mei 2003

D 759

Het beleidsverkeer rond agrarisch natuurbeheer:
Een studie naar de doelen, de spelers en de resultaten van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) in Nederland.

Doctoraalscriptie M. J. Nuijens
Afdeling Wetenschap en Samenleving Rijksuniversiteit Groningen
December 2002 - mei 2003

Foto voorzijde door Wiebe Kiestra (Timmer 2002)

Premier Balkenende en minister van LNV Veerman leggen in december 2002 aan de Tweede Kamer uit dat er tussen hen geen verschil van mening bestaat over de hervorming van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Nederland dreigt een veto uit te spreken over toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 als er niet sterk in de uitgaven van het GLB wordt gesneden. Op een informeel beraad met Europese landbouwministers heeft Veerman echter gezegd dat een veto niet nodig is. "Ik betreur het zeer", aldus Balkenende. "Ik ben geen politicus", verontschuldigde Veerman zich later. Een groot deel van de SAN wordt gefinancierd uit fondsen van het GLB. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk drie, *spelers*.

INHOUD

Samenvatting 3

1. INLEIDING 5

2. DOELEN 11
2.1 Verweving van landbouw en natuur 11
2.2 Uitgangspunten 14
2.3 Vormgeving en voorwaarden van de regeling 18
2.4 Conclusie 24

3. SPELERS 27
3.1 Overheden 27
3.2 Agrarische organisaties 30
3.3 Terreinbeherende organisaties 32
3.4 Overige belangenorganisaties 35
3.5 Het krachtenveld 38
3.6 Conclusie 42

4. RESULTATEN 47
4.1 Doelbereiking 47
4.2 Kosten en baten 52
4.3 Legitimatie van het beleid 55
4.4 Conclusie 58

5. DISCUSSIE 61

6. CONCLUSIES 67

7. AANBEVELINGEN 69
Referenties 71
Bijlage 1: Lijst van afkortingen en acroniemen 79
Bijlage 2: Subsidievormen binnen de SAN 81

Samenvatting

Op basis van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) krijgen Nederlandse boeren geld om natuur- en landschapswaarden op hun bedrijf te verbeteren. Dit helpt de rijksoverheid haar beleidsdoelen te realiseren. Samen met het de Europese Unie financiert het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de SAN.

Maar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer staat ter discussie. Waarom krijgen boeren geld, terwijl het rijk op natuurbeheer en natuurontwikkeling door Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten bezuinigt? In dit onderzoek staat de vraag centraal welke belangen de SAN met elkaar verbindt. Dit is de sleutel tot verbetering van de SAN. Drie vragen zijn hierbij bepalend: wat zijn de doelen van de SAN, wie zijn de spelers en wat zijn de resultaten.

Allereerst bestaat tussen overheden verschil van inzicht over het nut van de SAN. Zo wil LNV vooral natuurwaarden verbeteren, cultuurlandschappen versterken en de ecologische hoofdstructuur (EHS) verder invullen, terwijl de Europese Unie de landbouw in stand wil houden en verbreden. Beide overheden zijn het bovendien oneens over de rol van boerencollectieven, ofwel agrarische natuurverenigingen, bij de inning van subsidies.

Boeren verwelkomen de mogelijkheid op een positieve manier hun inkomen te verbeteren. Maar de administratieve lasten zijn hoog, subsidies kunnen zomaar worden verlaagd en uitbetaling loopt vertraging op. Met andere woorden: de uitvoering van de regeling is bureaucratisch en de overheid is onbetrouwbaar. Daarbij haalt slechts een beperkt deel van de agrarische bedrijven een noemenswaardig inkomen uit de SAN. De regeling is wel aanleiding geweest tot oprichting van een groot aantal agrarische natuurverenigingen, die door de rijksoverheid extra worden gesubsidieerd. Samen met boerenorganisatie LTO Nederland probeert de koepel van agrarische natuurverenigingen de SAN te verruimen. Zij vinden daarbij aansluiting met andere belangenorganisaties en kleine terreinbeherende organisaties.

Belangenbehartigers van erkende terreinbeheerders staan gereserveerd tegenover de SAN. Een club als het Wereld natuurfonds is zelfs ronduit negatief. Maar de lobby van boeren naar politici is sterker. Zij vinden weerklank bij CDA en VVD, die de SAN ten gunste van grondaankoop door de staat steunen. Bovendien spelen bij de inzet van de SAN ook doelen als hervorming van de landbouw, verfraaiing van het platteland en economische ondersteuning van agrarische bedrijven een rol. Die doelen worden niet gerealiseerd door opkopen van landbouwgronden voor natuurontwikkeling.

Ter verbetering van de SAN pleit ik ervoor de SAN volledig bij regionale overheden onder te brengen, te richten op lokale en specifieke doelen, open te stellen voor alle terreinbeheerders, en de rijksondersteuning van agrarische natuurverenigingen te beëindigen.

1. Inleiding

"Te lang hebben we natuur en landbouw beschouwd als elkaars vijanden die niet met elkaar in harmonie kunnen leven. Met als gevolg: een sterke nadruk op het ruimtelijk scheiden van natuur en landbouw. Die strikte scheiding zou ik graag willen opheffen. We hebben behoefte aan een hernieuwde vriendschap tussen landbouw en natuur. De tijd is daar ook rijp voor. Als ik zie hoeveel agrariërs belangstelling tonen voor agrarisch natuurbeheer, dan denk ik: die kans moeten we grijpen."

Aan het woord is Prof. Dr. C.P Veerman, op 12 september 2002 net drie weken minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in het eerste Kabinet Balkenende. Veerman neemt in Den Haag de *Natuurbalans 2002* van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in ontvangst. De Natuurbalans is kritisch over het nut van agrarisch natuurbeheer voor natuur en landschap. De nieuwe minister benut de gelegenheid dan ook om het natuurbeleid van het nieuwe kabinet eens goed uit te leggen. De afspraken in het Strategisch Akkoord van CDA, LPF en VVD voorzien in een bezuiniging op grondaankopen voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) en investeringen in agrarisch natuurbeheer. Veerman zegt hierover:

"Aankoop van gronden is voor mij geen doel op zich, maar één van de middelen om de EHS te kunnen realiseren. De doelstellingen kunnen evengoed via particulier natuurbeheer worden gehaald. De mogelijkheden daarvoor hebben we vooralsnog te weinig benut. Ik denk daarbij aan agrarisch natuurbeheer." (Veerman 2002a)

Maar wat heeft Veerman precies in gedachte bij agrarisch natuurbeheer, en hoe kan dit helpen bij realisatie van de EHS en andere natuurdoelen? Kortom:

Wat is agrarisch natuurbeheer?
Onder *agrarisch natuurbeheer* in het algemeen wordt verstaan:

"[A]lle activiteiten van boeren, al dan niet in samenwerking met anderen en al of niet tegen vergoeding of beloning, die het behoud en/of de ontwikkeling beogen van natuur- en landschapswaarden." (Van Paassen en Schrieken 1998, p. 14).

De beoogde natuurwaarden bestaan uit zowel "meer algemene soorten planten en dieren in gangbaar landbouwgebied" als "zeldzamere soorten in natuurgebieden". De landschapswaarde bestaat niet alleen uit natuurlijke landschappen, maar ook uit "cultuurhistorische waarden, zoals een houtsingel, een griend, een hoogstamfruitboomgaard, een kleiput of een oeverlandje, en aardkundige waarden, zoals een kreekrug, een dobbe of een trilveen".

Ik zal regelmatig deze algemene omschrijving van agrarisch natuurbeheer gebruiken. Het gaat hier om landbouwpraktijken die leiden tot onderhoud of ontwikkeling van natuur en landschap op boerenbedrijven. Deze praktijken kunnen door gemeenten, provincies of het rijk worden gesubsidieerd. In discussies en evaluaties wordt dit vaak op een hoop gegooid. Mijn taak is om hiertussen onderscheid te maken. In dit onderzoek staat het rijksoverheidbeleid centraal. Op dit niveau bestaan in 2001 drie regelingen: de *Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling* (RBON), de *regeling ganzenopvang* uit het *Faunafonds* en de *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer* (SAN). Het gaat me om de SAN.

De Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer is de nieuwste landelijke regeling, die in januari 2000 formeel van kracht is geworden (LNV 2002). Via de SAN kunnen boeren subsidie aanvragen voor werk aan natuur en landschap op hun bedrijf. Naast een subsidie voor het boeren op onrendabele gronden en eenmalige vergoedingen voor het aanpassen of herinrichten voor hun bedrijfsvoering, kunnen boeren doelpakketten uitvoeren. In zo'n pakket staat bijvoorbeeld dat de boomstammen in een aan te leggen of te onderhouden houtwal maximaal 10 centimeter dik mogen zijn, of dat bepaalde soorten weidevogels moeten worden beschermd. Wanneer boeren tegen betaling zo'n beheers- of landschapspakket willen uitvoeren, sluiten ze hierover een contract met de overheid. De resultaten die boeren boeken moeten ze bijhouden. Een overheidsdienst controleert steekproefsgewijs. De rijksoverheid en lokale overheden bepalen de gebieden die voor agrarisch natuurbeheer in aanmerking komen, de natuur- en landschapswaarden die als doelstelling gelden, en de hoogte van de vergoeding die hier tegenover staat.

In het kort is dit de SAN. Dit is waar mijn verhaal om draait. In een zin: de SAN is een nieuwe landelijke subsidieregeling voor boeren en geldt als beleidsinstrument ten behoeve van het rijksbeleid op het gebied van natuur en landschap. De vraag is nu:

Wat is het doel van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer?
Het formele antwoord luidt dat de SAN een middel is om de natuurbeleidsdoelen van de overheid te realiseren. Wat deze doelen precies inhouden is onderwerp van hoofdstuk twee. Kort gezegd gaat het om verbetering van natuur en landschap. De omstandigheden voor planten en dieren moeten worden verbeterd, natuurlijke processen moeten hun gang kunnen gaan en het geheel moet er aantrekkelijk uitzien. Dit is althans de lezing van de rijksoverheid. Ik heb nog niet gezegd dat de Europese Unie aan de SAN meebetaalt en meebepaalt. De Europese overheid heeft zo haar eigen opvatting over het nut van de regeling. Zij is het in grote lijnen wel eens met Nederland dat de toestand van natuur en landschap moet verbeteren, maar legt meer nadruk op verbetering van de economische positie van de bewoners van natuur en landschap: de boeren.

Of subsidiering van boeren kan bijdragen aan de rijksdoelen op het gebied van natuur en landschap is onderwerp van discussie. Deze discussie loopt vaak uit op de vraag wat voor soort natuur boerenbeheer oplevert en of dit overeenkomt met wat voor soort natuur we samen in Nederland willen. Het blijkt dan dat met name over de laatste vraag verschil van mening bestaat. Die weg sla ik niet in. Om een indruk te krijgen welke argumenten deelnemers aan zulke natuurdis-

cussies gebruiken verwijs ik naar tekstvak 1. De natuur- en landschapsdoelen van de overheden die aan de SAN meewerken stel ik zelf niet ter discussie. Ik probeer alleen maar te achterhalen waaruit deze doelen bestaan en of de SAN een geschikt instrument is om deze doelen te bereiken.

Teksvak 1 Soorten natuur

Welke soort natuur is waardevol en dient door de overheid worden nagestreefd? Aanhangers van 'wilde' natuur in grote, voor de mens beperkt toegankelijke natuurontwikkelingsgebieden en aanhangers van 'functionele' natuur die toegesneden is op de wensen van het grote publiek staan tijdens een congres over natuur en recreatie tegenover elkaar (Van Zoest 1993). Bioloog Frans Vera stelt dat natuur bestaat uit:

"Datgene wat om de mens heen is en niet (of nagenoeg niet) door de mens is veranderd".

Van de stelling dat de landbouw de drager is van natuur, laat Vera weinig heel:

"We gaan in Nederland zo ver dat we zeggen dat boeren nodig zijn voor het behoud van de natuur en dat je ze daarvoor dus moet betalen. Maar dan moeten we ook de Braziliaanse boeren betalen voor het afbranden van regenwoud. We noemen het regenwoud dan gewoon agrarische natuur. Een onzinnige redenering natuurlijk."

Natuur en (agrarische) cultuur staan hier tegenover elkaar. Binnen Vera's visie zijn landbouwgebieden en natuurgebieden strikt van elkaar gescheiden. Subsidie voor boeren wordt gezien als een ondersteuning voor de verwoesting van natuur.

Maar is echte natuur dan per definitie ongerepte natuur, of is natuur ook wat gebruikers zoals boeren en recreanten als natuur beschouwen? Het mens-exclusieve natuurbeeld van natuurontwikkelaars als Vera wordt door filosofe M. J. A. Margadant-van Arcken tijdens het congres waar Vera zijn uitspraken doet romantisch en idyllisch genoemd. Zij pleit voor natuurontwikkeling waarin naast biodiversiteit ook 'sociodiversiteit' aandacht krijgt: de verscheidenheid in de manieren waarop mensen natuur beleven. Zij is tegenstander van een "top-down benadering" in de planvorming en hekelt een "onbegrijpelijke Biologische Boodschap in voorlichting en educatie.". Het denken en voelen van recreanten moet centraal staan, vindt ze. Een op zichzelf staande mens-exclusieve natuur brengt een tegenstelling tussen 'goede' natuur en de 'slechte' mens:

"Hiermee creëer je een erfzondebesef, waarin bijna alles wat leuk, lekker en fijn is om te doen, slecht is voor het milieu. Dat leidt tot reacties als verdringing, onverschilligheid, fanatisme en doemdenken."

Met 'Biologische Boodschap' heeft Mardagant-van Arcken de zendingsdrang van voorstanders van natuurontwikkeling op het oog. In een andere beeldspraak omschrijft ze de opvattingen van Vera als 'Bambi-ecologie'. De filosofe maakt hiermee duidelijk dat de gedachte dat de overheid ideale natuur kan realiseren zonder rekening te houden met maatschappelijke wensen niet van werkelijkheidszin getuigt. Overigens is ze hier geen pleitbezorger van agrarisch natuurbeheer.

Zoals ik net al zei stemmen de doelen van de Nederlandse en Europese overheden niet helemaal overeen. In feite spelen er verschillende doelen mee. Om boeren tot natuurbeheer te bewegen krijgen zij subsidie. Dit kan je beschouwen als een noodzakelijk kwaad, maar je kunt het ook een belangrijk nevendoel vinden. Het is ook de vraag wat de effecten van extra inkomen voor boeren zijn.

Leidt het tot een verbreding van de landbouw, waarbij boeren zogenaamde 'groene diensten' leveren in de vorm van waardevolle natuur en een waardevol landschap? Of blijft een kwakkelende landbouwsector door de subsidies bestaan, waardoor geen ruimte is voor natuurgebieden? De meningen hierover lopen uiteen, en dit speelt mee bij de besluitvorming rond de SAN. Dit brengt ons op de volgende vraag:

Wie zijn de spelers bij de Subsidieregeling natuurbeheer?
Het zijn natuurlijk niet alleen meningen die bij besluitvorming een rol spelen. Het gaan om mensen, die zich veelal op basis van belangen hebben georganiseerd. Zulke groepen noem ik in dit onderzoek *spelers*. Welke spelers in verband met de SAN optreden is onderwerp van hoofdstuk drie. Hier schets ik in het kort de rol van een aantal groepen die met de SAN te maken hebben.

De SAN is als een mes dat snijdt aan vele kanten. Veel boeren zijn geïnteresseerd in deelname aan gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer. De landelijke Land- en Tuinbouworganisatie is ook voorstander van het integreren van natuur- en landschapsbeheer in de agrarische bedrijfsvoering (LTO Nederland 2001). De SAN vormt een extra bron van inkomen en geeft uitdrukking aan de erkenning van boeren als natuur- en landschapsbeheerders. Boeren worden in staat gesteld om hun kennis en middelen aan te wenden op een nieuwe markt en kunnen hiermee op een positieve en waardevolle manier hun bedrijfsresultaat verbeteren. De rijksoverheid aan de andere kant ziet een kans om landbouw en natuur en landschap duurzaam samen te laten gaan, en zowel natuurbeschermers als boeren tevreden te stellen. Zij vergroot het aantal organisaties dat in staat is aan terreinbeheer te doen (naast 'klassieke' terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale Landschappen). Bovendien kan de rijksoverheid op deze manier gelden aanwenden die de Europese Unie voor plattelandsontwikkeling heeft te besteden. Dit alles leidt tot zowel waardevolle natuur en landschap, als een duurzaam voorbestaan van grondgebonden landbouw.

Sommige natuurbeschermers vragen zich echter hardop af hoe efficiënt en waardevol agrarisch natuurbeheer binnen de SAN eigenlijk is vergeleken met het beheer door overheidsinstellingen of professionele terreinbeherende organisaties. Misschien heeft boerennatuur nauwelijks waarde ten aanzien van de Nederlandse natuur- en landschapsdoelstellingen. Vooral bij natuurbeschermers binnen het Wereld Natuurfonds bestaat scepsis over het vermogen van boeren op verantwoorde wijze met natuur en landschap om te gaan. Boeren richten zich toch primair op economische producten, zo is de gedachte. De SAN wordt in deze kringen ook wel als verkapte landbouwsubsidie gezien. Het budget van LNV voor gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer zou beter besteed kunnen worden aan aankoop en herinrichting van landbouwgebieden. De doelstellingen van de overheid kunnen verwateren door het subsidieren van agrarisch natuurbeheer, terwijl de Nederlandse natuur onder grote druk staat. Subsidie voor agrarisch natuurbeheer kan leiden tot minder subsidie voor gangbare vormen van natuurbeheer, waarbij grond wordt opgekocht.

Hoe kunnen we bepalen of invoering van de SAN een goed idee is? De overheid is verre van neutraal en moet allerlei groepen tevreden stellen. Bovendien spelen ook overheden van hogere en lagere geografische niveaus mee. Als

wetenschapper hoor ik te zeggen: meten is weten. We moeten dus nog de vraag stellen:

Wat zijn de resultaten van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer?
Het lijkt me goed om eens op een rijtje te zetten wat de gevolgen zijn van de SAN. Wat bepaalt of de SAN een succes wordt, is namelijk afhankelijk van de betekenis van de resultaten voor de belanghebbenden. De betekenis van bijvoorbeeld plattelandsontwikkeling, sociaal-economische cohesie, en een positief imago van de landbouw, wordt door boeren waarschijnlijk belangrijker gevonden dan natuurbeschermers, die meer nadruk zullen leggen op de betekenis van biodiversiteit, integriteit van ecosystemen, de ontwikkeling van wilde natuur. In hoofdstuk vier staan de voorlopige resultaten en wat dit betekent voor de doelstellingen van de SAN.

Als ik mijn onderzoek naar de SAN kort moet weergeven, kan dat in de volgende zin: ik wil weten wat de doelen zijn, wie de spelers zijn, en wat de resultaten zijn. Deze vragen corresponderen met respectievelijk hoofdstuk twee, drie en vier. In een volzin samengevat luidt mijn **hoofdvraag**:

Leidt de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer tot een succesvolle verbinding van belangen op het gebied van natuur- en landschapsbeheer?

Ik ga ervan uit dat een overeenkomst tussen overheid en particulieren (wat de SAN in wezen is) als succesvol kan worden beschouwd wanneer de belangen van beide partijen worden gediend. Boeren streven naar een duurzaam voortbestaan van hun bedrijf en de overheid streeft naar de realisatie van haar politieke doelen, die een breed spectrum bestrijken.

Na de uitwerking van de deelvragen in de drie kernhoofdstukken volgen nog drie stukken tekst. In hoofdstuk vijf onderwerp ik de resultaten van mijn onderzoek aan een discussie. Hoofdstuk zes, de conclusie, bevat een antwoord op mijn hoofdvraag. Op basis van dit antwoord geef ik een aantal adviezen over verbetering van de SAN.

Verantwoording gebruikte methoden
Mijn informatie heb ik uit de universiteitsbibliotheek, tijdschriften, kranten, telefoongesprekken, internet en een seminar over agrarisch natuurbeheer gehaald. De bronnen waar ik in de tekst naar verwijs zijn opgenomen in de referentielijst aan het eind van mijn verslag.

Wanneer ik in de tekst een afkorting introduceer, vermeld ik de betekenis erbij. Een lijst van afkortingen en acroniemen is te vinden in bijlage 1.

Per 1 januari 2002 is de Nederlandse gulden uit het betalingsverkeer verdwenen ten gunste van de euro. Om te voorkomen dat mijn verslag er gedateerd uitziet vermeld ik de waarde van bedragen in guldens alleen wanneer het bedrag in een bepaalde bron in guldens is gegeven en ik het voor dit verslag heb omgerekend. Dit maakt controle van mijn gegevens eenvoudiger.

2. Doelen

"We willen een mooi land om te wonen en werken (beleefbaarheid)."

Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV 2000)

Een mooi land om te wonen en werken. Wie wil dat niet? Bovenstaande uitspraak is echter niet voldoende. Het is een slogan. Om goed te gebrijpen waartoe de SAN het licht heeft gezien moeten we de relatie tussen de vorm en de beleidsdoelen van de SAN eerst goed uitwerken. Op zichzelf is de SAN niets meer dan een verzameling regels waar boeren zich aan moeten houden als ze voor subsidie in aanmerking willen komen. Waaruit bestaan deze regels? Welke principes hanteert de rijksoverheid hierbij? Welke beleidsdoelen van welke overheden spelen er precies een rol? Ik beschrijf eerst de belangrijkste beleidsnota's en regelingen die aan de SAN vooraf gingen en die te maken hebben met beleidsveld landbouw en natuur. Daarna zeg ik iets over het ontstaan van de SAN en de principes die hier een rol bij spelen. Dan leg ik uit hoe boeren subsidie kunnen aanvragen en welke organisaties hierbij betrokken zijn.

2.1 Verweving van landbouw en natuur

Conflict landbouw en natuur
Na afloop van de Tweede Wereldoorlog richt het rijksoverheidsbeleid zich op vergroting en verbetering van agrarische productie. Om landbouwpraktijken te kunnen rationaliseren zet het rijk in op grootschalige ruilverkaveling. Sloten en grippels worden gedempt, houtwallen en poelen verdwijnen, en nieuwe grassoorten worden geïntroduceerd. Als gevolg hiervan komt de landbouwsector in conflict met de natuurbescherming. In hun gevecht om de hectares kiest de overheid echter de kant van de boeren (Van Koppen 1996).

Eind jaren zestig keert het tij. De maatschappelijke belangstelling voor natuurbescherming neemt toe en het onderwerp krijgt een vaste plek in het politieke krachtenveld. Het Plan Mansholt uit 1968, van voormalig LNV-minister Sicco Mansholt (CDA), probeert een uitweg te bieden. Het voorziet in een grote stijging van productiviteit in de landbouw, waarbij een aanzienlijk aantal bedrijven moet verdwijnen. De minder vruchtbare ('marginale') landbouwgronden worden bestemd als natuurgebied of beschermd cultuurlandschap (Van Koppen 1996).

Kris van Koppen, landbouwsocioloog van de Universiteit Wageningen, spreekt hier van een 'deal' tussen landbouw en natuurbescherming: een ruimtelijke scheiding tussen gebieden met landbouw en gescheiden met natuur. Hoewel de landbouwtop niet afwijzend tegenover zo'n deal staat, reageren veel boeren negatief. De boeren willen zich niet laten marginaliseren tot 'parkwachter' (Aarden 1996). Voor natuurbeschermers betekende de deal dat in grote delen van Ne-

derland natuur weinig kans zou krijgen onder het geïntensiveerde landbouwregime, terwijl de uitstoot van mineralen en ammoniak dan nog zou kunnen toenemen. Geen ideale situatie.

Verweving
Een poging om landbouw en natuur meer met elkaar te verweven is te vinden in de Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud, of kortweg Relatienota (Ministerie van L&V, VRO en CRM 1975). De Relatienota voorziet onder meer in aankoop, beheer en herinrichting van agrarische gronden. Sommige landbouwgebieden moeten worden heringericht als natuurgebied, andere agrarische gebieden met wetten en subsidies beschermd.

Het Relatienotabeleid is een poging natuurfuncties en landbouwfuncties samen te laten bestaan. De beleidsmakers gaan er vanuit dat in agrarische gebieden natuur en landschap kan ontstaan zonder dat de agrarische hoofdfunctie verdwijnt (Van de Leemkule 1997). In feite voorziet de Relatienota in beide benaderingen. Naast aankoop van reservaatsgebieden en natuurontwikkelingsgebieden, wil de rijksoverheid boeren aan natuur- en landschapsbeheer laten doen. Hiertoe worden zogenaamde *beheersovereenkomsten*, een soort contract tussen boer en overheid, mogelijk gemaakt. Omdat natuur- en landschapbeheer strijdig kan zijn met de productiefunctie in de agrarische bedrijfsvoering krijgen boeren een vergoeding voor hun werkzaamheden. De rijksoverheid onderscheidt drie soorten vergoedingen: vergoedingen voor het verrichten van onderhoud- en beheerswerkzaamheden; vergoedingen voor landbouw in gebieden met natuurlijke handicaps; en vergoedingen voor aanpassingen in de bedrijfsopzet en bedrijfsvoering.

Pas in 1981 worden de eerste beheersovereenkomsten met boeren afgesloten. Deze beheersovereenkomsten hebben ten aanzien van de bedrijfsvoering van boeren een restrictief karakter. Boeren krijgen subsidie voor het nalaten van handelingen die schadelijk voor belangrijke natuurwaarden waren. Voorbeelden zijn het verminderen van de bemesting op weilanden en het beperken van maaiactiviteiten in bepaalde jaargetijden. De kosten van de beheersovereenkomsten worden aanvankelijk geraamd op enkele miljoenen euro in de eerste jaren. De Beschikking beheersovereenkomsten is in de loop der jaren verschillende keren vervangen door nieuwe regelingen. De laatste herziening heet 'Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling' (RBON), die vanaf 1994 van kracht is. Veel boeren maken gebruik van de RBON. Ruim de helft van het landelijk gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer in 2001 vindt plaats op basis van de RBON (RIVM 2002).

Natuurontwikkeling en de EHS
Voor veel natuurbeschermers blijft de landbouw de grootste bedreiging voor natuur. De roep om natuurwaarden op grotere schaal veilig te stellen vindt eind jaren 1980 gehoor bij de rijksoverheid. Onder leiding van minister Gerrit Braks (CDA) van LNV wordt in 1990 het *Natuurbeleidsplan* geschreven (LNV 1990). Als hoofddoel voor het rijksbeleid geldt: "Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden." (Ministerie van LNV 1990, p. 36). De nadruk van het natuurbeleid ligt op het ecosysteembeleid ("duurzame instandhouding van ecosystemen"). Daarnaast is er sprake van aanvullend soortenbeleid voor bedreigde dier- en plantensoorten.

Een belangrijk thema in het Natuurbeleidsplan is de ecologische hoofdstructuur (EHS). De EHS moet gaan bestaan uit 450.000 Ha natuurgebieden, landgoederen en bossen. Op nieuw aan te kopen landbouwgebied wordt 'nieuwe natuur' ontwikkeld. De tweede 100.000 Ha relatienotagebied moet worden gerealiseerd. Binnen kerngebieden van de EHS en daarbuiten kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten. Los van de Relatienota zou er ongeveer 50.000 Ha extra moeten worden aangekocht en ingericht om natuurontwikkeling mogelijk te maken. Verder zou de Bergboerenregeling (subsidie voor agrarische bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps) moeten worden uitgebreid met 50.000 Ha. Nieuw beleid voor landschappelijke waarden wordt in het Natuurbeleidsplan niet geformuleerd.

Vergroting van het draagvlak voor het natuurbeleid wordt van groot belang geacht in het Natuurbeleidsplan. "Bij de Nederlandse bevolking dient een houding en een gedrag te worden bevorderd die positieve effecten hebben op het behoud van natuur en landschap." (LNV 1990, p.110). Hiervoor zet de overheid natuur- en milieueducatie, voorlichting, en subsidie van particulier initiatief in.

Dynamiek en Vernieuwing

De realisatie van de EHS is moeilijker dan aanvankelijk gedacht. Lokale belangengroepen vertragen de besluitvorming en provincies werken niet altijd mee met de rijksoverheid. Gaandeweg blijkt dat de ambitieuze doelstellingen van het rijk slechts langzaam vorm krijgen en door stijgende grondprijzen onbetaalbaar wordt.

Onder leiding van Minister Jozias van Aartsen (VVD) komt in 1995 de nota Dynamiek en Vernieuwing uit (LNV 1995). De nota is een beleidsvoornemen van het kabinet Kok I (1994-1998) op het LNV-beleidsveld en bevat ook een bijdrage aan het beleid rond plattelandsvernieuwing. Een onderdeel van de nota is gewijd aan vergroting van de mogelijkheden voor particulier natuurbeheer door hervorming van subsidieregels. Tot dan toe is het eindbeheer van een terrein voorbehouden aan Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of de provinciale Landschappen.

De sturingsfilosofie waarmee Van Aartsen zijn hervorming van subsidieregels motiveert, heet 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat'. De overheid versterkt de eigen verantwoordelijkheid van de landbouwsector door lastenverlichting, deregulering en stimuleren van vernieuwende ondernemingen. In het beleid dient marktwerking te worden nagestreefd. Het landelijk gebied moet 'dynamischer' worden door de rol van particulieren te versterken. Landschappen hebben zowel natuurwaarde als cultuurwaarde, die moet worden afgestemd op stedelijke functies zoals recreatie. Het kennis- en innovatiebeleid is gericht op ondernemers (boeren) of samenwerkingsverbanden.

Het subsidie-instrumentarium voor natuurbeheer moet dus worden omgevormd van algemene naar specifieke subsidies en van algemene financiering naar project- en programmafinanciering. Daarbij moet het aantal regelingen worden beperkt en meer prestatiegericht worden.

Mensenwensen
In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV 2000) vinden we weer een langetermijnvisie op natuurbeleid, maar minder ambitieus dan het natuurbeleidsplan. Tot het jaar 2020 moet 90.000 hectare beheergebieden (landbouwgronden waarover een SAN- of SN-overeenkomst wordt afgesloten) binnen de EHS, en 40.000 buiten de EHS worden gerealiseerd. Vergeleken met het Natuurbeleidsplan is dit een meer bescheiden doelstelling. Met "natuur voor mensen" wordt ook bedoeld dat natuurdoelen moeten aansluiten bij de wensen van mensen. Natuur moet goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn. Het tweede deel van de titel, "mensen voor natuur", staat voor natuur die door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt. Hoe grillig en 'vrij' de natuur ook is, zo stelt de nota, natuur kan niet zonder de zorg van mensen (LNV 2000:1).

Natuur wordt in de nota breed opgevat: natuur van voordeur tot Waddenzee. Dit moet aansluiten bij de beleving van de meeste mensen, die in tegenstelling tot beleidsmakers geen groot onderscheid maken tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap. Hieruit blijkt een gevoeligheid voor de waardering van het publiek voor natuur. Een sluitende definitie van natuur is zowel moeilijk als zinloos bij de brede opvatting van natuur die in de nota wordt gehanteerd. Belangrijk is natuur te bevorderen die aansluit bij de belevingswereld van het publiek.

Het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SRG 2) is een beleidsvoornemen van het Kabinet Kok II (1998-2002). Het eerste deel hiervan wordt de ontwerpplanlogische kernbeslissing genoemd (LNV 2002. Naast aandacht voor de EHS, geeft het SRG 2 veel aandacht aan natuur buiten de EHS. Zo krijgen investeringen in natuur en landschappen dat aansluit op de wensen van mensen in en om de steden een hoge prioriteit. Niet-grondgebonden landbouw zoals de varkenshouderij en de glastuinbouw moeten worden geconcentreerd. Grondgebonden landbouw, vooral de melkveehouderij, krijgt een grote rol in het agrarisch natuurbeheer. De omslag in het overheidsbeleid van grootschalige natuurontwikkeling naar verbetering van halfnatuurlijke landschappen krijgt hier zijn beslag. Natuur en een deel van de landbouw kunnen vullen elkaar aan.

2.2 Uitgangspunten

Wat zijn de uitgangspunten van de SAN? We gaan weer even terug in de tijd. In 1997 ontstaat het *Programma Beheer* (LNV 1997a). Dit is een stelselherziening van bestaande rijkssubsidies op het terrein van beheer van bos, natuur en landschap. Een groot aantal regelingen moet binnen het Programma Beheer worden samengevoegd in twee nieuwe regelingen: de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en de zusterregeling Subsidieregeling natuurbeheer.

Het Programma Beheer komt voort uit het regeringsbeleid van het kabinet Kok I (1994-1998), dat onder meer in de nota Dynamiek en Vernieuwing (LNV 1995) is uitgewerkt. Al bij zijn aantreden in 1994 krijgt Van Aartsen van de nieuwe regering de opdracht mee de beleidsvelden landbouw en natuurbeheer te integreren. Bovendien moet hij 136 miljoen euro (400 miljoen gulden) gaan be-

zuinigen (Linssen 1994). Deze zaken kunnen samengaan, doordat de inzet van particulieren in het natuurbeheer goedkoper is dan aankoop van gronden. De beleidsvoornemens van Van Aartsen over particulier natuurbeheer leiden al in 1996 tot politieke weerstanden. Het voornemen natuurbeherende organisaties 18 miljoen euro (40 miljoen gulden) minder te geven om zo agrarisch natuurbeheer te financieren, leidt tot protest van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Zij zoeken hierbij steun in de Tweede Kamer (Aarden 1996).

Een belangrijke doelstelling van het Programma Beheer is dat particulieren eigenaar van hun grond kunnen blijven en zelf de (geoperationaliseerde) natuurdoelen kunnen realiseren. De regelingen gelden zowel binnen als buiten de EHS. Op deze manier kunnen de SN en SAN bijdragen aan de doelen van het Natuurbeleidsplan, waar de EHS onderdeel van is. Een tweede doelstelling van het Programma Beheer is om nadrukkelijker toe te zien op de resultaten van natuurbeheer en die resultaten te vergoeden met een beloning. De vaste vergoeding voor een type natuur verdwijnt. De uitgekeerde subsidie wordt gekoppeld aan het uitgevoerde beheer. Dit wordt outputsturing of resultaatbeloning genoemd. Een derde doelstelling is om meer aandacht te schenken aan natuur en landschap buiten de EHS.

Resultaatbeloning

Een belangrijk element van de hervorming van de subsidieregelingen in het Programma Beheer bestaat uit de introductie van resultaatbeloning. 'Resultaatbeloning' of 'natuurproductiebetaling' betekent dat de uitkering van subsidie wordt gekoppeld aan de mate waarin vooraf overeengekomen doelen zijn bereikt. Dit dient om natuur- en landschapsbeheer effectiever (doelmatiger) en efficiënter te maken. De eerste beheersovereenkomsten (in het kader van de Relatienota) zijn niet gebaseerd op resultaatbeloning. Boeren die in die zo'n overeenkomst sluiten worden immers niet betaald voor de resultaten die zij boeken, maar voor de kosten die zij maken. Voor de SAN geldt dit wel. Hoe kan het principe van resultaat bijdragen tot verbetering van gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer?

In een aantal achtergrondrapporten bij het Programma Beheer wordt de aanpassing van subsidieregelingen uitgewerkt. De resultaatgerichte benadering wordt in deze rapporten 'outputsturing' genoemd. Nieuw in het outputsturingsstysteem is dat er een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden plaatsvindt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit maakt het gemakkelijker voor LNV om beheerders af te rekenen op resultaat. Het nieuwe, op outputsturing gerichte instrumentarium krijgt vorm in twee landelijke regelingen. De eerste is een "aangepaste" Rbon (SAN), en de tweede is een algemene regeling voor het overige natuurbeheer (SN) (LNV 1997c). Om outputsturing te kunnen laten werken, is een meer nauwkeurige omschrijving van de doelen nodig, waar boeren aan moeten voldoen. In de dan bestaande regelingen die door de SAN en SN worden vervangen is het doel meestal niet kwantitatief omschreven (LNV 1997d). Daarom zijn een aantal doelpakketten ontwikkeld waarin nauwkeurig wordt omschreven waaraan een boer moet voldoen om subsidie te krijgen. De doelstellingen op het gebied van natuur, bos, landschap en recreatie worden hierin geoperationaliseerd (1997f). De doelpakketten vormen een vertaling van natuurdoeltypen uit het Handboek natuurdoeltypen in Nederland (Bal et al. 1995) die geschikt is voor beheerders (LNV 1997f).

De betaling van boeren voor de resultaten die zij behalen heeft voordelen ten opzichte van een systeem gebaseerd op schadevergoeding. Het doet een beroep op het ondernemerschap, de creativiteit, de natuurkennis en vakbekwaamheid van boeren. Boeren raken gemotiveerd zich actief in te zetten om resultaten te behalen. Bovendien worden alleen effectieve beheersmaatregelen beloond. Voor de overheid betekent dit een doelmatige besteding van geld, terwijl de boer wordt gestimuleerd om te zoeken naar de goedkoopste vorm van natuurproductie. Boeren krijgen geen geld krijgen als de resultaten van beheer tegenvallen. De bewijslast ligt bij boeren, niet bij de overheid. Dit versterkt de positie van LNV (Van Eeden en Filius 1998).

Resultaatbeloning heeft ook nadelen. Het beloningsysteem kan gevoelig zijn voor fraude. Boeren zijn immers gemotiveerd zo hoog mogelijke resultaten op te geven. Een ander nadeel is dat beloning voor bepaalde soorten een negatieve houding bij boeren kunnen veroorzaken tot concurrenten of predatoren. Hiermee samenhangend kan er bij boeren een onderwaardering ontstaan voor natuur waar geen geld voor wordt uitgekeerd. Daarbij hebben boeren vaak niet alle factoren die het resultaat bepalen in de hand. Ondanks grote inspanning kan het bereikte resultaat tegenvallen door bijvoorbeeld weersomstandigheden, predatie, of migratie van de meer mobiele soorten. Daardoor zijn de inkomsten uit resultaatbeloning onzeker. Het systeem kan ook leiden tot onvoldoende aandacht voor de biotoop, aangezien het slechts om bescherming van doelsoorten gaat, en niet om het gehele milieu waarin zij verkeren. Ten slotte kosten inventarisatie en administratie veel kennis en tijd. De precieze definitie, meting en controle van het resultaat kan lastig en duur zijn.

Ter voorbereiding van de invoering van de SAN zijn al in 1996 door LNV in samenwerking met Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) een aantal experimenten met resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer gestart. Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat de animo onder particuliere landbezitters om deel te nemen groot is. De motieven om dit te doen zijn zeer uiteenlopend. Daarbij wordt geconstateerd dat de particulieren de natuurdoelen trachtten bij te stellen in "minder waardevolle richting" en dat, wanneer deze pogingen op grotere schaal succes zouden hebben, de effectiviteit van het beheer ernstig zou worden aangetast (LNV 1997b).

Rol van de rijksoverheid

Het nieuwe stelsel van subsidieregelingen veronderstelt een koerswijziging van de rijksoverheid. Het rijk stelt zich meer terughoudend op en erkent de belangrijke rol van particulieren in het onderhouden van natuur en landschap.

Het particulier natuurbeheer in het Programma Beheer kan gedeeltelijk dienen als vervanging van aankoop en beheer van reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden door terreinbeherende organisaties. Het is niet de bedoeling dat boeren hun land omvormen tot natuurgebied (LNV 1997b). Particulier beheerders krijgen meer ruimte om zelf het beheer te bepalen. Binnen duidelijke grenzen kunnen zij hun specifieke ervaring en deskundigheid inzetten. De overheid maakt een zakelijke overeenkomst met particulieren, naast professionele beherende organisaties. Hiertoe moet de rol van de rijksoverheid minder autoritair, en meer

intermediair te zijn. Zij moet proberen lokale (bottom-up) initiatieven te steunen, in plaats van het lanceren van nationale (top-down) initiatieven. Hierbij worden geen juridische, maar overwegend economische instrumenten ingezet. Door het bij elkaar brengen van belanghebbenden en het sluiten van contracten kan de overheid krachten aanwenden die in het maatschappelijk veld verborgen zijn. Wanneer de betrokken spelers zelf een rol krijgen bij de realisatie van overheidsdoelen is de kans op slagen groter dan wanneer groepen (zoals boeren) worden uitgesloten. Zij zullen zich eerder verzetten wanneer ze niet bij het beleid worden betrokken en er geen of een tegengesteld belang bij hebben.

Om de sturingsfilosofie van de nota Dynamiek en Vernieuwing ('sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat') in de praktijk te brengen staat de rijksoverheid taken af aan lagere overheden. Daartoe heeft LNV met het interprovinciaal overleg (IPO) een akkoord gesloten over de 'Decentralisatie-impuls'. Als gevolg hiervan vindt een verschuiving van verantwoordelijkheid plaats op het gebied van ruimtelijke ordening van LNV naar de provincies (LNV 1997e). Daarbij wordt de uitvoering van de nieuwe regelingen ondergebracht bij de diensten LASER en DLG.

In een achtergrondrapport van het Programma Beheer dat door LNV is geschreven, wordt gewezen op het belang van het vergroten van bestuurlijk draagvlak bij particulier natuurbeheer buiten de EHS. Men stelt dat de 'groene' sector buiten de EHS, in tegenstelling tot binnen de EHS, in beperkte mate georganiseerd is. Het ontbreekt ook aan kennis van de mogelijkheden van subsidie buiten de EHS bij betrokkenen. Om hierin verandering te brengen adviseert men beleidsinstrumenten te 'economiseren'. Daarmee kunnen de economische en maatschappelijke voordelen van groene investeringen worden vergroot. Ook stelt men voor lokale initiatieven te stimuleren. Ten slotte kan de samenwerking van maatschappelijke organisaties op dit vlak worden versterkt (1997g).

In hetzelfde rapport wordt geconstateerd dat veel doelen op het gebied van bos, natuur en landschap niet of gedeeltelijk door de overheid zijn uitgewerkt. Waar mogelijk moeten doelen in overleg met de partijen die deze doelen moeten realiseren worden geconcretiseerd en worden samengevoegd. Een ander knelpunt is dat er onvoldoende afspraken bestaan over taken en verantwoordelijkheden. De rijksoverheid moet provinciale overheden in staat stellen afspraken te maken met betrokkenen over doelen, beleid en middelen. Regelgeving moet overzichtelijker, minder star en zonder negatieve bijeffecten (zoals planologische schaduwwerking) worden. Financiële middelen dienen beschikbaar te zijn als de overheid daarvoor doelen stelt. Ten slotte kan kennis beter worden aangewend door onderzoek te doen naar ervaringen die succes en falen bepalen, en deze kennis uit te wisselen. Intermediare organisaties kunnen daarbij een rol spelen.

Rol van de Europese overheid

Hoewel de SAN haar oorsprong vindt in het Nederlandse natuurbeleid, wordt zij ook ingezet om Europees beleid uit te voeren. In het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie ligt de nadruk op inkomenssteun voor boeren en plattelandsontwikkeling. Plattelandsontwikkeling is niet alleen gericht op boeren. Het gaat bijvoorbeeld ook om het bevorderen van economische activiteiten

op het platteland buiten de landbouwsector, het in stand houden van basisvoorzieningen voor plattelandbewoners en het steunen van dorpsvernieuwing.

Op basis van een door elke lidstaat opgesteld Plattelandsontwikkelingsplan (POP) draagt de EU voor de helft bij aan het nationale beleid op dit gebied. Ook Nederland heeft een POP geschreven (LNV 2001). De hoofddoelen in dit plan zijn een duurzame landbouw met een brede economische basis, een hogere kwaliteit van natuur en landschap, het bevorderen van recreatie en toerisme, het omschakelen naar een duurzaam waterbeheer en het bevorderen van leefbaarheid. De SAN wordt vanuit het POP gefinancierd en kan dus worden gezien als een instrument om de doelen van het POP te realiseren (RIVM 2002).

Naast de EU en het rijk dragen ook provinciale overheden, gemeentelijke overheden en waterschappen bij. Voor de periode 2000 tot 2006 investeert de EU 417, het rijk 364, en lokale overheden 199 miljoen euro in het plan (samen 980 miljoen euro). Het POP bevat zowel rijksregelingen als provinciale programma's. Het grootste gedeelte van het geld gaat naar rijksregelingen zoals de SAN, SN, stimulering agrarische productie, structuurverbetering glastuinbouw, grondverwerving door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de aanleg van de EHS, gebiedsgericht beleid en landinrichting.

De provinciale programma's variëren van investeringen op landbouwbedrijven, afzet van kwaliteitslandbouwproducten, diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw, milieubehoud, tot herverkaveling en waterbeheer in de landbouw. Iedereen die een goed plan heeft voor directe of indirecte versterking van het platteland kan aankloppen bij het POP. Voor de regionale programma's moet de aanvrager zich bij de provincies melden. Een voorbeeld is Landschapsbeheer Groningen, dat een serie cursussen organiseert voor het herstellen en verfraaien van boerenerven. Deelnemers krijgen van alles te horen over de functies van het boerenerf en over de oorspronkelijke aankleding en beplanting (Siemes 2003b).

2.3 Vormgeving en voorwaarden van de regeling

Al in 1999 treedt de Tijdelijke regeling landbouw in werking om in afwachting van de vereiste Europese goedkeuring van de SAN, toch al agrarisch natuurbeheer binnen de EHS te kunnen subsidiëren. Hierdoor krijgen de provincies ook de mogelijkheid om aan te geven in welke delen van de EHS agrarisch natuurbeheer mogelijk wordt (LNV 1998). Voor de opstelling van de definitieve regelingen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer vraagt LNV verschillende belangenorganisaties om aan de vaste Tweede Kamercommissie voor landbouw, natuurbeheer en visserij hun commentaar op de plannen te geven. Dit zijn LTO Nederland, Landschapsbeheer Nederland, In Natura, de Federatie Particulier Grondbezit, SBNL en de Vereniging Natuurmonumenten. Op 29 maart 1999 voert de staatssectretaris van LNV, Geke Faber (PvdA), een bestuurlijk overleg met vertegenwoordigers van deze organisaties. De concepten van deze regelingen, de beheerpakketten en de daarbij behorende tarieven krijgen hierbij hun steun (LNV 1999).

In het jaar 2000 is de SAN, samen met zusterregeling SN formeel in werking getreden. De inleiding van de regeling vermeldt "Het doel van de Subsidie-

regeling agrarisch natuurbeheer is het ontwikkelen en in stand houden van natuur op landbouwgronden door met name agrarische ondernemers" (LNV 2002a). De minister van LNV streeft ernaar om begin 2003 een tussentijdse evaluatie van het Programma Beheer naar de Tweede Kamer te sturen (LNV 2002e). Gezien de verwantschap en mogelijke verwarring tussen SN en SAN geef ik in tabel 2.1 op de volgende pagina een overzicht van de oude regelingen die in de nieuwe opgaan.

Op dit moment kunnen boeren nog subsidie ontvangen op basis van ganzenopvang uit het Faunafonds. Dit is een landelijke regeling die landbouwschade door ganzen aan boeren vergoedt. Het is de bedoeling dat eind 2005 deze vergoeding ook opgaat in de SAN (RIVM 2002b). De SAN is dan nog de enige landelijke subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer.

Tabel 2.1: Welke lopende regelingen gaan op in welke nieuwe regeling? (LNV 2003)

Regeling	Gaat op in Regeling Natuurbeheer (SN)	Gaat op in Regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)
Regeling functiebeloning bossen en natuurterreinen	X(2001*)	
Regeling effectgerichte maatregelen	X(2003*)	
Bijdrageregeling beheer samenwerking bos 1993	X(2002)	
Regeling subsidie particuliere terreinbeherende organisaties	X(2004)	
Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden	Voor blijvend bos	Voor tijdelijk bos
Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling	Voor reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden	Voor beheersgebieden
Tijdelijke regelingen particulier en agrarisch natuurbeheer	Voor particulier natuurbeheer	Voor agrarisch natuurbeheer
* tijdstip waarop de oude regeling wordt ingetrokken		

Voorwaarden voor subsidie

De SAN is bedoeld voor agrarische terreinbeheerders die voor het tijdvak van de overeenkomst (zes jaar) eigenaar of pachter zijn van een terrein met een bepaalde minimumoppervlakte. Ook zakelijk gerechtigden, erfpachters, agrarische natuurverenigingen, maatschappen of een andere natuurlijke of privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen een of meer aanvragen doen. Een groep van agrarische ondernemers kan een subsidieaanvraag doen wanneer zij zich in een samenwerkingsverband heeft georganiseerd. Dit wordt een agrarische natuurvereniging genoemd. Hierbij kunnen zich ook niet-boeren aansluiten. Wel worden er eisen gesteld aan de vereniging ten aanzien van bijvoorbeeld formele statuten en een visie of bedrijfsplan. Het rijk biedt zelfs subsidies voor het opstarten van agrarische natuurverenigingen via de Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden (ROS), die in 2002 is verruimd (RIVM 2002). Staatsbosbeheer, particulier terreinbeherende organisaties, publiekrechtelijke lichamen en landinrichtingscommissies zijn uitgesloten van de SAN. In tabel 2.2 is weergegeven wie in aanmerking komt voor subsidie uit de SAN.

Tabel 2.2: Wie komt er in aanmerking voor subsidie uit de SAN? (LNV 2003).

Wie	wel	niet
Particuliere eigenaren	X	
(erf)pachters	X	
Samenwerkingsverbanden van particulieren	X	
Natuurbeschermingsorganisaties		X
Gemeenten		X
Overige publiekrechtelijke organisaties, waterleidingsmaatschappijen, waterschappen, etc.		X

De bedrijfsvoering van subsidieaanvragers moet voldoen aan de zogenaamde 'goede landbouwkundige praktijken' (GLP). Dit zijn Europese en nationale minimumnormen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en hygiëne, die zijn opgenomen in de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Meststoffenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Gezondheid- en welzijnswet voor dieren, de Diergeneesmiddelenwet en de Plantenziektewet. Aanvragers zijn verplicht om mee te werken met ambtenaren van de Agrarische Inspectiedienst (AID), die het bedrijf kunnen controleren. Agrarische ondernemers moeten zich ook zonder deelname aan de SAN aan deze wetten houden, maar deze bepaling in het SAN-contract is voor LNV wel een stok achter de deur om wantoestanden te ontmoedigen.

Binnen de SAN zijn verschillende vormen van subsidie mogelijk. Met ingang van 1 februari 2002 kunnen aanvragen binnen SAN worden ingediend voor beheerssubsidie, inrichtingssubsidie voor natuurpakketten, subsidie voor natuurlijke handicaps en overgangssubsidie. Per 1 april 2002 komen daar landschapssubsidie en inrichtingssubsidie voor landschapspakketten bij. Een gedetailleerde uitwerking van verschillende soorten subsidies en een aantal voorbeelden daarvan zijn in bijlage 2 opgenomen.

De belangrijkste subsidievormen zijn beheers- en landschapssubsidie, waaraan doelpakketten zijn verbonden. Dit kan niet in heel Nederland worden aangevraagd. Het specifieke beheers- of landschapspakket waarvoor subsidie wordt aangevraagd moet zijn opgenomen in het voor het terrein geldende regionale gebiedsplan (Ministerie van LNV 2002). Het provinciale gebiedsplan bepaalt dus of een particulier voor subsidie in aanmerking komt. De gebieden waarvoor subsidie uit de SAN kan worden aangevraagd worden beheergebieden genoemd. Een groot gedeelte van de door de provincies aangewezen beheergebieden valt buiten de door het rijk aangewezen 'bruto EHS' (de geplande EHS) (RIVM 2002).

Hoewel de SAN dus niet noodzakelijk een bijdrage levert aan de realisatie van de EHS, bieden ruime begrenzingen wel veel boeren de mogelijkheid om van de SAN gebruik te maken. De rijksoverheid maakt een onderscheid tussen agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS, terwijl provinciale overheden de mogelijkheden van de SAN op eigen wijze benutten. Provincies hebben doorgaans meer aandacht voor specifieke regionale natuur- en landschapswaarden.

In november 2002 worden op gezag van minister Veerman van LNV een aantal veranderingen in de SAN en SN doorgevoerd. Een belangrijke aanpassing is de mogelijkheid voor provincies om zogenaamde 'probleemgebieden' te kunnen begrenzen. Een probleemgebied is een begrip afkomstig uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (LNV 2001), dat hiervoor criteria hanteert die van de Europese Commissie afkomstig zijn. Dit maakt het mogelijk voor boeren in aldus gedefinieerde probleemgebieden, met goedkeuring van de Europese Commissie, een beroep op de SAN te doen. Voor het beheerspakket landbouw met natuurlijke handicaps (voorheen *Bergboerenregeling*) is alleen nog subsidie te krijgen als het in een probleemgebied ligt. Een andere belangrijke wijziging is dat het niet meer is toegestaan meerdere subsidies uit de SAN op dezelfde oppervlakte te verstrekken (LNV 2002c).

Subsidieaanvraag in de praktijk
Wanneer een boer een beroep op de SN of SAN doet, richt hij zich in eerste instantie tot de Landelijke Service Regelingen (LASER). LASER kijkt of de aanvraagformulieren goed zijn ingevuld en of de aanvrager aan de gestelde voorwaarden voldoet. De subsidieaanvraag wordt in maximaal vier maanden behandeld. Voor alle subsidies geldt dat aanvragers hiervoor in aanmerking komen voor zover het budget dit toelaat. Als het budget voor een bepaald jaar op is moet de aanvrager wachten tot het volgende jaar. Wanneer de aanvraag wordt afgewezen kan hier bezwaar tegen worden aangetekend.

LASER wordt inhoudelijk ondersteund door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG beschikt over kennis van provinciale gebiedsplannen, over gegevensbestanden met kaarten en statistische gegevens om aanvragen inhoudelijk te controleren. DLG controleert bijvoorbeeld of het terrein waarvoor subsidie is aangevraagd wel onder een provinciaal gebiedsplan valt. Bovendien beantwoordt zij in samenwerking met lokale organisaties (provinciale diensten, Land- en Tuinbouworganisaties, natuurverenigingen etc.) inhoudelijke vragen van aanvragers en helpt hen bij het invullen van formulieren. Sinds de invoering van de SAN zijn de informatietaken echter enigszins beperkt. Voor die tijd kwamen medewerkers van de dienst nog wel "bij de mensen thuis aan de keukentafel" om formulieren in te vullen (Postma 2003). Binnen de filosofie van het Programma Beheer wordt echter de verantwoordelijkheid voor het juist invullen van formulieren bij de aanvrager gelegd.

Afrekening van resultaten
Boeren houden de resultaten van hun beheersinspanningen zelf bij. Zij vullen hiervoor bepaalde formulieren in, die ze naar LASER moeten opsturen. LASER verwerkt de resultaten in haar administratie en bepaalt aan de hand hiervan de uitbetalingen. Medewerkers van de Dienst Landelijk gebied met veldkennis en kennis van de voorwaarden van de regelingen controleren de opgegeven resultaten van subsidieontvangers steekproefsgewijs. Voor deze controles kunnen zij – in verband met het waarnemen van planten die zich beperkt manifesteren – maximaal een jaar uittrekken, wat betekent dat de uitbetaling voor die tijd kan worden uitgesteld. Zo kunnen ze bijvoorbeeld zelf tellingen van doelsoorten houden of de stand van zaken bij herinrichting van terreinen registreren. Wanneer de aanspraak op subsidie onrechtmatig blijkt te zijn kan LASER aanvragers met (financiële) sancties treffen.

De hoogte van de financiële vergoedingen wordt bepaald aan de hand van de grondsoort van het terrein, productiederving, toename van de arbeidsinspanning, wijziging van de exploitatieaanspraken als gevolg van de uitvoering van agrarisch natuurbeheer. Daarnaast speelt resultaatbeloning een rol bij de toekenning van vergoedingen. Na afloop van het eerste jaar van de overeenkomst ontvangt de aanvrager automatisch een voorschot op de subsidie. Daarna volgt elk jaar nog een uitbetaling totdat het volledige subsidiebedrag is voldaan. Na het tijdvak van zes jaar moet de aanvrager een opleveringsverklaring invullen waarin staat in hoeverre het doel van het beheers- of landschapspakket is gerealiseerd. Aan de hand van beoordeling van dit formulier gaat LASER over tot de eindafrekening, het zesde voorschot. Als het doel niet is behaald, er beheermaatregelen niet zijn uitgevoerd of administratieve overtredingen zijn gepleegd worden er kortingen toegepast. Ook wanneer de deelnemer zich niet aan de regels heeft gehouden waartoe hij zich verplicht heeft kan betaling geheel of gedeeltelijk worden ingehouden (LNV 2002). In tabel 3.2. wordt een overzicht gegeven van de kortingen die kunnen worden opgelegd bij het in gebreke blijven van de beheerder.

Tabel 2.3: Wordt altijd afgerekend op basis van de bereikte natuurresultaten? (LNV 2003a)

Natuurdoel gerealiseerd?	Gehouden aan beheersvoorschrift?	% korting
Ja	Ja	0 %
Nee	Ja	15 % *
Nee	Nee	100%
Ja	Nee	0 %

* Dit geldt niet voor weidevogelpakketten op afzonderlijke landbouwbedrijven en enkele andere pakketten. Bij deze pakketten is het niet mogelijk op natuurdoel af te rekenen. Het naleven van de beheersvoorschriften volstaat bij deze pakketten.

De tarieven voor beheers- en landschapspakketten staan niet vast. Zij worden jaarlijks bijgesteld op basis van de werkelijke loon- en prijsontwikkeling. Bovendien maakt de SAN als onderdeel uit van het nationale *Plattelandsontwikkelingsplan* (POP). Zo wordt de SAN medegefinancierd door de Europese Unie (EU) uit het fonds *Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw* (EOGFL) op basis van het Europese initiatief voor plattelandsontwikkling, genaamd *Leader+*. Dit betekent dat de vergoedingen worden uitbetaald onder voorbehoud van de goedkeuring van de Europese Commissie (Ministerie van LNV 2002). De Europese Commissie eist bovendien dat per 1 januari 2004 subsidies alleen rechtstreeks aan individuele boeren wordt uitbetaald. Zogenaamde agrarische natuurverenigingen (ANV) komen niet voor subsidie in aanmerking. Aangezien LNV wel voorstander is van uitkering van subsidies voor ANV's, zoekt zij met de koepelorganisatie van ANV's naar mogelijkheden om toch subsidie aan agrarische collectieven uit te keren (Anonymus 2003a).

Waarin verschilt de SAN met andere regelingen?
Het belangrijkste verschil is die SAN en SN. De Subsidieregeling natuurbeheer staat open voor alle particulieren, terwijl de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer alleen open staat voor particulieren met een agrarisch terrein. Bovendien zijn er andere pakketten bij de SN ondergebracht.

Gedeeltelijk bestaat de SAN uit beheers- en landschapspakketten uit de Rbon. Daarnaast zijn er landschapspakketten in de regeling opgenomen, die doen denken aan de ROL/RAL (Regeling Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen / Regeling Aanwijzing Landschapselementen), die worden ingezet voor het behoud en herstel van landschapselementen. Deze rijksregeling werd in 1992 overgedragen aan de provinciale overheden. In 1996 was met 37.000 boeren een onderhoudsovereenkomst gesloten (LNV 2003b).

Nieuw is de introductie van een vorm van resultaatbeloning, die bijvoorbeeld bestaat uit de taak een aantal te doelsoorten op een bepaald gebied te laten ontstaan. De beheer- en landschapspakketten zijn gedetailleerd: de eisen waaraan een boer moet voldoen om subsidie te krijgen zijn nauw (soms tot op de centimeter) beschreven. De overheid stelt zich bovendien minder behulpzaam op tegenover boeren met problemen. Als een boer niet aan de gestelde criteria van een bepaald beheer- of landschapspakket waarop hij heeft ingeschreven, krijgt hij geen geld.

Financiering
In eerste instantie zijn financiële gevolgen van invoering van de nieuwe regelingen budgettair neutraal ten opzichte van de bestaande regelingen (LNV 1999). In juli 2002 ontstaat het Kabinet Balkenende (22 juli – 16 oktober 2002). Het Strategisch Akkoord vermeldt een besparing, oplopend van 70 in 2003 tot 90 miljoen euro per jaar in 2006 op het aankoopbudget voor de EHS, door het accent te leggen op agrarisch beheer en door de provincies te houden aan een eerdere financiele toezegging (Balkenende 2002). In oktober van dat jaar werkt minister Veerman in een brief aan de Tweede Kamer deze 'ombuiging' verder uit. Jaarlijks zal er ongeveer 2500 Ha worden aangekocht in plaats van 5000 Ha. Het areaal met agrarisch en particulier natuurbeheer zal jaarlijks met ongeveer 2500 Ha toenemen. Aankoop van bestaande natuurterreinen, bossen en landgoederen wordt stopgezet. Provincies zullen voor 25 procent bijdragen aan verwerving en inrichting van relatienotagebieden en natuurontwikkelingsgebieden (Veerman 2002b).

In de jaren voor 2002 zijn de kosten voor grondverwerving sterk opgelopen. Door de stijging van grondprijzen bleek het eind jaren negentig niet mogelijk zoveel gronden aan de EHS toe te voegen als was voorgenomen. Dit leidde in 1999 tot een verhoging van 22,7 miljoen euro (50 miljoen gulden). Vanaf 2000 voorzag men een structurele verhoging van 36,4 miljoen euro (80 miljoen euro) per jaar. Sinds het aantreden van het kabinet Kok II (1998) zijn de uitgaven voor natuur verhoogd met ongeveer 1,13 miljard euro (2,5 miljard gulden) ter compensatie van de gestegen grondprijzen, voor agrarisch natuurbeheer en voor natte natuur (Ministerie van LNV 2000b). In 2002 vormde deze situatie een probleem voor het nieuwe kabinet.

In december 2002 besloot minister Veerman van LNV dus om niet langer gronden aan te kopen uit de EHS die door boeren te koop worden aangeboden. De zogenaamde koopplicht van de overheid wordt hiermee opgeschort tot januari 2004. Verdere aankoop zou namelijk een onaanvaardbare budgetoverschrijding veroorzaken. In 2003 blijft er nog ongeveer 60 miljoen euro over voor natuuraankoop (Ministerie van LNV 2002b). Ondanks zijn voornemen de grondaankopen voor reservaats- en natuurontwikkelingsgebieden te beperken, blijft het concept van de EHS als "ruggengraat van de natuur" overeind, zo stelt Veerman. Bij de verschuiving van verwerving naar beheer is echter het uiteindelijk bereiken van de kwalitatieve natuurdoelen uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, en niet het Natuurbeleidsplan het uitgangspunt. Veerman wil in eerste instantie bezien welke doelen bereikt kunnen worden met beheer met behoud van de agrarische functie van de grond. Als dit te weinig oplevert, streeft hij naar beheer (door particulieren en boeren) waarbij de functie van de grond verandert naar de bestemming natuur. Pas als ook dit onbevredigend is, wil Veerman grond verwerven om "via beheer door een terreinbeherende organisatie de beoogde kwaliteit te kunnen realiseren".

Veerman wil een duurzamere relatie tussen overheid en beheerders. Dit behelst een "redelijke" vergoeding voor boeren en particulieren en langduriger overeenkomsten. Minister Veerman neemt zich voor om te onderzoeken of SAN en SN in een wettelijk kader kunnen worden opgenomen, zodat beheerders meer zekerheid krijgen dat de regelingen in de toekomst blijven bestaan. Daarbij wil hij zich inzetten voor vergroting van de toegankelijkheid van de regelingen en voor een versimpeling van de administratie. Het terugdringen van de administratieve lastendruk is een belangrijk punt in de evaluatie van het Programma Beheer, die in het jaar 2005 op de agenda staat (Veerman 2002b). Het subsidieplafond voor de SAN voor 2003 wordt door Veerman op 22,65 miljoen euro gesteld (LNV 2002d).

2.4 Conclusie

Uit de beschrijving van de beleidsachtergrond van de SAN blijkt dat in opeenvolgende beleidsplannen van de rijksoverheid de nadruk soms op scheiding, dan weer op verweving van landbouw en natuur ligt. In de jaren 1960 is het overheidsbeleid ten aanzien van de landbouw gericht op schaalvergroting, rationalisering en verkleining van het aantal bedrijven. Het Relatienotabeleid in de jaren 1970 is een poging landbouw- en natuurfuncties met elkaar te verweven. Boeren kunnen dan voor het eerst een beheersovereenkomst met de overheid sluiten.

Rond 1990 richt het overheidsbeleid zich meer op onttrekking van landbouwgronden voor natuurontwikkeling. Het *Natuurbeleidsplan* legt de nadruk op de realisatie van een ecologische hoofdstructuur (EHS) in Nederland. Agrarisch natuurbeheer in het kader van de Relatienota blijft mogelijk, maar is vooral gericht op gebieden binnen de EHS. Het Natuurbeleidsplan gaat vergeleken met de Relatienota meer uit van scheiding van landbouw en natuur.

In de jaren negentig ontstaat er een hernieuwde (politieke) belangstelling voor agrarisch natuurbeheer als instrument om natuur- en landschapsdoelen te

verwezenlijken. De Nota *Dynamiek en Vernieuwing* gaat uit van een kleinere rol van de overheid en een grotere rol van particulieren in het natuur- en landschapsbeheer. De rijksoverheid moet op hoofdlijnen gaan sturen, taken decentraliseren en subsidieregelingen vereenvoudigen en resultaatgerichter maken. Hiertoe wordt het *Programma Beheer* ingesteld, dat voorziet in twee subsidieregelingen met betrekking tot particulier beheer van natuur en landschap: de *Subsidieregeling natuurbeheer* en de *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer*. Bij particulier natuurbeheer spelen twee aspecten een rol: een nieuw principe van subsidieverstrekking en een nieuwe rol van de overheid. Subsidie wordt alleen uitgekeerd als beheerders aan alle eisen van het contract voldoen. Daartoe worden natuur- en landschapsdoelen geoperationaliseerd aan de hand natuurdoeltypen. Tegelijkertijd laat de rijksoverheid meer taken over aan provincies en neemt een meer intermediare positie in ten aanzien van het netwerk van spelers.

De jaren negentig wordt ook gekenmerkt door een grotere waardering vanuit de overheid voor natuur die is toegesneden op publieke wensen. In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* uit 2000 wordt een lans gebroken voor natuur die aansluit bij de natuurbeleving van het grote publiek. Natuurdoelen worden niet alleen bepaald door ecologische waarden, maar dienen aan te sluiten bij mensenwensen. Agrarisch natuurbeheer past in deze benadering. Later, in 2002, wordt dit idee nog eens in het Structuurschema Groene Ruimte 2 bevestigd. Niet-grongebonden landbouw wordt geherstructureerd en geconcentreerd, terwijl grondgebonden landbouw voor beheer kan worden gesubsidieerd.

De SAN is in 2000 van start gegaan en vervangt samen met de zusterregeling SN zes oude landelijke regelingen. Hoewel het aantal regelingen dus verminderd is, zijn elementen van de oude regelingen in de SAN en SN opgenomen, waardoor de overblijvende regelingen omvangrijk en complex zijn. Er worden vijf verschillende subsidiesoorten en 49 verschillende doelpakketten met gedetailleerde eisen binnen de SAN onderscheiden. Boeren moeten aan een groot aantal voorwaarden voldoen om subsidie te krijgen.

Resultaatbeloning heeft betrekking op de mogelijkheid van de opdrachtgever om opdrachtnemers te korten of geheel niet uit te betalen. Eigenlijk is dit dus niet een resultaatbeloning, maar een resultaatkorting (bij een negatief resultaat). Bovendien bestaat een gedeelte van de subsidies die in het kader van de SAN worden vergeven uit vaste subsidies, zoals de bergboerenregeling, of eenmalige vergoedingen voor herinrichting van het terrein of grote uitgaven die gepaard gaan met agrarisch natuurbeheer. De ruimte van de overheid boeren af te rekenen op resultaat is beperkt. De hoogte van subsidies is onder meer afhankelijk van Europese fondsen en kan jaarlijks worden bijgesteld.

De LNV-directies houden zich niet bezig met de praktische uitvoering van de SAN. Boeren moeten zich met vragen en klachten wenden tot LASER, die soms veel tijd nodig heeft tot een antwoord te komen. DLG, die bij de uitvoering van de Rbon betrokken was en vragen kon beantwoorden, houdt zich bezit met inhoudelijke controles en staat op de nominatie in de toekomst te worden geprivatiseerd. Provinciale overheden bepalen over welke gebieden subsidie kan worden aangevraagd. Provincies als Friesland en Groningen hebben bijna de hele

provincieoppervlak tot zogenaamd beheersgebied bestemd, waardoor op veel plaatsen subsidie uit de SAN mogelijk wordt.

Nederland ontvangt gelden voor plattelandsontwikkeling van de Europese Unie (EU) op basis van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2002-2006 (POP), dat in 2001 verschijnt. De regeling is in 2002 op een aantal punten herzien, zodat provincies zogenaamde 'probleemgebieden' kunnen aanwijzen, waardoor subsidiegelden uit het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw in het kader van de voormalige bergboerenregeling kunnen worden uitgekeerd. Anno 2003 ontvangen deelnemende boeren miljoenen euro overheidsgeld via de SAN.

3. Spelers

"Ik ben geen politicus. Ik ben wetenschapper. Dan ben je blij als je een oplossing denkt te hebben. Als politicus moet je echter de tijd kiezen wanneer je iets zegt. Maar ik leer vlot. De leerschool is hier hard en snel."

Cees Veerman, minister van LNV, naar aanleiding van zijn uitspraken over hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Timmer 2002)

Het spel en de knikkers - de regels en de resultaten - kunnen niet zonder spelers bestaan. In eerste instantie is de SAN een spel boer en rijksoverheid, die een contract sluiten. Maar boeren hebben zich vergaand georganiseerd en naast de rijksoverheid staan andere overheden, met eigen belangen en eigen machtsmiddelen. Bovendien zijn andere organisaties actief in het natuur- en landschapsbeheer of bij de ondersteuning van boeren. Welke spelers zijn actief in het beleidsveld waarin de SAN wordt ingezet? Welke belangen hebben zij en welke invloed oefenen zij uit op de vormgeving en inzet van de SAN? Ik beschrijf eerst de verschillende spelers en zeg dan iets over het krachtenveld dat zich rond de SAN heeft gevormd.

3.1 Overheden

De Europese en Nederlandse overheid betalen de SAN, terwijl de provinciale overheden gebieden aanwijzen waar de SAN van toepassing is. Hoewel provinciale overheden niet meebetalen aan de SAN, spelen zij een rol bij de toewijzing van gebieden waarin agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd kan worden. Gemeentelijke overheden zal ik niet bespreken. Zij hebben wel invloed op ruimtelijke ordening en kunnen aan natuur- en landschapsbeheer doen, maar spelen ten aanzien van de landelijke SAN geen grote rol.

De Nederlandse overheid

De verantwoordelijkheid voor de SAN ligt bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De leiding over het ministerie bij de en de staatssecretaris. Zij worden ondersteund door de ambtelijke leiding van het departement, de bestuursraad. De bestuursraad is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en het beheer (LNV 2003). Onder de politieke en ambtelijke top vallen de centrale beleidsdirecties, de regionale beleidsdirecties en de diensten. De verantwoordelijkheid voor agrarisch natuurbeheer berust bij de beleidsdirectie natuurbeheer. Van de diensten zijn met name LASER en DLG voor de SAN belangrijk. LASER behandelt de subsidieaanvragen van boeren en keert gelden uit, terwijl DLG inhoudelijke ondersteuning biedt en controles uitvoert. LASER (Landelijke Service Regelingen) is een agentschap, dat wil zeggen een intern verzelfstandigde dienst van LNV. Ze is gespecialiseerd in de administratie en uitbetaling van regelingen op het gebied van LNV, bosbouw, recreatie en natuur en landschapbeheer en beheert meer dan honderd financiële regelingen voor

diverse ministeriele departementen, lagere overheden en de Europese Unie (LASER 2003). DLG (Dienst Landelijk Gebied) valt volledig onder LNV en beschikt over de kennis die nodig is om inhoudelijke kanten van agrarisch natuurbeheer te kunnen beoordelen.

De uitvoering van de SN en SAN wordt ondersteund door een vertegenwoordiging van belangengroepen. Aanvankelijk werden zij 'Stuurgroep Beheer' genoemd, maar sinds 2003 heten zij 'Adviesgroep Beheer'. De adviesgroep wordt voorgezeten door een lid van het managementteam van de Directie Natuurbeheer van LNV en bevat vertegenwoordigers van Natuurmonumenten, Landschapsbeheer Nederland, De Landschappen, SBNL, Unie van Bosgroepen, Het Bosschap, In Natura, LTO Nederland, Staatsbosbeheer en Federatie Particulier Grondbezit. Bij het overleg zijn ook medewerkers van DLG, LASER en van de Directie Juridische Zaken van LNV aanwezig. Het doel van de Adviesgroep Beheer is het uitwisselen van informatie, het signaleren van knelpunten in het Programma Beheer en het bespreken van de ontwikkeling van de regelingen (Van Erve 2003).

LNV heeft een groep ambtenaren belast met het ontwikkelen van een langetermijnvisie over 'groene diensten', waar ook agrarisch natuurbeheer onder valt. De opdracht van de 'Projectgroep Groene Diensten' bestaat onder meer uit het verbeteren van het Programma Beheer, waarbij rekening wordt gehouden met de klachten die op de SAN zijn geuit. Men wil zich meer richten op cultuurhistorie, toegankelijkheid van gebieden, en waterbeheer. De nieuwe systematiek moet meer gebiedsgericht worden, meer maatwerk leveren, dus regionaal inpasbaar zijn, niet topdown, op basis van 'sturen op hoofdlijnen', en afrekenen op resultaat'. Een adviesbureau evalueert op dit moment in opdracht van de projectgroep het Programma Beheer. De uitkomsten hiervan zullen aan de Tweede Kamer worden aangeboden en door de projectgroep worden gebruikt om de SAN te verbeteren (Bulsing 2003).

Minister Cees Veerman van LNV (CDA) is persoonlijk en professioneel betrokken bij het wel en wee van de agrarische sector in Nederland. Een veelbetekenende uitspraak van Veerman luidt "het laat me allemaal niet onberoerd". Binnen het CDA geldt Veerman als autoriteit op landbouwgebied. De landbouwparagraaf van het verkiezingsprogramma 2002-2006 is door hem geschreven. In sub-paragraaf 5.9.6 kunnen we lezen:

"Het versterken van de rol van de agrariër als beheerder van de groene ruimte door onder meer de verankering van agrarisch natuurbeheer in het wettelijk instrumentarium en het zekerstellen van vergoedingen voor geleverde prestaties." (CDA 2002b).

Veerman is eigenaar van landbouwbedrijven in Nederland en Frankrijk en actief in talrijke bestuursfuncties, adviesfuncties en commissariaten in de 'groene sector'. In 1997 werd hij benoemd tot voorzitter van de Raad van bestuur van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR), dat op dat moment ontstond door een fusie tussen de Landbouwuniversiteit Wageningen en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (Groen Onderwijs 1997). Die benoeming had hij overigens te danken aan VVD'er Jozias Van Aartsen, die toen minister van LNV was. Tot op heden is hij bijzonder hoogleraar agrarische bedrijfseconomie aan de

Katholieke Universiteit Brabant. Kortom: Cees Veerman staat met beide benen in de agrarische sector.

De Europese Overheid
Sinds haar oprichting in 1957 is de invloed van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), later de Europese Unive (EU), sterk gegroeid. Een belangrijk element hierin is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Boeren in de aangesloten landen gaan op dezelfde manier produceren en krijgen voor hun producten een gegarandeerde prijs, ook als de marktprijs lager zou liggen. Dit is onderdeel van het voornemen een gemeenschappelijke markt en een economische unie in te stellen. Ook onderwerpen als milieu, cultuur, emancipatie, vervoer en buitenlands beleid komen tegenwoordig in het Europees Parlement en de Europese Commissie aan de orde. Relevante doelstellingen van de EU luiden: een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit; een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming; de economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de lidstaten (Europese Commissie 2002).

Naast politieke activiteit, zijn ook de uitgaven van de EU de afgelopen jaren sterk toegenomen. Een onderdeel van de jaarlijkse begroting bestaat uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds Landbouw (EOGFL). Hieruit worden de uitgaven voor landbouw gefinancierd. De uitgaven voor het EOGFL onderdeel 'Garantie' (voor 'marktordening' - onder meer rechtstreekse inkomenssteun) waren 41,0 miljard euro in 1999. uitgaven voor het EOGFL-onderdeel 'Oriëntatie' (voor agrarische regio's met een ontwikkelingsachterstand) maken onderdeel uit van de vier Europese Structuurfondsen. De gezamenlijke structuurfondsen zijn goed voor 30,5 miljard euro. De aldus aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bestede middelen beslaan bijna de helft van de Europese begroting. Dit bedrag is twee procent van alle overheidsuitgaven in de EU (Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw 1998).

Op basis van het plattelandontwikkelingsplan dat elke lidstaat heeft geformuleerd, stelt de EU een deel van de financiële middelen van het EOGFL direct ter beschikking van de lidstaten. Zij kunnen dit besteden aan de hand van nationale en regionale prioriteiten, maar moeten zich wel houden aan bepaalde gemeenschappelijke ('communautaire') criteria om concurrentievervalsing tegen te gaan (Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw 1998). Jaarlijks stelt de EU ongeveer 124 miljoen euro beschikbaar voor het Nederlandse POP (Van Houweling 2001). Een gedeelte van deze gelden wordt aangewend voor de SAN.

Het SAN-beleid past in het thema plattelandsontwikkeling van het GLB. De regels van de EU staan toe dat de SAN door het Oriëntatiefonds wordt medegefinancierd, maar stelt wel eisen aan de toekenning van subsidie aan boeren. De Europese Commissie geeft de voorkeur aan het afsluiten van contracten met particulieren. De Nederlandse overheid wil echter dat de SAN ook geldt voor niet-particuliere aanvragers. Zij stelt rechtspersonen zoals een maatschap, BV, NV of agrarische natuurvereniging toch in staat subsidie aan te vragen (LNV 2002a). Bovendien heeft de Nederlandse overheid besloten de Regeling Ondersteuning

Samenwerkingsverbanden (ROS), die agrarische natuurverenigingen ondersteunt, met zes jaar te verlengen (Anonymus 2003a)

De Europese Unie maakt bezwaar tegen het toenemende gewicht van agrarische natuurverenigingen bij de uitkering van subsidiegelden in Nederland. De mogelijkheid dat verenigingen namens hun leden contracten afsluiten, de subsidies eerst zelf in ontvangst nemen en dan pas aan de individuele boeren uitbetalen vindt men bij de Europese Unie ondoorzichtig en fraudegevoelig. Zij is bang dat teveel geld blijft hangen in de organisaties en niet bij boeren terechtkomt. Als medefinancier op een grotere afstand dan de nationale overheid heeft zij een sterk argument. Dit maakt de rol van agrarische natuurverenigingen problematisch. De rijksoverheid denkt er namelijk heel anders over:

"De rol van natuurverenigingen en milieucoöperaties bij het agrarisch natuurbeheer is belangrijk. De organisaties vervullen enerzijds een voortrekkersrol en anderzijds een ondersteunende rol voor agrariërs bij het beheer van natuur. In 2000 wordt daarom de mogelijkheid geboden om de werkzaamheden van de milieucoöperaties en de natuurverenigingen gedurende een opbouwperiode te versterken en te stimuleren door middel van een financiële bijdrage. In het Programma Beheer worden hun activiteiten ondersteund." (LNV 2000d).

Agrarische natuurverenigingen zijn door verdeling van taken en bundeling van kennis in staat het beheer professioneler te doen dan individuele boeren dat zouden kunnen, zo meent het rijk. ANV's kunnen ook zorgen voor continuïteit in het beheer. De levensduur van boeren is immers beperkt, waardoor contracten van 30 of 40 jaar moeilijk haalbaar zijn. Bij collectieven is dit veel minder een probleem.

Provinciale overheden
Ruimtelijke ordening en natuur- en landschapsbeheer zijn belangrijke taken van provincies. Elke provincie stelt een gebiedsplan op, waarin wordt aangegeven op welke plekken landeigenaren voor subsidie in aanmerking komen. Voordat Gedeputeerde Staten een gebiedsplan goedkeuren worden lokale betrokkenen om advies gevraagd. LASER en DLG toetsen de plannen op uitvoerbaarheid.

Elke provincie heeft een afdeling van de Provinciale Landschappen, die het geld voor natuur en landschap uitgeeft. Daarbij spelen de provinciale cultuur en voorkeuren een grote rol. Elke provincie geeft een 'eigen invulling' aan de plannen van de centrale overheid. Zo kan de provincie Friesland ernaar streven haar historische platteland te behouden en te beheren, recreatie te bevorderen en weidevogels te faciliteren, terwijl de provincie Zuid-Holland snelwegen aanlegt, groeiende steden moet inpassen in haar schaarse natuurgebieden, en aan natuurontwikkeling wil gaan doen.

3.2 Agrarische organisaties

Als beroepsgroep zijn agrarische ondernemers goed georganiseerd. Regionale Land- en Tuinbouworganisaties kennen een grote autonomie ten opzichte van de

landelijke LTO en op veel plekken zijn verenigingen actief die zich toeleggen op agrarisch natuurbeheer.

LTO Nederland
Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland is een collectief van vijf regionale en dertien sectorale (voor specifieke bedrijfstakken) land- en tuinbouworganisaties. Onder voorzitterschap van CDA-lid Gerard Doornbos treden zij samen op als een ondernemersorganisatie voor collectieve belangenbehartiging, individuele dienstverlening en groepsactiviteiten. LTO Nederland zet zich in voor een sterke economische en maatschappelijke positie van haar 55.000 leden (LTO Nederland 2003). In de LTO-visie gaat agrarisch natuurbeheer hiermee prima samen:

"Ondernemende agrariërs zorgen voor een marktgerichte productie en aanvoer van hoogwaardige en gevarieerde land- en tuinbouwproducten en groene producten en diensten. [...] Tegelijkertijd zijn ondernemende agrariërs de dragers van een leefbaar, goed onderhouden en mooi (cultuur)landschap." (LTO-Nederland 2003)

Al in 1994 pleit de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (WLTO) al voor agrarisch natuurbeheer. Ze hebben dan twee studenten onderzoek laten doen naar de kosten van realisering van de EHS en stellen dat boerennatuur goedkoper is. WLTO-onderzoeker Bert Mens stelt vragen bij de deugdelijkheid van de begroting voor natuuraankopen. Volgens hem is er niet genoeg geld. Het "monopolie van Nijpels (toenmalig voorzitter WWF) en Winsemius (toenmalig voorzitter Natuurmonumenten)", op natuurbeheer leidt tot problemen in zijn visie (Van Duinhoven 1994).

LTO denkt dat boeren de concurrentie met de bestaande terreinbeherende organisaties wel aankunnen. In een overleg met de vaste Tweede Kamercommissie voor LNV in 1999 over de vormgeving van de SAN, toont zij zich voorstander van één vergoedingensysteem voor alle soorten beheerders. Met andere woorden: integratie van SAN en SN (LNV 1999). Daarbij wil LTO-Nederland zich ook actief met de SAN bezig houden door stimulering van initiatieven en samenwerkingsverbanden, en hulpverlening aan boeren die subsidie willen aanvragen. De boerenorganisatie wil als aanspreekpunt voor overheden en andere belangenverenigingen fungeren. Als belangenvereniging wil ze natuurlijk ook proberen het SAN-beleid te beinvloeden. LTO hecht sterk aan maatschappelijke erkenning van de beheerfunctie van de land- en tuinbouw in Nederland (LTO-Nederland 2001).

Natuurlijk Platteland Nederland
In maart 2003 richt het bestuur van LTO Nederland *Natuurlijk Platteland Nederland* (NPN) op. Dit wordt de landelijke koepel van alle agrarische natuurverenigingen die zijn aangesloten bij de regionale In Natura's (die als stichting onderdak vinden bij regionale LTO's). NPN wordt de landelijke werkgroep agrarisch natuur- en landschapsbeheer, die onder de LTO Nederland-vakgroep Verbrede land- en tuinbouw valt. Hierin zitten de voorzitters van regionale In Natura's en een beleidsmedewerker van LTO Nederland. NPN blijft de komende drie jaar wel een zelfstandige stichting. Daarna wordt bekeken of NPN als aparte

rechtsvorm blijft bestaan of geheel in LTO Nederland opgaat (Anonymus 2003b). In ieder geval zijn beide organisaties voorlopig sterk met elkaar verbonden.

De doelstelling van NPN is het behoud van het platteland door het ontwikkelen van aanvullende agrarische functies, zoals beheer van natuur, landschap en cultuurhistorie, recreatie, streekproducten en waterberging (InNatura 2003). Zij motiveert boeren om subsidie aan te vragen, verleent steun bij de oprichting van nieuwe natuurverenigingen en organiseert ontmoetingen om informatie uit te wisselen. Ook probeert ze vooroordelen tegen agrarisch natuurbeheer weg te nemen (InNatura 2003). InNatura vindt dat er meer en sneller geld voor de SAN beschikbaar zou moeten komen dan nu het geval is (Melman 2003). Een probleem is het meningsverschil tussen de Europese en Nederlandse overheid over de toekenning van subsidies aan agrarische natuurverenigingen. Samen met LNV overlegt Nederland Natuurlijk hoe Europese subsidies voor de SAN toch aan agrarische natuurverenigingen kan worden uitgekeerd (Anonymus 2003a)

Als in april 2002 blijkt dat LNV-staatssecretaris Geke Faber (PvdA) de Regeling Ondersteuning Samenwerkingsverbanden (ROS) in drie jaar wil afbouwen, protesteren (dan nog) In Natura en LTO Nederland (Anonymus 2002e). De rijksoverheid toont begrip, maar verwijst naar de eisen die de Europese overheid stelt. LNV legt zich hierbij neer. Eind juni 2002 stemt Faber toch toe de ROS nog zes jaar te financieren, wat betekent dat ANV's jaarlijks 15 euro per Ha ontvangen. Bovendien belooft zij krachtiger in Brussel te pleiten voor een vergoedingensystematiek die uitgaat van het belonen van beherende activiteiten in plaats van een vergoeding voor gederfde inkomsten (Anonymus 2002).

3.3 Terreinbeherende organisaties

In Nederland zijn vele organisaties actief die zich met terreinbeheer bezig houden. De organisaties die ik hier beschrijf vormen echter een aparte categorie, omdat zij als zodanig door de rijksoverheid zijn erkend. Dit zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen. Zij krijgen gronden in beheer die door LNV-dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL) ten behoeve van veiligstelling of natuurontwikkeling zijn opgekocht.

Staatsbosbeheer
Staatsbosbeheer was tot 1998 een onderdeel van het Ministerie van LNV. Nu is zij een zelfstandige overheidsdienst. Staatsbosbeheer maakt afspraken met LNV over welke doelen zij realiseert tegen welke prijs. In totaal beheert Staatsbosbeheer 230.000 hectare natuurgebied, waarvan 90.000 hectare bos en 140.000 hectare duinen, heide, uiterwaarden en moerassen. De dienst telt ongeveer 1150 werknemers en maakt ook veel gebruik van vrijwilligers. (Staatsbosbeheer 2003).

Staatsbosbeheer is in beginsel voorstander van agrarisch natuurbeheer. Dit mag echter niet ten koste gaan van de bestaande financiering van beheersactiviteiten door de rijksoverheid. Zij constateert dat er een maatschappelijke vraag naar aantrekkelijke en natuurrijke cultuurlandschappen bestaat en dat boeren daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren. Landbouwgronden zijn omvangrijk, en omvatten veelal natuurgebieden. Met beperkte financiële middelen kan een

ruimtelijke samenhang worden hersteld. Staatsbosbeheer wijst er wel op dat een gebiedsgerichte aanpak voorop moet staan, in plaats van focus op individuele boeren. Daarbij staat zij gereserveerd ten aanzien de opvoering van agrarisch natuurbeheer als alternatief om de EHS te realiseren in plaats van als een aanvulling daarvan. Dit betekent "knabbelen aan natuurdoelen". Agrarisch natuurbeheer is moeilijker dan vaak gedacht, zo stelt Staatsbosbeheer (Al 2003). Met andere woorden: de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer zou moeten worden verbeterd, of overgelaten aan professionele beheersorganisaties. Agrarisch natuurbeheer als groene dienst kan door de overheid direct gesteund worden, maar kan ook worden 'vermarkt'. Betaling aan boeren dient op basis van groene diensten te gebeuren, niet als landbouwsubsidie (Al 2003).

Vereniging Natuurmonumenten
Bij de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten zijn meer dan 970.000 leden aangesloten (Natuurmonumenten 2003). De omvangrijke organisatie kent dertien regionale districten en een centraal bestuur, onder leiding van Herman Wijffels. Wijffels is tevens voorzitter van de Sociaal-economische Raad (SER), prominent CDA-lid en oud-topman bij de Rabobank. Binnen de districten bestaan natuurgebieden met beheereenheden waarin een team het natuurbeheer verzorgt. Zij houden toezicht op het gebied, organiseren de inzet van vrijwilligers en geven excursies. De vereniging kent ook een Beleidsafdeling Natuur en Landschap. Hier wordt onderzoek gedaan naar onder meer begrazing, ruimtelijke ordening en wet- en regelgeving op het gebied van natuur- en landschapsbeheer. Ook worden hier natuurvisies van Natuurmonumenten geformuleerd. De Vereniging Natuurmonumenten probeert natuur, landschap en cultuurhistorie veilig te stellen door gebieden op te kopen, te beschermen en te beheren. Daarbij werkt zij aan publieke bewustwording en draagvlak voor haar activiteiten (Natuurmonumenten 2003).

Belangrijke sponsors van Natuurmonumenten zijn ING Groep (hoofdsponsor), Nuon Duurzame Energie en de Postcode Loterij. Alleen al de Postcode Loterij schenkt sinds het begin van de jaren 1990 jaarlijks ongeveer 13.6 miljoen euro voor de verwerving van natuurgebieden en de uitvoering van projecten. Een belangrijke bron van inkomsten is ook de contributie van de bijna een miljoen leden. Daarnaast wordt natuurmonumenten ook gesubsidieerd door de rijksoverheid voor het aankopen van natuurterreinen.

Natuurmonumenten werkt samen met boeren, recreanten en buren van natuurgebieden. Ook werkt zij samen met andere terreinbeheerders, zoals de provinciale Landschappen en staatsbosbeheer. Daarnaast trekt Natuurmonumenten op met natuurbeschermingsorganisaties als Stichting Natuur en Milieu, Vogelbescherming Nederland IVN en het Wereld Natuurfonds. Ten slotte zijn er tal van vormen van samenwerking met overheden en semi-overheden op diverse niveaus. Het mag duidelijk zijn dat Natuurmonumenten veel waarde hecht aan samenwerking om resultaat voor natuur en landschap te behalen.

Natuurmonumenten vindt agrarisch natuurbeheer wel zinvol, maar niet belangrijker dan natuurontwikkeling. In 1996 stelt Jan Gorter van Natuurmonumenten ten aanzien van agrarisch natuurbeheer: "voor iedereen een plek onder de zon in natuurbeschermingsland, maar geen inwisseling van natuurontwikkeling

tegen agrarisch natuurbeheer." (Gorter 1996). Daarmee is de houding van Natuurmonumenten kernachtig samengevat. De vereniging staat zeker niet negatief tegenover natuurbeheer door boeren. Zij werkt al jaren samen met boeren bij het beheer van natuurgebieden en cultuurlandschappen. Van de 86.000 Ha in 330 natuurgebieden dat zij beheert, valt 13.000 Ha onder de noemer cultuurgrond dat actief beheer behoeft. Bij dit actief beheer worden vaak boeren ingezet. De leden van Natuurmonumenten hebben ook vaak behoefte aan natuur en cultuurlandschappen dicht bij hen in de buurt. Natuurgebieden lenen zich niet zo goed voor direct gebruik. Natuurmonumenten richt zich dus ook op landschappen waarin recreatie en duurzame landbouw samengaan (Robbert Hydra in Bosscher 2003). In de beleidsnotitie "Natuur en landbouw" stelt de vereniging voor om een netwerk te realiseren van bedrijven en organisaties op het gebied van agrarisch natuurbeheer. Ook wil men gezamenlijk het overheidsbeleid beïnvloeden (De Koe 2003b). Omdat mooie natuur uiteindelijk de doelstelling is, staat Natuurmonumenten toch gematigd positief ten aanzien van de SAN Haar zorg gaat voornamelijk uit naar de vraag in hoeverre boeren vorm kunnen geven aan professioneel natuur- en landschapsbeheer. De vereniging plaatst dan ook een aantal mitsen en maren bij de nieuwe regeling voor agrarisch natuurbeheer. Zij vindt dat de SAN alleen van toepassing moet zijn rond natuurgebieden of in waardevolle cultuurlandschappen. Daarbij zou de SAN gepaard moeten gaan met een vergroening van de gehele landbouwsector. Natuurmonumenten pleit voor een hoger tempo bij de uitvoering van de SAN en een kwalitatief en efficiënt beheer. Als professionele terreinbeherende organisatie is Natuurmonumenten van de SAN en de zusterregeling SN uitgesloten. Zij pleit voor toegang tot de SN (De Koe 2003a).

De vereniging heeft eind 2002 tegenover minister Veerman haar bezorgdheid geuit over de voorgenomen bezuinigingen op grondaankopen ten behoeve van de EHS en ten gunste van de SAN. Een stevige EHS is volgens voorzitter Wijffels noodzakelijk. Natuurmonumenten noemt de voorgenomen bezuinigingen onverantwoord (Natuurmonumenten 2002a). In december 2002 treedt voorzitter Wijffels op in een televisie-uitzending van actualiteitenprogramma *Netwerk*. Hij noemt het regeerakkoord een misser voor natuur en landschap. Bovendien voegde hij aan partijgenoot Veerman toe dat wie rentmeesterschap belangrijk vindt, zich dit niet kan permitteren (Sleurink 2002).

Provinciale Landschappen

In elke provincie is een particuliere stichting Landschapsbeheer actief. De provinciale Landschappen beheren samen meer dan 600 natuurgebieden, met een totale oppervlakte van ruim 90.000 hectare. In totaal zijn ongeveer 270.000 huishoudens in Nederland lid van een van de provinciale Landschappen. Zij zijn betrokken bij het opstellen van gebiedsplannen, kopen waardevolle terreinen op, en voeren het beheer van natuur en landschap uit. Door het regionale karakter van de Landschappen, zijn zij goed op de hoogte van specifieke problemen en wensen. Het samenwerkingsverband De Landschappen ontvangen overheidssteun via de Postcode Loterijshow en het Ministerie van LNV. Daarbij werken de provinciale Landschappen samen de provinciale overheden en gemeenten (Provinciale Landschappen 2003).

Provinciale landschappen hebben veel met agrarisch natuurbeheer te maken. Door hun betrokkenheid bij het opstellen van gebiedsplannen hebben ze

grote invloed op de mogelijkheid voor boeren om een beroep op de SAN te doen. Als beherende organisatie maken zij deel uit de coalitie Nederland Natuurlijk.

3.4 Overige belangenorganisaties

Een groot aantal organisaties heeft een belang ten aanzien van de SAN. Ik introduceer hier de organisaties die het meest relevant zijn. Dit zijn organisaties die zich zelf bezig houden met terreinbeheer en/of met beleidsbeïnvloeding te aanzien van de SAN.

Federatie Particulier Grondbezit
De Federatie Particulier Grondbezit verenigt eigenaars van bossen, landgoederen, agrarische gebieden en natuurgebieden. Voorzitter en woordvoerder van FPG is David Luteijn. Luteijn leidt een akkerbouw- en fruitteeltbedrijf, is voorzitter van Stichting Bos en Hout en voorzitter van de Raad van Toezicht RABO Bank Nederland. Tussen 1983 en 1995 was hij lid en later ook voorzitter van de Eerste Kamerfractie van de VVD.

De Federatie Particulier Grondbezit kent provinciale afdelingen die de collectieve belangen van haar leden behartigt bij het opstellen van de gebiedsplannen (door de provincies). Uitgangspunt is om, wanneer er natuurontwikkeling moet plaatsvinden, FPG aandringt op subsidie voor particulieren. De federatie zorgt ook voor voorlichting over de fiscale, juridische, en sociaaleconomische aspecten van het programma beheer (Bakker 2000).

Samen met de Unie van Bosgroepen (UvB), de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL), de Stichting tot behoud van Particuliere Historische Buitenplaatsen PHB) en de Stichting Bos en Hout (SBH) beheerders maakt FPG zich sterk voor particulier natuurbeheer, waar ook de SAN onder valt. In oktober 2002 zijn vertegenwoordigers van deze coalitie bij minister Veerman aan tafel uitgenodigd om "een gemeenschappelijke agenda te maken" (Anonymus 2002b). Met de andere verenigingen krijgt de coalitie met succes aandacht voor het verlichten van administratieve lastendruk en vereenvoudiging en integratie van wet- en regelgeving. Zij pleit ook voor voldoende middelen voor zowel natuur- en landschapswaarden en natuurontwikkeling. Met de in het Strategisch Akkoord van juli 2002 voorgenomen bezuinigingen op de realisatie van de EHS is FPG niet blij (Anonymus 2002c). Los van de bezuinigingen wijst voorzitter Luteijn er op dat de rijksoverheid teveel zaken tot in detail wil regelen. Hij ziet de regio en de provincie als de aangewezen bestuurslaag om particulier beheer te regelen. Daarbij pleit hij voor beheersovereenkomsten in het Programma Beheer met een looptijd van 30 tot 40 jaar om het beheer voor langere tijd vast te stellen (Groenfonds 2001).

Centrum voor Landbouw en Milieu
Het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) is een onderzoeksorganisatie die streeft naar een duurzame, multifunctionele land- en tuinbouw. Dit betekent dat landbouw zich niet meer alleen richt op productie van goederen, maar ook op beheer van natuur en milieu en besparing van energie en grondstoffen. Men pro-

beert deze doelstelling te bereiken door onderzoek, advisering en procesbegeleiding (CLM 2003).

Het CLM is een groot voorstander van agrarisch natuurbeheer. In de jaren 1990 heeft zij een groot aantal rapporten gepubliceerd waarin onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden, doelmatigheid en effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Het CLM telt personen met veel kennis van zaken in haar rangen, produceert hoogwaardige publicaties en is ingebed in een netwerk dat beleidsbeinvloeding mogelijk maakt. Dit geeft hen een sterke uitgangspositie bij het bereiken van haar doelstellingen. Een voorbeeld is het rapport 'Boeren met natuur: een verkenning van kansen voor natuur op landbouwbedrijven' (Terwan 1992), dat is gefinancierd door LNV, terwijl de begeleidingscommissie tal van mensen van LNV, IKC en boeren telt. CLM beschikt ook over werkgroepen van akkerbouwers en melkveehouders. Door haar bekendheid met de praktijk (bijvoorbeeld door adviesgroepen van land- en tuinbouwers) kan ze beleidsmakers adviseren en naar oplossingen voor problemen in de landbouw zoeken. Daarbij kiest CLM voor een zakelijke aanpak. Natuurbeheer moet worden beschouwd als een markt. Zij is er voorstander van dat de nationale overheid hierin het voortouw neemt.

Het CLM heeft voor haar standpunt dat agrarisch natuurbeheer een nuttige bijdrage aan natuur en landschap kan zijn verschillende argumenten. Buiten de EHS ligt een groot areaal met kansen voor natuur, terwijl het areaal natuurgebied maar beperkt kan groeien. Het budget van de rijksoverheid is beperkt. De grondprijzen stijgen. Door het milieubeleid wordt de landbouw gedwongen te extensiveren, waardoor de prijzen verder zullen stijgen Verder doen verstedelijking, recreatie en infrastructuur de behoefte aan aantrekkelijke landbouwgebieden stijgen. Bovendien zijn veel soorten (mede) afhankelijk van landbouwgrond. (weidevogels, trekvogels, 40% van de hogere planten heeft zijn ecologisch optimum in agrarische biotopen). Ten slotte is beheer door boeren is soms kosteneffectiever. (Terwan 1996). Veel van deze argumenten zijn terug te vinden bij voorstanders van de SAN.

Wereld Natuurfonds

Het Wereld Natuurfonds (WNF) is een internationale organisatie die zich bezig houdt met bescherming, behoud en ontwikkeling van natuur. De Nederlandse afdeling houdt zich bezig met beleidsbeïnvloeding, natuur- en milieueducatie een natuurontwikkelingsprojecten. Bij haar natuurontwikkelingsprojecten laat WNF zich de afgelopen tien jaar leiden door haar 'Nieuwe Natuur'-opvatting, die inhoudt dat de natuur zoveel mogelijk haar eigen gang kan gaan. Ze wil de Nederlandse natuur uitbreiden door verspreid liggende stukken samen te brengen tot grotere natuurgebieden. Daarbij moet die natuur zich zelfs uitstrekken tot "vlak bij uw huis" (WNF 2003). Het WNF is ook voorstander van natuurlijke begrazing in natuurgebieden. Ze wil daartoe wilde grazers introduceren die oorspronkelijk in Nederland voorkwamen. Als partners bij natuurontwikkeling noemt WNF onder meer Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschappen, polderdistricten, industrieën en waterleidingbedrijven. Met het Drents Landschap en het Groninger Landschap werkt zij samen aan natuurontwikkeling in het Hunzedal (WNF 2003).

Het WNF geeft de voorkeur aan grootschalige natuurontwikkeling boven agrarisch natuurbeheer. Zij richt zich op bescherming van bossen, waterrijke gebieden, bedreigde diersoorten en oplossen van klimaatproblemen. Agrarisch natuurbeheer en natuur 'op eigen benen' concurreren om een budget voor natuur. Directeur natuurbescherming W. Braakhekke zegt het zo:

"Kwalitatief goede natuur 'op eigen benen' en landbouw horen niet op hetzelfde stuk grond. Agrarisch natuurbeheer is nauwelijks effectief in de vergroting van biodiversiteit, dus grotendeels weggegooid geld. [...] Agrarisch natuurbeheer kost de boer veel tijd, een stuk van zijn grond en geld. In de door de boer onderhouden natuur nemen de soorten planten en dieren ondanks alle moeite nauwelijks toe. Het rijk heeft maar een pot geld voor natuur; die kan het meest effectief worden aangewend voor het scheppen van 'echte' natuur." (Anonymus 1999)

Ook een ondergeschikte rol voor boeren in het natuurbeheer wijst het WNF af. Hoewel WNF een voorstander is van begrazing in natuurgebieden, ziet zij niets in begrazing door "boerenvee". In de Rubriek '12 misverstanden over natuurlijke begrazing' die op haar website te vinden is, beantwoord het WNF de suggestie dat natuur van oudsher aan het agrarisch cultuurlandschap gebonden zou kunnen zijn.

"Het inzicht groeit dat de meeste planten en dieren in Nederland alleen toekomst hebben los van de landbouw. Veel bedreigde soorten zijn evolutionair gebonden aan natuurlijke begrazing. In het agrarisch cultuurlandschap vinden ze slechts een fragmentarisch thuis." (WNF 2003)

Stichting Behoud Natuur en Landelijk Gebied

Stichting Behoud Natuur en Landelijk Gebied (SBNL) is een terreinbeherende organisatie, maar in tegenstelling tot Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten is zij niet afhankelijk van overheidsfinanciering. Haar doel is het versterken van natuur en landschap met behulp van particulier en agrarisch natuurbeheer. SBNL vindt dat de mens een actieve rol kan spelen bij het beheer van flora en fauna. Ongeveer 800 vrijwilligers voeren in Nederland natuur- en landschapsbeheer uit. Een netwerk van 20 vrijwilligers geeft voorlichting over SBNL. De organisatie heeft ongeveer 3.500 donateurs (SBNL 2003). Sinds 2001 treedt Piet Blauw op als voorzitter. De boerenzoon Blauw was van 1981 tot 1998 woordvoerder landbouwzaken voor de Tweede Kamerfractie van de VVD. Vanaf 1984 was hij ook voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

SBNL ondersteunt agrarische natuurbeheerders in de vorm van advies. Zij heeft bijvoorbeeld meegewerkt aan het Handboek Programma Beheer (Van Paassen en Schrieken 1998). Bovendien doet zij aan uitvoering en bemiddeling van projecten, praktijkgericht onderzoek en beheer van voorbeeldterreinen (SBNL 2003). Volgens voorzitter Blauw ligt de kracht van SBNL in het feit dat zij een 'bottom-up' organisatie is. Daarbij merkt hij op dat de belangenbehartiging op dit moment versnipperd is, wat de beleidsbeïnvloeding niet ten goede komt. Hij pleit voor een gezamenlijke lobby van de particuliere natuursector naar het Haagse politieke circuit. Vooral samenwerking met de In Natura's biedt een mogelijkheid om tot een krachtige coalitie voor particulier natuurbeheer te komen. Een structu-

reel hoger budget voor particulier en agrarisch natuurbeheer zou daar het resultaat van kunnen zijn, aldus Blauw. Als liberaal erkent hij dat de markt voor natuurbeheer moet functioneren waar het kan. Dit zullen echter wel beperkte 'niches' zijn. Blauw steunt een financieel natuuroffensief dan ook van harte.

Landschapsbeheer Nederland
Landschapsbeheer Nederland is een samenwerkingsverband van twaalf provinciale organisaties Landschapsbeheer (niet te verwarren met de provinciale Landschappen). De provinciale organisaties Landschapsbeheer verrichten werkzaamheden die zijn gericht op instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden (Landschapsbeheer Nederland 2003). Gezamenlijk werken de provinciale organisaties Landschapsbeheer aan de uitgave van publicaties, organisatie van publieksacties, coördinatie van weidevogelbescherming, uitvoering van subsidieregelingen, ontwikkelen van cursussen van het beïnvloeden van rijksbeleid (Terwan en Alleijn 1995). Landschapsbeheer Nederland wordt van staatswege gesponsord door middel van de Postcodeloterij (Landschapsbeheer Nederland 2003).

De provinciale stichtingen Landschapsbeheer zijn in alle provincies actief bij het ondersteunen van agrarische natuurverenigingen op natuurtechnisch gebied. In 1998 is in samenwerking met enkele andere organisaties (LTO-Nederland, CLM, DLG en SBNL) het handboek agrarisch natuurbeheer (Van Paassen en Schrieken 1998) uitgebracht. Landschapsbeheer Nederland staat positief ten opzichte van de SAN en werkt samen met organisaties waarvoor dit ook geldt. Naar aanleiding van een opiniestuk in het NRC Handelsblad over het effect van Rbon-beheersovereenkomsten (Kleijn en Berendse 2001) schrijven twee medewerkers van Landschapsbeheer Nederland mee aan een reactie waarin zij een lans breken voor agrarisch natuurbeheer (Melman et al. 2001).

3.5 Het krachtenveld

Met name na de beleidsvoornemens van het kabinet Balkenende I zijn rond de SAN een aantal (gelegenheid)coalities ontstaan van gelijkgestemde organisaties. Ook adviesorganen van de rijksoverheid zelf hebben zich in de discussie gemengd. Daarbij heeft politieke discussie plaatsgevonden over de SAN en over Europese landbouwsubsidies.

Coalities
In juli 2001 is de coalitie *Nederland Natuurlijk* opgericht om voorstellen te ontwikkelen en draagvlak te creëren voor het *Nationaal Natuuroffensief*. Naar aanleiding van de voorgenomen bezuinigingen op natuuraankopen die in het Strategisch Akkoord van juli 2002 worden gepresenteerd heeft de coalitie weer van zich laten horen. Nederland Natuurlijk bestaat uit Natuurmonumenten, ANWB, de provinciale Landschappen, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Unie van Waterschappen, Vogelbescherming, Recron, Vewin, Wereldnatuurfonds, Provinciale milieufederaties, Nivon, KNNV, IVN, Stichting Wandelplatform-LAW, NVVS en Stichting Noordzee.

Het is niet verantwoord te bezuinigen op het natuurbeleid. Dit stelt de coalitie in reactie op de *Natuurbalans*, de jaarlijkse rapportage van RIVM en Milieu- en Natuurplanbureau over de toestand van de natuur. De coalitie roept in een brief de fractievoorzitters in de tweede kamer op om de voorgenomen bezuiniging op het natuurbeleid af te wijzen. De SAN dan wel een bijdrage leveren aan het landelijk gebied, met name recreatie en de bufferfunctie voor natuurgebieden, maar uitbreiding van agrarisch natuurbeheer alleen is niet voldoende om de verscheidenheid aan planten en dieren te herstellen, zo stellen zij. Daarvoor zijn investeringen in de EHS noodzakelijk (Natuurmonumenten 2002b).

Eveneens in reactie op de voornemens van het Kabinet Balkenende stelt een groep van 117 wetenschappers in oktober 2002 een manifest op (Van der Maarel 2002). Hun werkstuk, *De natuur in het Strategisch Akkoord: een strategische dissonant* wordt aan de Tweede Kamer aangeboden om hen tegen de bezuinigingsplannen in te nemen. De meeste ondertekenaars zijn als onderzoeker op het gebied van ecologie, biologie, of natuurbeheer aangesteld bij universiteiten. Dit zijn onder anderen de hoogleraren Matthijs Schouten (ecologie van het natuurherstel aan Wageningen Universiteit), Eddy van der Maarel (gasthoogleraar aan de Universiteit van Groningen en oud-hoogleraar aan de Universiteit van Uppsala) en Frank Berendse (natuurbeheer en planecologie aan Wageningen Universiteit).

De wetenschappers zijn bang dat de realisering van de EHS door bezuinigingen op grondaankopen ernstige vertraging zal oplopen. Ze wijzen op de verplichtingen die de rijksoverheid heeft ten aanzien van een aantal internationale verdragen en op de beleidsinstrumenten waar de overheid eerder voor heeft gekozen. De ondertekenaars van het manifest stellen dat het een illusie is om te denken dat agrarisch natuurbeheer de beperking van grondaankopen kan compenseren: de effecten zijn omstreden en natuurbeheer is geen hoofddoel voor boeren, die bovendien de deskundigheid missen, waarover grote terreinbeherende organisaties wel beschikken.

FPG, SBNL, de In Natura's en LTO hebben eind 2002 bij de minister van LNV gepleit voor meer particulier beheer. Zij steunen het voornemen om in het een belangrijke plaats toe te kennen aan agrarisch en particulier natuurbeheer, waarbij accentverlegging van aankoop naar beheer plaatsheeft. De coalitie is voorstander van meer verantwoordelijkheid voor particulieren en agrariërs in het beheer van het particuliere buitengebied. Wel wijst men erop dat er voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor natuur- en landschapswaarden en natuurontwikkeling (Anonymus 2002c).

Adviesorganen

Bij monde van voorzitter Pieter van Vollenhoven keert ook het Nationaal Groenfonds zich tegen de bezuinigingsplannen. Het Nationaal Groenfonds is in 1994 opgericht op initiatief van het ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies. Haar doel is om de beschikbare overheidsmiddelen efficiënter en effectiever te kunnen benutten. Het Groenfonds beheert (overheids)gelden voor natuurbeleid en adviseert overheden en particuliere initiatiefnemers over de financieel-economische aspecten van investeren in natuur.

Een ander (semi-)overheidsorgaan dat zich heeft uitgesproken over agrarisch natuurbeheer is de Raad voor het Landelijk Gebied (RGL). Onder leiding van prominent VVD'er Henk Vonhoff stelt de 15 leden tellende raad strategische adviezen op over de hoofdlijnen van beleid op het gebied van LNV, ook wel aangeduid als 'landelijk gebied' (RLG 2003). Zo bracht de RLG in augustus 2002 een advies uit aan minister Veerman waarin zij constateert dat het platteland dreigt te verdwijnen. Om dit te voorkomen moet de overheid zorg dragen voor behoud en ontwikkeling van het platteland, zo stelt de raad, die positief ten aanzien van de SAN staat (RLG 2002). De minister stemt in met deze analyse. Op 18 februari 2003 biedt de RLG het advies *Voor een dubbeltje op de eerste rang* aan de Tweede Kamer aan, waarin zij ervoor pleit jaarlijks 167 miljoen euro extra voor het natuurbeleid uit te trekken. Dit geld zou zowel in realisatie van de EHS als in de SAN moeten worden geïnvesteerd. RLG-lid Frieda van Diepen, vertelt in een interview met het opinieblad van Stichting Natuur en Milieu in april 2003 dat ze de politiek ziet schuiven.

"Nog geen jaar geleden waren de meeste partijen in de Tweede Kamer er zeer stellig van overtuigd dat boeren een groot deel van de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur voor hun rekening konden nemen. Voor de Kamer was het win-win: goed voor de natuur, goed voor boeren die nieuwe inkomstenbronnen zoeken en goed voor 's lands financiën. Bovendien gingen politici er ten onrechte vanuit dat de natuur de tijd heeft en dat het niet zo heel veel uitmaakt wanneer de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) klaar is. Door alle kritiek op het nieuwe beleid, is er in de Tweede Kamer een kentering gaande. Steeds meer politici raken ervan doordrongen dat de natuur wordt verwaarloosd. [...] Met de PvdA komt het wel goed. Van het CDA verwacht ik ook wel dat ze, gezien de uitspraken over rentmeesterschap, hun standpunt over natuur zullen nuanceren. Minister Veerman heeft al min of meer als voorwaarde voor zijn eventuele terugkeer [als minister van LNV in het tweede kabinet Balkenende, MN] gesteld dat de bezuinigingen op natuur van tafel moeten. Over mijn eigen partij, de VVD, ben ik bezorgd. [...] De leiding van onze partij heeft andere prioriteiten. Zij heeft vooral problemen met het opkopen van natuur door de staat." (Jehae 2003)

Politieke partijen

Hoe zit het nu precies met de steun van politieke partijen voor de SAN? In een artikel van het agrarisch vakblad *Oogst Landbouw* uit april 2002 over de Tweede Kamerverkiezingen in mei dat jaar (Bokma et al. 2002) worden de standpunten van de deelnemende partijen over 'natuurbeheer' samengevat. Het CDA, traditioneel een partij met veel aanhang onder boeren, wil een 'Algemene Beheerswet' invoeren (de SAN is namelijk geen wet maar een regeling) die agrarische natuurbeheerders "rechtzekerheid", "reële betaling" en "langdurig perspectief" biedt. De PvdA is voor gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer, naast subsidie voor andere beheerspartijen. Bovendien pleit zij voor een *agrarische hoofdstructuur*, al is niet geheel duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. De VVD wil het natuur- en landschapsbeleid zoveel mogelijk realiseren door inschakeling van boeren en particuliere landeigenaren. De in april 2002 pas opgerichte LPF staat in het algemeen voor "vergoeding voor beheerstaak voor natuur en landschap". D66 wijst premies aan particulieren voor beheer van het landschap niet af, maar legt een sterke nadruk op versnelde uitvoering van de EHS door uitbreiding van het aantal instrumenten voor grondverwerving. De linkse oppositiepartijen GroenLinks en de

Socialistische Partij zijn voorstander van uitbreiding van gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer. GroenLinks wil dat natuur- en landschapsbeheer de tweede economische peiler onder veel boerenbedrijven wordt. Boeren kunnen, waar mogelijk, worden ingezet voor realisatie van natuur-, recreatie- en waterdoelstellingen. Daarbij pleiten de groenen voor langetermijncontracten van minimaal 30 jaar. De SP wil structureel meer geld voor agrarisch beheer. Daarnaast moet de overheid meer mogelijkheden krijgen om grond voor natuur zowel sneller als goedkoper te verwerven. Ook SGP en Christenunie willen een grotere rol voor boeren bij het natuurbeheer. De Staatskundig Gereformeerde Partij vindt boerenbeheer zelfs beter dan uitbreiding van de EHS, en pleit met de PvdA voor een A(grarische)HS.

De opmerking van Van Diepen van de RLG over de grote politieke steun voor de SAN in het voorjaar van 2002 komt overeen met de verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Zowel gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer als financiering van grondverwerving voor de EHS kan dan op brede parlementaire steun rekenen. De meeste partijen - behalve VVD en SGP - vinden niet dat het een het ander hoeft uit te sluiten. De belangrijke vraag in tijden van financiële nood is echter of het een het ander kan vervangen. CDA, LFP en VVD besloten in juni 2002 dat dat mogelijk is. De begroting voor 2003 waarin de bezuinigingen zijn verwerkt is inmiddels door het parlement goedgekeurd.

Een ander politiek thema is de hervorming van het Europees landbouwbeleid. Dit is relevant, omdat beperking van Europese landbouwsubsidies een gevaar kan opleveren voor de Europese financiering van de SAN. Het budget van de SAN wordt immers gedeeltelijk gevuld door fondsen op basis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB is al jarenlang onderwerp van discussie omdat het een groot gedeelte van het Europese Budget opslokt en in omvang alleen maar toeneemt. Het GLB voorziet onder meer in prijsondersteuning en exportsubsidie op agrarische producten. De Europese markt wordt zo afgeschermd voor buitenlandse producten. Vanuit de World Trade Organisation (WTO) neemt de druk toe om de marktverstorende subsidies af te schaffen. Door de toetreding van nieuwe lidstaten met een grote agrarische sector zullen de kosten van het GLB bij ongewijzigd beleid sterk oplopen.

Onder politieke partijen wordt voor de verkiezingen van mei 2002 verschillend gedacht over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het CDA vindt dat dat productsubsidie (prijsondersteuning of -garantie) moet worden omgezet in inkomenssteun op basis van natuur- en milieuprestaties van boeren. De kosten van de EU-uitbreiding mogen niet worden afgewenteld op boeren, stellen de Christen-Democraten, wat behelst dat de Europese uitgaven voor landbouw in stand moeten blijven. De VVD daarentegen vindt dat de prijs- en inkomenssteun van de EU geleidelijk beëindigd moet worden. De PvdA zit op een lijn met het CDA. De LPF wil juist dat het landbouwbeleid volledig gerenationaliseerd moet worden. D66 en GroenLinks pleiten voor beperking van prijsondersteuning ten gunste van inkomenssteun.

In ieder geval bestaat na de verkiezingen een breed draagvlak in het parlement om in Brussel aan te dringen op hervorming van het GLB, met name het afschaffen van prijssubsidies. Het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende I

vermeldt dit ook. Samen met drie andere landen dreigt Nederland de beslissing over de toetreding van kandidaat EU-lidstaten te blokkeren als het GLB niet wordt gewijzigd. Op een informele Landbouwraad in Kopenhagen besluit de Nederlandse landbouwminister Veerman echter de harde Nederlandse opstelling te laten varen. "Mij is dit geen veto waard.", aldus Veerman, tot verbazing en irritatie van staatssectretaris Europese Zaken Atzo Nicolai (VVD). In tegenstelling tot verlaging stelt Veerman voor om in te zetten op stabilisatie van de landbouwuitgaven tot 2013. De minister-president en de minister van LNV haasten zich om in de Tweede Kamer uit te leggen dat er geen verschil van mening tussen hen bestaat. Intussen in de Nederlandse onderhandelingspositie over hervorming van het GLB tenietgedaan. Hoewel minister-president Balkenende de uitspraken van Veerman zeer betreurt, reageert LTO-voorzitter Gerard Doornbos positief. LTO Nederland is fel tegenstander van de koppeling van de hervorming van het landbouwbeleid aan de EU-uitbreiding (Timmer 2002).

Minister Veerman, onder meer adviseur van de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond, ligt goed bij LTO. Zijn voorganger Laurens-Jan Brinkhorst (D66) was minder toegeeflijk ten opzichte van boeren. Voorzitter Doornbos hoopt dat Europese subsidie in de toekomst volledig ten goede komt aan boeren. Doornbos:

"[...] we hebben al genoeg problemen gehad met de besteding van de gewone POP-gelden. Destijds verdween 60 miljoen gulden subsidiegeld naar de aankoop van landbouwgrond voor natuur. Na ons protest erkende Brinkhorst dat hij hier fout zat en konden wij 27 projecten voorstellen waaraan het geld beter besteed kan worden." (Van de Poppe 2002).

3.6 Conclusie

De drie beschreven overheden, de Nederlandse, de Europese en de Provinciale overheden, werken samen om de SAN tot uitvoer te brengen. De Nederlandse overheid is eindverantwoordelijk voor de uitvoering. LNV houdt zich bezig met evaluatie en aanpassing van de SAN. Zij facilliteert een stuurgroep met vertegenwoordigers van betrokken organisaties die hierover advies kan geven. Dit vergroot het draagvlak voor het beleid van de rijksoverheid onder betrokkenen. De Europese overheid draagt financieel bij aan de SAN in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, wat haar invloed geeft over de voorwaarden voor subsidie. De doelen van de EU bevatten meer nadrukkelijk een sociaal-economische component. De Europese Commissie is van mening dat subsidie alleen direct aan particulieren mag worden uitgekeerd, en niet aan organisaties zoals agrarische natuurverenigingen. De Nederlandse overheid ziet echter vele voordelen van agrarische natuurverenigingen, die onder meer het werk aan natuur en landschap doelmatiger zouden kunnen doen en een belangrijke rol spelen bij het betrekken van boeren bij overheidsdoelstellingen. Provinciale overheden werken mee om de SAN uit te voeren. Zij streven ernaar zoveel mogelijk subsidie naar beheerders in hun gebied te krijgen. De Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid de gebieden waar de SAN van toepassing is, ruim te definiëren. Zo kan in een aantal gevallen in nagenoeg de hele provincie subsidie worden uitgekeerd aan boeren.

Boeren hebben zich verenigd in Land- en Tuinbouworganisaties en in agrarische natuurverenigingen. LTO Nederland staat positief tegenover de SAN. Zij ziet kansen voor een groep boeren om hun bedrijf te verbreden en ziet in agrarisch natuurbeheer een erkenning van de rol van boeren in natuur en landschap. De koepelorganisatie voor agrarische natuurverenigingen, Natuurlijk Platteland Nederland, valt organisatorisch onder LTO. De agrarische organisaties streven naar verruiming van de mogelijkheden om subsidie te krijgen voor agrarisch natuurbeheer en overleggen met LNV over de uitvoering van de SAN. De Federatie Particulier Grondbezit en een aantal verenigingen voor grondbezitters en -beheerders zijn met SBNL, Natuurlijk Platteland en LTO voorstander van meer agrarisch natuurbeheer. Gezamenlijk hebben zij bij de minister van LNV gepleit voor meer particulier beheer. Men is voorstander van meer verantwoordelijkheid voor agrariërs in het beheer van het particuliere buitengebied.

Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) en Landschappelijk Nederland (LN) houden zich beide bezig met natuur- en landschapsbeheer. Zij werken samen met de boerenorganisaties en zijn ook voorstander van de SAN. Naast verspreiding van informatie doen ze ook aan beleidsbeïnvloeding. Het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) doet ook aan beleidsbeïnvloeding ten gunste van agrarisch natuurbeheer, onder meer door publicatie van onderzoek. CLM heeft bijvoorbeeld LNV methoden aangereikt om resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer mogelijk te maken. De kracht van CLM is dat zij argumenten voor agrarisch natuurbeheer heeft aangeleverd. Bij de uitvoering van de SAN speelt zij geen rol.

De 'klassieke' terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale Landschappen) ontvangen overheidssteun voor hun activiteiten. Zij staan gematigd positief tot gereserveerd ten opzichte van de SAN, maar zijn hier tegenstander van wanneer dit ten koste zou gaan van overheidssubsidies voor grondaankopen. Boeren als natuur- en landschapsbeheerders zijn concurrenten om overheidssteun. Natuurmonumenten heeft een beargumenteerd standpunt over de SAN ingenomen, terwijl Staatsbosbeheer en provinciale Landschappen een meer neutrale positie innemen. De terreinbeherende organisaties en andere belangengroepen die reserves hebben bij de SAN, zijn verenigd in de Coalitie *Nederland Natuurlijk* die protesteert tegen bezuinigingen op grondaankopen.

Een uitgesproken tegenstander van gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer is het Wereld Natuurfonds. Het WNF houdt zich bezig met enkele natuurontwikkelingsprojecten in Nederland, waarbij ze samenwerkt met regionale overheden. Ondanks haar betrokkenheid bij natuurbeheer en haar expliciete opvattingen over agrarisch natuurbeheer, heeft zij geen zitting in de Adviesgroep Beheer van LNV. Net als CLM (die ook niet in de adviesgroep is vertegenwoordigd) vertegenwoordigt zij geen belangengroep, wat hiervoor een verklaring zou kunnen zijn. Het WNF heeft onder bestuurders en politici weinig weerklank voor haar opvattingen gevonden. In haar optreden richt zij zich voornamelijk op het grote publiek.

De organisaties die ik tot nu toe heb beschreven zijn alle betrokken bij natuur- en landschapsbeheer, maar kennen uiteenlopende organisatievormen en doelstellingen. Sommigen vertegenwoordigen het belang van een duidelijke groep mensen, terwijl anderen een meer ideële doelstelling ten aanzien van natuur in Nederland hebben. De spelers met deelbelangen (FPG, LTO, NPN) zijn alle voorstander van de SAN. De meer ideologisch geïnspireerde (Natuurmonumenten, WNT, SBNL, NL, CLM) zijn verdeeld.

Een ander onderscheid is die tussen publieke en private organisaties. Dit onderscheid is niet altijd eenvoudig te maken. Veel organisaties die formeel losstaan van overheden ontvangen hoofdzakelijk publieke gelden. Zo is Staatsbosbeheer een voormalige overheidsdienst, die nu zelfstandig is, maar voornamelijk wordt gefinancierd door het rijk. Vereniging Natuurmonumenten is een particulier initiatief, maar wordt met goedkeuring van de overheid gefinancierd met opbrengsten van de Postcodeloterij. Daarbij krijgt ze door de overheid opgekochte gronden in beheer. De overheden steunen de SAN, die hen helpt om hun beleidsdoelen te realiseren, al bestaat er onderling verschil van mening over hoe de regeling er precies uit moet zien en voor welke beleidsdoelen zij dient. Elke overheid heeft haar deelbelang, waardoor de uitvoering van de SAN een compromis tussen de verschillende niveaus is.

Ten aanzien van de grote terreinbeherende organisaties zijn boeren die aan natuurbeheer doen concurrenten om overheidssteun. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen vinden het dan ook onterecht dat er meer op grondverwerving wordt bezuinigd dan op de SAN. Zij wijzen de SAN echter niet af, en zien het als een goede aanvulling op de rest van het beleid. Het is juist het WNT, die geen overheidssteun ontvangt, die de meest negatieve houding ten aanzien van de SAN aanneemt. Dit kan verklaard worden door de op natuurontwikkeling gerichte doelen van de organisatie. Bovendien vormt de SAN een middel voor agrarische bedrijven om hun economische basis te verbreden, zodat zij in meer gevallen hun bedrijf kunnen voortzetten. Een organisatie als WNF is gebaat bij een situatie waarin meer boeren hun bedrijf beëindigen en hun grond verkopen.

De academische wetenschappers vormen een aparte groep. Meer geld voor natuurbeleid betekent meer werkgelegenheid voor biologen en ecologen. De rijks- en provinciale overheden, de zelfstandige overheidsdiensten, de onderzoeksinstituten, de universitaire onderzoeksgroepen, de natuur- en milieuorganisaties en de waterschappen hebben allemaal universitair geschoolde biologen en ecologen in dienst. Wanneer overheden zich niet meer met natuur zouden bezighouden is er voor hen niets meer te doen. Daarbij hebben veel wetenschappers beroepshalve te maken met natuurgebieden. Privaat bezit en beheer is ongunstig voor het voortbestaan van bijzondere natuur en de mogelijkheden om er onderzoek naar te doen. De schrijvers van het manifest zijn gebaat bij een dominante rol van de overheid bij het beheer van natuur en landschap in Nederland.

Wetenschappers met een warm hart voor natuur zijn ook te vinden in de Raad voor het Landelijk Gebied, dat de minister adviseert. Deze groep zit dichter bij de politiek, waardoor de leden een meer uitgesproken politieke kleur hebben. Politieke ervaring komt immers van pas in een politieke omgeving. Dit is ook de

reden dat de voormannen van Natuurmonumenten, FPG, Stichting Bos en Hout en SBNL actief zijn in belangrijke politieke partijen. CDA en VVD zijn goed vertegenwoordigd op de plaatsen waar aan beleidsbeïnvloeding ten aanzien van landbouw en natuur wordt gedaan. Beide partijen bevinden zich in een belangrijk centrum van macht in Nederland (het parlement) en zijn voorstander van de SAN als vervanging van grondaankopen voor natuurontwikkeling.

De SAN kan rekenen op brede steun van overheden, boeren en een aantal terreinbeheersorganisaties, en op gedoogsteun van de door de overheid gesubsidieerde terreinbeherende organisaties. De belangenorganisaties die kritisch over de SAN zijn, zijn niet van groot belang voor de rijksoverheid en kunnen niet op actieve publieke steun rekenen die een politiek gevaar kan opleveren. In april 2002 was geen enkele politieke partij in de Tweede Kamer tegenstander van de SAN. Deze conclusies vormen de belangrijkste verklaring voor de invoering en financiering van de SAN.

4. Resultaten

"Boeren hebben aangedrongen op afrekening op resultaat. Dan krijg je natuurlijk automatisch de vraag: 'wat is natuur?'. Door de hele gedetailleerde omschrijvingen zit het voor je gevoel niet goed. Het is natuur, maar het is het ook weer net niet. Net als 'betaalde liefde', dat is ook geen echte liefde."

Dick Melman, directeur In Natura West (Anonymus 2002f).

De SAN is opgetuigd als resultaatgerichte subsidieregeling. De rijksoverheid verwacht dat dit zal bijdragen aanhaar beleidsdoelen. Maar ondersteunen de resultaten deze gedachte? Komt de regeling tegemoet aan de belangen van de verschillende spelers? Zijn er negatieve of onverwachte effecten? En hoe kunnen we die effecten verklaren? Misschien kan de overheid beter inzetten op andere manieren om boeren te verleiden tot natuur- en landschapsbeheer. Ik bespreek de resultaten van verschillende onderzoeken die te maken hebben met de SAN.

4.1 Doelbereiking

De doelen van de SAN bestaan uit het realiseren van waardevolle natuur en waardevol landschap. Bovendien spelen een aantal nevendoelen een rol, zoals plattelandsontwikkeling, recreatie en het ontstaan van agrarische natuurverenigingen. Hoe staat het met de realisatie van doelen?

Er zijn verschillende ingangen om vast te stellen in hoeverre deze doelen zijn bereikt. Zo worden de resultaten van agrarisch natuurbeheer door controleurs en boeren zelf bijgehouden om te zien of de afspraken van de beheerspakketten worden nagekomen. Daarnaast hebben ecologen studie gemaakt van de resultaten van verschillende beheersregimes.

In een bestuurlijk overleg met staatssecretaris Geke Faber in 1999 over het Programma Beheer dringen SBNL en Natuurmonumenten al aan op aandacht voor monitoring van de resultaten van beheer, waaronder het vastleggen van de nulsituatie. Faber antwoordt dan dat de regelingen met een aantal voorwaarden in monitoring voorziet, maar dat zij er naar streeft de financiële en administratieve lasten voor alle betrokken partijen zo laag mogelijk te houden (LNV 1999). Het lijkt er dus op dat het bijhouden van resultaten van de SAN strijdig is met het voornemen de bureaucratische lasten van de regeling te beperken.

Aangezien de SAN nog maar kort van kracht is, zijn er nog geen gegevens beschikbaar over de effecten op natuur en landschap. Ik moet me behelpen met onderzoeksgegevens over Rbon overeenkomsten. Dit kan wel een indicatie geven over de te verwachten resultaten van de SAN, aangezien de doelpakketten gedeeltelijk overeenkomen met die van de Rbon, die al geruime tijd van kracht is.

Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

In 1999 ontstaat onder ecologen een discussie over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer die niet beperkt blijft tot de vakbladen, maar zich uitstrekt tot op de opiniepagina's van landelijke dagbladen. Aanleiding is een studie van onderzoekers van de Wageningse leerstoelgroep Natuurbeheer en Plantenoecologie (Kleijn et al. 1999) waarin de natuurwinst door beheersovereenkomsten wordt geëvalueerd.

De bemonsterde polders, Westbroek en Maarsseveen, liggen in een laagveengebied dat al in 1985 als een van de eerste relatienotagebieden is begrensd. Het onderzoek bestaat uit een vergelijking tussen zeven paren percelen met en zonder beheersovereenkomst. Op de percelen met beheersovereenkomst werd op het moment van onderzoek (1998) al 3 tot 10 jaar een geëxtensiveerd beheer uitgevoerd. Behalve hogere planten en broedvogels werd ook de aanwezigheid van verschillende groepen insecten onderzocht.

De soortensamenstelling van de onderzochte percelen vertoont niet de verwachte respons op het veranderde beheer, zo melden de auteurs in het tijdschrift *Landschap*. Plantensoorten die kenmerkend zijn voor laagveenhooiland kwamen niet vaker voor op beheerspercelen. Alleen het akkeronkruid kweek (Elymus repens) kwam significant vaker voor. Broedvogels, bijen, zweefvliegen, dagvlinders en loopkevers kwamen ook gemiddeld niet vaker voor op beheerspercelen. Soortenrijkdom en diversiteitindex zijn niet significant hoger bij agrarisch natuurbeheer. Als verklaring voor de tegenvallende resultaten van agrarisch natuurbeheer noemen de auteurs onder meer de activiteiten die boeren met een beheersovereenkomst nog wel mogen uitvoeren, zoals slootbagger op de perceelranden aanbrengen, maaien en begrazing (bij een randenpakket mag wel begrazing plaatsvinden). Hoewel de auteurs erkennen dat binnen elk beheersgebied een grote variatie bestaat aan intensiteit van het landgebruik, omgevingsvariabelen zoals bodemtype en grondwaterstand, en de aard en de duur van beheerspakketten, zijn zij toch van mening dat de door hen gebruikte methode een betrouwbare schatting van de natuurwinst van beheersovereenkomsten kan bieden. Zij concluderen dan ook dat beheersovereenkomsten in het gebied geen meetbaar effect heeft gehad. Ten aanzien van de representativiteit van het onderzoek voor de rest van Nederland houden de onderzoekers een aantal slagen om de arm.

Zolang boeren periodiek maaien, laten begrazen en sloten uitbaggeren blijven de marges voor bijzondere natuur klein, is een conclusie die me verdedigbaar lijkt. Het ontstaan van waardevolle natuur blijft in hoge mate onvoorspelbaar. Daarbij speelt de beperkte tijdschaal van beheersovereenkomsten een belangrijke rol. Planten en dieren hebben tijd nodig om zich op nieuwe plaatsen te vestigen en laten zich moeilijk door algemene maatregelen dwingen. De suggestie dat sommige weidevogels de voorkeur geven aan voedselrijke graslanden geeft aan dat een grotere vrijheid voor boeren om te experimenteren wellicht uitkomst biedt. De SAN verschilt met de beheersovereenkomsten die in het onderzoek van Kleijn et. al. (2001) van toepassing waren. Zo zijn nu meer doelen in plaats van beperkingen in de doelpakketten ingebouwd. Toch zijn er nog een aantal 'lichte' beheerspakketten in de SAN te vinden waarvan het ontstaan van waardevolle natuur wel op toeval of een extra inzet van de beheerder moet be-

rusten. Als voorbeeld geef ik het beheerspakket 10: 'Landschappelijk waardevol grasland' weer:

1. De beheerseenheid bestaat uit grasland.
2. Maaien en weiden is niet toegestaan tussen 1 januari en 1 juni.
3. In het zesde jaar zijn op de beheerseenheid tenminste 10 inheemse plantensoorten in een vlak van 25 m^2 aanwezig.
4. De beheerseenheid is tenminste 0,5 ha. groot. (2002a)

Het enige element dat de resultaatgerichtheid van dit pakket verraad is nummer drie. Tien inheemse plantensoorten is voor ecologen een niet erg indrukwekkend getal. Het is zeer de vraag of deze toevoegingen veel verschil zullen maken. Een zoektocht door de beschrijvingen van beheerpakketten levert soortgelijke rijtjes op met soortgelijke beperkingen. Telkens bestaat het resultaatgerichte element uit de bepaling dat 10, 15 of hooguit 20 soorten in een vlak van 25 m^2 aanwezig zijn. De studie van Kleijn et. al. uit 1999 vond gemiddeld 18,5 soorten per 10 m^2 op conventioneel beheerde terreinen. Wanneer een beheerspakket van de SAN weidevogels tot doel heeft is er een punt opgenomen waarin de eis wordt gesteld dat zich 25, 50 of 75 broedparen van een weidevogelsoort op een gebied van 100 ha. moeten bevinden. Op de 11,5 Ha conventioneel beheerde terreinen telden Kleijn et al. 15 broedparen van de vogelsoorten die in de beschrijving van de beheerpakketten zijn opgenomen. Met enige fantasie kunnen we afleiden dat het niet al te moeilijk moet zijn voor boeren om voldoende vogels naar een gebied van 100 Ha te lokken om aan de voorwaarden voor subsidie te voldoen.

Het onderzoek van Kleijn et al. krijgt door de actualiteit een politiek tintje, wat aanleiding is voor discussie. Op 16 april 1999 heeft staatssecretaris Faber van LNV namelijk het ontwerp van de SAN naar de Tweede Kamer gestuurd. De nieuwe pakketten bestaan niet alleen meer uit voorschriften, maar ook uit doelen, zoals het aantal soorten per vierkante meter dat na zes jaar gerealiseerd moet zijn. Vooral het aantal soorten in een meetgebied dat in een beheersgebied moet worden gerealiseerd is volgens de auteurs veel te bescheiden. Zij stellen dat de SAN steunt op pakketten waarvan niet duidelijk is wat de baten voor natuur feitelijk zijn, en pleiten voor meer onderzoek waarin de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer centraal staat.

Bax, Schippers en Spieksma (2000) plaatsen een aantal methodologische kanttekeningen bij het onderzoek van Kleijn et al. Zo zou het beter zijn de ontwikkeling van beheerde percelen in de tijd te bekijken, meer percelen in het onderzoek te betrekken, en onderscheid te maken in percelen met weidevogelbeheer en botanische pakketten. Zij wijzen er verder op dat het Programma Beheer door middel van reële, haalbare doelstellingen boeren probeert te bewegen natuurvriendelijker te werken. Dit heeft te maken met de omslag van restrictieve naar resultaatgerichte overeenkomsten met boeren. Zo komt het dat er bijvoorbeeld bij het botanisch beheer geen vaste maaidata zijn vastgelegd.

De insteek van Kleijn en Berendse ten aanzien van de doelmatigheid van agrarisch natuurbeheer roept nogal wat reacties van vertegenwoordigers van belangengroepen op. Onder meer T. Melman en P. Terwan (In Natura), J. Guldemond (CLM), H. Udo de Haes (Centrum voor Milieukunde Leiden), M. van

Heuven en C. Krantz (Landschapsbeheer Nederland) en H. de Graaf (Milieubiologie Leiden), J. van Alphen (Dierenoecologie Leiden) nemen stelling tegen de conclusies van Kleijn en Berendse, die ze voorbarig vinden.

De methodologische bezwaren bij het onderzoek van Kleijn et al. laat ik voor wat ze zijn. In 2001 wordt in *Nature* een artikel gepubliceerd van de Wageningse onderzoeksgroep (Kleijn et al. 2001) waarin verslag wordt gedaan van een grootschaliger (78 paar percelen) onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Afgezien van een lichte stijging van soortenrijkdom van zweefvliegen en bijen, en een lichte afname van weidevogels zijn de resultaten ongeveer gelijk aan die van het onderzoek in de Westbroekse en Maarsseveense polders. De aanbevelingen ten aanzien van de noodzaak om tot een wetenschappelijke evaluatie van beheersovereenkomsten te komen wordt nu in een Europese context geplaatst. Aangezien de EU in 2001 1.7 miljard euro uitgaf in het kader van nationale plattelandontwikkelingsplannen (Whitfield 2001), is de effectiviteit van de bestedingen een politiek gevoelig onderwerp.

Landschapsdoelen

Natuur- en landschapsbeheer wordt vaak in een adem genoemd, en dat doe ik ook in dit onderzoeksverslag. Wanneer natuur breed wordt gedefinieerd valt ook landschap hieronder. Bij een natuuropvatting als 'levende natuur', dus alle levende wezens, is er ook plaats voor landschap, dat doorgaans als omvattender wordt gezien. Landschap komt globaal neer op de aardvorm met alles erop en eraan (natuur, bebouwing, water). Landschapsdoelen zoals beschreven in de bijlagen van de SAN hebben betrekking op aanleg en onderhoud van bijvoorbeeld houtwallen, elzensingels en poelen. Deze voorzien zowel in natuurdoelen door de planten en dieren die zij aantrekken, als in het verfraaien van het landschap. Hierbij gaat het vooral om cultuurlandschap: de landschapspakketten zijn gemodelleerd naar traditionele landbouwpraktijken. Ze zijn gericht op het herstellen of versterken van het streekeigen karakter van een gebied. De landschapsresultaten zoals omschreven in de landschapspakketten van de SAN zijn naar mijn weten niet onderzocht. Er zijn ook weinig methoden beschikbaar om deze resultaten te kwantificeren.

Plattelandsontwikkeling

Vanuit het POP wordt de SAN beschouwd als middel om 'plattelandsontwikkeling' te bevorderen. Plattelandsontwikkeling heb ik begrepen als een geheel van sociaal-economische ontwikkeling door verbreding van de economische basis van boeren en een verbetering van natuur en landschap, waardoor een gebied aantrekkelijker wordt voor bewoners en recreanten. Ook in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur speelt recreatie en toerisme een rol als afgeleide van een waardevolle natuur en waardevol landschap in een gebied. Recreatie is echter lastig te meten. Ik heb wel een onderzoek gevonden waarin sociaal-economische ontwikkeling centraal staat. Uit deze studie naar een experiment van de provincie Noord-Holland in de veenweidegebieden Waterland en Eilandspolder blijkt dat agrarisch natuurbeheer sociaal-economisch van betekenis is. De experimenten waren erop gericht om via betaalde natuurproductie door boeren de natuurwaarden in het gebied te behouden of verder te ontwikkelen. De economische en sociale effecten van agrarisch natuurbeheer zijn onderzocht. Daarbij zijn betrokkenen geïnterviewd over hun visie op de rol van boeren bij het natuurbeheer van de

streek. De inkomsten uit agrarisch natuurbeheer blijken 'substantieel' te zijn (gemiddeld 10 procent van het bedrijfsinkomen van deelnemers). Zowel deelnemers als niet-deelnemende boeren staan positief ten opzichte van agrarisch natuurbeheer. Opvallend is dat niet-deelnemende boeren vinden dat agrarisch natuurbeheer niet vergoed hoeft te worden. Veel boeren deden voor de start van het experiment al aan weidevogelbeheer in samenwerking met vrijwilligers (De Snoo et al. 1998).

Recreatie
In een aantal doelpakketten van de SAN is een vergoeding opgenomen voor het openstellen van het terrein voor bezoekers. Boeren staan doorgaans echter gereserveerd tegenover het toelaten van het publiek op hun bedrijven. Uit een enquête onder agrarische natuurverenigingen blijkt dat weinigen hun gebied openstellen voor recreanten. Slechts een derde doet iets met fiets- en wandelpaden of demobedrijven (Sleurink 2002). In een tijd waarin de ene besmettelijke veeziekte de andere aflost mogen deze gegevens geen verbazing wekken. Het minsterie van LNV hanteert strenge regels voor bezoekers van agrarische bedrijven. Zij moeten bijvoorbeeld door een voetbad met ontsmettingsmiddel lopen, of speciale bedrijfskleding dragen. Bezoekers passen niet in het ideaal van een zogenaamde 'gesloten bedrijfsvoering' die boeren hanteren om de kwaliteit van hun producten te waarborgen. Een 'Goede landbouwpraktijk' (GLP) is voorwaarde voor het ontvangen van subsidie uit de SAN, maar tegelijkertijd een beperking van de mogelijkheid om burgers van de resultaten van het natuurbeheer te laten genieten.

Agrarische Natuurverenigingen
Veel boeren die geïnteresseerd zijn in agrarisch natuurbeheer werken samen in een agrarische natuurverenigingen (ANV's). Het aantal ANV's is sinds het begin van de jaren 1990, toen de eerste verenigingen werden opgericht, sterk gegroeid. Nu zijn het er meer dan honderd die gezamenlijk een werkgebied van meer dan 500.000 Ha hebben. Dit is ongeveer een kwart van de totale oppervlakte landbouwgronden in Nederland (RIVM 2002). De ANV's zijn sterk georganiseerd in regionale In Natura verenigingen. Gezamenlijk zijn deze aangesloten bij de LTO, om gezamenlijk de belangen van haar leden te behartigen.

Uit een enquête van NPN, LN en CLM uit eind 2002 blijkt dat meer dan de helft van de 120 dan bestaande ANV's zijn opgericht in de periode 1998-2001, om in te spelen op het Programma Beheer (Sleurink 2002). Het Programma Beheer bevat namelijk de mogelijkheid collectieve pakketten af te sluiten voor bijvoorbeeld weidevogelbeheer. Om tegemoet te komen aan de eis van een minimum terrein van 100 Ha staken boeren de koppen bij elkaar. Ruim een derde van de verenigingen tellen meer dan 100 leden. Ook burgers kunnen lid worden. Meer dan de helft heeft zelfs burgers in het bestuur.

Ondanks het grote effect van de invoering van het Programma Beheer, worden ANV's maar in 60 procent van de gevallen via SAN of SN gefinancierd. Alle verenigingen zoeken naar aanvullende bronnen, omdat ze liever niet (alleen) van het Programma Beheer afhankelijk willen zijn. Zo kijgt 42 procent geld van een provincie en 24 procent van een gemeente voor diverse vormen van beheer. De activiteiten van ANV's kunnen dan ook sterk verschillen. Veel houden zich bezig met weidevogelbeheer, ganzenopvang, onderhoud van landschapselemen-

ten en slootkantenbeheer. Verenigingen die al langer bestaan houden zich ook wel bezig met bedrijfsnatuur- erfbeplanting- en gebiedsplannen.

Het onderzoek is overigens onderdeel van het Communicatieproject Agrarisch Natuurbeheer, dat wordt betaald door LNV. Dit project moet er toe leiden dat de ANV's onderling een netwerk vormen voor uitwisseling van kennis en ervaring. Het netwerk in inmiddels behoorlijk uitgebouwd. Voor kennis en vaardigheden in het beheer kloppen de ANV's doorgaans aan bij collega-verenigingen en de regionale In Natura's. Van handboeken, brochures en de kennis van professionele natuurbeheerders wordt relatief weinig gebruik gemaakt (Sleurink 2002).

Het belang van agrarische natuurverenigingen is onder meer dat over terreinen van verschillende boeren samen een overeenkomst kan worden gesloten. Zo kunnen overeenkomsten worden gesloten over grotere gebieden dan wanneer boeren individueel een aanvraag zouden doen, wat gunstig is voor bijvoorbeeld het beheer van weidevogels. Een ander belang van agrarische samenwerkingsverbanden is dat kennis over beheer en subsidieregelingen kan worden samengebracht en verspreid. Ze bevorderen de uitvoering van de gemaakte afspraken en het draagvlak onder boeren voor natuur- en landschapsbeheer. Agrarische natuurverenigingen vormen een duidelijk aanspreekpunt voor zowel boeren als overheden, wat de communicatie tussen hen ten goede komt. Bovendien biedt het bestaan van de verenigingen de mogelijkheid om ander gebiedsgericht beleid uit te voeren, zoals het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen (RIVM 2002).

4.2 Kosten en baten

Hoe is de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid? Hoe kunnen we de kosten en batten uitdrukken?

Kosten voor de overheid
De kosten van de SAN bestaan uit verschillende delen. Natuurlijk de bedragen die aan deelnemers worden uitbetaald, maar ook kosten voor voorlichting en informatie, voor het organiseren van formele toetsing van aanvragen (LASER), communicatie met deelnemers en controle op inhoud van de aanvragen op de behaalde resultaten (DLG). Als in 2000 de SAN officieel van start gaat is 63,6 miljoen euro (140 miljoen gulden) beschikbaar, waarvan 18,2 miljoen euro (40 miljoen gulden) voor de nog bestaande RBON-contracten en 45,5 miljoen euro (100 miljoen gulden) voor nieuw te sluiten SAN-contracten. De animo onder boeren voor de SAN is groot: in mei 2000 is er voor 34,1 miljoen euro (75 miljoen gulden) te veel aan aanvragen gedaan. Staatssecretaris Geke Faber besluit hierop 18,2 miljoen euro (40 miljoen gulden) extra uit te trekken (Ministerie van LNV 2000a). In 2002 is 34,3 miljoen euro beschikbaar (Calicher 2002), in 2003 35,5 miljoen (Siemes 2003a). Van dat laatste bedrag komt 22,65 miljoen van LNV (LNV 2002d). Wat de kosten zijn die LASER specifiek voor de SAN maakt is niet te achterhalen. Binnen LNV houdt een groep van zeven ambtenaren zich bezig met groene diensten, waar de SAN onderdeel van uitmaakt. De adviesgroep komt bijeen op basis van vrijwilligheid.

Baten voor boeren

Eind 2000 was er 57.000 hectare waarover een RBON-contract is afgesloten. Deze regeling blijft naast de SAN bestaan totdat de contracten zijn afgelopen. Er is dan al voor 5.700 hectare een SAN-beheersovereenkomst gesloten. Voor het Groene Hart en Waterland gelden afzonderlijke regelingen voor agrarisch natuurbeheer. In deze gebieden waren eind 2000 voor 22.300 hectare beheersovereenkomsten afgesloten, met name gericht op weidevogelbeheer (Voskuilen 2001).

Volgens de Natuurbalans 2002 van het RIVM draagt agrarisch natuurbeheer binnen de huidige regelingen nauwelijks bij aan een bredere economische basis voor de landbouw. Bij deze conclusie wordt onder agrarisch natuurbeheer zowel de SAN-overeenkomsten (voor 29 procent), de nog bestaande RBON-overeenkomsten (voor 54 procent) en de overeenkomsten van de ganzenopvang uit het Faunafonds (voor 17 procent) verstaan. Doordat de verschillende overeenkomsten op een hoop worden gegooid is het moeilijk om een uitspraak te doen over de overeenkomsten die alleen onder de SAN vallen.

In Tabel 4.1 is het aantal agrarische bedrijven weergegeven die in 1999/2000 een vergoeding voor natuurbeheer hebben ontvangen. Melkveehouders zijn de grootste groep. Bijna een op de vier melkveebedrijven heeft inkomen uit natuurbeheer (Voskuilen 2001). Dit heeft te maken met het extensief gebruik van de grote stukken land die in het bezit zijn van melkveehouders, waarin beheerspakketten gemakkelijker toepasbaar zijn dan op akkerbouwgronden en intensieve landbouwgronden.

Tabel 4.1: Aantal bedrijven met vergoeding voor natuur en hoogte van de vergoeding, 1999/2000. Bron: Bedrijven-Informatienet van het Landbouweconomisch Instituut. (Voskuilen 2001) De weergegeven bedragen in guldens heb ik vervangen door bedragen in euro (door guldens te delen door 2.20371 en af te ronden naar drie significante decimalen).

Tabel 4.1	Aantal bedrijven met vergoeding voor natuur en hoogte van de vergoeding, 1999/00			
Bedrijfstype	Bedrijven		Vergoeding (euro)	
	aantal bedrijven	aandeel	per bedrijf	per Hoa
Melkvee	6.300	58	3.180	86,2
Akkerbouw	900	8	2.720	49,9
Overig	3.700	34	2.950	123,0
Alle bedrijven	10.900	100	3.090	90,8
a) Totaal areaal cultuurgrond				

Volgens gegevens van het LEI is het aantal deelnemers aan beheersregelingen sterk toegenomen. Eind 1998 waren er al ruim 7.000 ondernemers die een beheersovereenkomst hadden afgesloten. De gemiddelde ontvangen vergoedingen per bedrijf waren in 1995/1996 2040 euro (4.500 gulden), in 1996/1997 2130 euro (4.700 gulden) en in 1997/1998 2490 euro (5.500 gulden). In 1999/2000 zijn de gemiddelde vergoedingen per bedrijf gestegen tot 3.090 euro (zie Tabel 6.1). De ontvangen vergoedingen zijn echter geen netto-opbrengsten voor agrarische ondernemingen. Ongeveer 85 procent van de vergoeding is bedoeld als compensatie voor productiederving en de resterende 15 procent als inkomen (Langelaan en Voskuilen 1999). In de periode 1998-2000 bedroeg de gemiddelde vergoeding

voor natuur op de deelnemende bedrijven ongeveer twee procent van de totale jaarlijkse bedrijfsopbrengsten. Ongeveer 20 procent van de deelnemende bedrijven haalt meer dan vijf procent van de bedrijfsopbrengsten uit natuurbeheer.

Kosten voor boeren
Een gevolg van het instellen van de SAN en de SN in het jaar 2000 is dat het aantal landelijke subsidieregelingen op het gebied van Natuur- en Landschapsbeheer tot twee is teruggebracht. Op het eerste gezicht lijkt dit een vereenvoudiging die gunstig is voor boeren die aanspraak willen maken op subsidie. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat de verschillende regelingen nog herkenbaar zijn de verschillende soorten subsidie en het brede palet aan beheers- en landschapspakketten. Dit, en de veranderingen in de organisatie van diensten die verantwoordelijk zijn voor het faciliteren van subsidieaanvragen voor LNV heeft tot gevolg dat boeren veel energie moeten investeren in het aanvragen van subsidie en het bijhouden van hun resultaten.

Naast de kosten die boeren moeten maken voor de uitvoering van de SAN-overeenkomst, zoals de uren die zij maken om landschapselementen te onderhouden of de vermindering van opbrengsten door een extensievere bedrijfsvoering, spelen ook de kosten mee die gepaard gaan met de vereiste administratie. Deze kosten worden niet vergoed. Administratieve lasten zijn lasten die voortkomen uit de door de overheid opgelegde wet- en regelgeving. Bedrijven moeten informatie verstrekken aan de overheid en uitvoeringsinstanties. Deze worden gemeten aan de hand van drie variabelen: de tijd dat iemand bezig is met het verrichten van een (administratieve) verplichting; het tarief waartegen deze persoon de (administratieve) verplichting verricht; het aantal keer dat de verplichting (frequentie) verricht moet worden. Deze definitie is conform de kabinetsdefinitie, waarin informatieverplichtingen aan derden niet zijn meegenomen.

Het blijkt dat de administratieve lasten in de 'groene' bedrijvensector hoger zijn dan andere economische sectoren (Boog et al. 2001). In Tabel 5.2 wordt een overzicht gegeven van administratieve lasten voor een aantal economische sectoren.

Tabel 5.2: Gemiddelde administratieve lasten als percentage van de toegevoegde waarde naar sector. Bron: Boog, J.J., Jansen, M. en Tom, M.J.F. (2002) Monitor administratieve lasten bedrijven 2001. Zoetermeer: EIM.	Gemiddeld percentage administratieve lasten
Landbouw, jacht, bosbouw en visserij	7.2
Horeca	7.0
Reparatie consumptieartikelen, handel	4.4
Bouwnijverheid	4.0
Gezondheid- en welzijnszorg	3.0
Industrie	2.2

In vergelijking met andere ministeries is LNV al jaren koploper met het aantal wetswijzigingen ten aanzien van administratieve lasten. Van de 132 wetswijzingen die in 2001 een verandering in administratieve lasten veroorzaakten, waren er 42 afkomstig van LNV. De totale economische lasten voor Nederlandse bedrijven nam in 2001 met 38,4 miljoen euro toe. De stijging van administratieve

lasten als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving bij het ministerie van LNV bedroeg 33,7 miljoen euro (Boog 2002). Een verklaring hiervoor is dat LNV vaak wordt geconfronteerd met snel veranderende omstandigheden, zoals dierziekten, aanscherping van milieunormen en aanpassingen in Europese wetgeving. Overigens zouden de administratieve lasten ten gevolge van de SAN niet in deze cijfers worden opgenomen, aangezien het een vrijwillige regeling betreft. Wel geeft het aan dat administratieve lasten snel uit de hand kunnen lopen. In de tijd dat boeren bezig zijn de complexe regelgeving te doorgronden, formulieren in te vullen en telefoontjes naar LASER te plegen, kunnen ze niet aan het beheer van natuur en landschap werken. Deze factoren zijn niet terug te vinden in officiele overzichten van kosten voor boeren die deelnemen aan de SAN, maar spelen wel degelijk een rol.

Hoewel veel boeren gemotiveerd zijn een beroep de doen op de SAN, zijn er weinigen onder hen die hiermee een substantieel deel van hun bedrijfsinkomen verwerven. Daarbij komt dat zij vele barrières moeten overwinnen voordat het geld daadwerkelijk op hun bankrekening staat. Knelpunten die boeren ervaren zijn: onduidelijkheid over de continuïteit van de regeling; de trage, ingewikkelde en starre procedures; en vooral de late beslissingen en uitbetalingen van de subsidies (RIVM 2002b). Een extra beperking voor boeren is het risico van planologische schaduwwerking. Zo bestaat binnen de SAN bijvoorbeeld de mogelijkheid voor boeren om subsidie te ontvangen voor tijdelijk bos. Maar bos buiten de bebouwde kom valt onder de boswet en moet op die plaats altijd bos blijven. Hierover kan een conflict tussen boer en gemeentelijke overheid ontstaan (Anonymus 2003c). Er kunnen ook belemmeringen ontstaan wanneer gerealiseerde natuur- of landschapswaarden leiden tot een vorm van planologische bescherming, die uitbreiding van het bedrijf onmogelijk maakt (RIVM 2002).

Kosten en baten voor overige betrokkenen
Voor de klassieke natuurbeheersorganisaties heeft de SAN tot gevolg dat er op termijn minder geld voor hen vanuit het rijk beschikbaar is. De overheid verdeelt immers een beperkt budget voor natuur- en landschapsbeheer. Eind 2002, bij het sluiten van het regeerakkoord, was er al sprake van een verschuiving van aankoop naar agrarisch natuurbeheer. De Nota Dynamiek en Vernieuwing is geschreven met de intentie de rijksoverheid minder afhankelijk te maken van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale Landschappen. Natuurbeheer moest een markt worden, waarbij beherende organisaties met elkaar zouden concurreren. Nu is de 'natuurmarkt' een verre van vrije markt, waar prijsvorming ongehinderd plaats kan vinden. Toch kan deze opstelling van de overheid er toe leiden dat een van de klassieke beherende organisaties (die min of meer zelfstandig zijn) op termijn zullen moeten reorganiseren.

4.3 Legitimatie van het beleid

In hoeverre wordt het beleid door de betrokkenen als juist beschouwd en gesteund, met andere woorden: hoe staat het met de legitimiteit van het beleid? Een vraag die hier mee samenhangt is: hoe gelijk of ongelijk verdelen de kosten en baten van het beleid zich over diverse groeperingen van de bevolking en diverse overheidsinstanties?

Hoe is de waardering van de SAN onder de deelnemers? Eerst de cijfers. Het aantal nieuwe aanvragen voor subsidie uit de SAN is in 2003 bijna 3000. Dit is eenderde hoger dan in 2002, toen 2100 boeren een aanvraag deden. De animo voor gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer onder boeren neemt dus toe. Een reden hiervoor is dat provincies in 2002 veel nieuwe beheers- of reservaatsgebieden hebben aangewezen. Naar verwachting zal dit ook in 2003 het geval zijn. Daarnaast hebben ook veel boeren een aanvraag gedaan omdat hun oude Rbonbeheersovereenkomsten afliepen. In april 2003 hebben in totaal al 7000 boeren een zesjarig SAN-contract afgesloten. (Siemes 2003a).

Er bestaat er een hoop onvrede over de uitvoering van de SAN. Een dominant pijnpunt bij boeren is de complexiteit van de regeling. Zo is de subsidieaanvraag arbeidsintensief. Jaap Dijkstra van een Friese milieucoöperatie die de SAN-aanvraag voor haar leden organiseert, vertelt over de praktijk van het invullen van de inschrijfformulieren:

"We hadden van Laser een grote kaart gekregen met daarop de percelen. Daarop moesten we de beheerspakketten intekenen die boeren wilden hebben. De kaart bleek niet groot genoeg. Stel dat een boer houtwallenonderhoud, randenbeheer en grond met een natuurlijke handicap heeft. We konden dat niet intekenen op de kaart. Dat werd onleesbaar. Uiteindelijk hebben we voor elke pakketsoort een andere kaart ingevuld. We hebben aanvragen van vierhonderd boeren ingediend. Heel veel werk. En het leverde ook weer problemen op, bijvoorbeeld bij het poelenpakket. Sommige poelen zijn heel groot en hebben meer dan een eigenaar. Wie is dan verantwoordelijk?"

Dijkstra vindt dat de Friese milieucoöperaties in de toekomst vrijer moeten worden gelaten. "We sluiten een overeenkomst af en dan komt de overheid na zes jaar maar eens kijken of we de gewenste resultaten hebben bereikt". De coöperaties hebben al een eigen controleorgaan dat bij boeren langsgaat. "Zo houden we de achterlopers in de gaten [...]" (Calicher 2002)

In maart 2002 onstaat er onrust onder boeren wanneer een aantal beheervergoedingen op last van de EU daalt. Volgens bestuurder J. Roemaat van LTO-Nederland is de vergoeding met ongeveer twintig procent gedaald. LNV betwijfelt dit getal, maar erkent dat de vergoedingen voor een aantal pakketten zijn veranderd. LTO is vooral boos over het feit dat boeren niet zijn geïnformeerd over de veranderingen. Roemaat: "Het ontbreekt het ministerie volledig aan fatsoenlijke communicatie. Je kunt niet tussentijds de spelregels veranderen. Er is niet eens nagedacht over compensatie." (Anonymus 2002a). Dit ondermijnt het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer onder boeren, aldus de LTO-bestuurder:

"Den Haag wil agrarisch natuurbeheer stimuleren. Je kunt dit niet rijmen met een verlaging van de vergoedingen. Met ministerie laat herhaaldelijk steken vallen en verliest zijn geloofwaardigheid als contractpartner van boeren. Dit besluit zal zeker gevolgen hebben voor het draagvlak bij boeren."

Afgezien van het ongenoegen over vermeende verlagingen van beheersvergoedingen, is men bij LTO ook niet tevreden met de trage uitbetaling van ver-

goedingen. Deelnemers die in januari en februari 2001 contracten hebben afgesloten hebben in mei 2002 nog steeds geen geld ontvangen. Het gaat in totaal om een bedrag van 6 miljoen euro. LNV wijt dit aan de omschakeling naar een nieuwe begrotingssystematiek waardoor de gegevens te laat zijn verwerkt (Anonymus 2002a).

In Natura West stelt dat het Programma Beheer weinig daadkrachtig wordt uitgevoerd. Dit wordt veroorzaakt door een krappe ambtelijke uitvoeringscapaciteit, onduidelijkheid over de regels of de interpretatie daarvan, verwarrende discussies met de Europese Commissie over de rol van agrarische natuurverenigingen, soms onwerkbare eisen ten aanzien van aaneengeslotenheid van terreinen, en een tekortschietend vergoedingenstelsel, gekoppeld aan de agrarische productie. Dick Melman van In Natura Westpleit onder meer voor de mogelijkheid van regionale doelstellingen, gebiedsgerichte pakketten en meer ruimte voor inbreng van beheerders. Daarbij wil hij natuurbeheer sterker meekoppelen aan andere maatschappelijk doelen (Paul Terwan Onderzoek en Advies 2002). Melman wijst er in april 2002 op dat de helft van de 28 bij In Natura West aangesloten ANV's meldt dat haar leden gedemotiveerd zijn door de gebrekkige uitvoering van de regeling. In West-Nederland werd in 2000 en 2001 op regeltechnische gronden voor 6.000 van de 37.000 Ha (16 procent) geen subsidie toegekend. Flexibiliteit en gebiedsgerichtheid zijn essentiële voorwaarde voor succes, maar de regeling is in 2001 juist strakker en starder geworden, constateert Melman. Door de Brusselse eisen aan uitbetaling dreigt de meerwaarde van ANV's te gronde worden gericht (Anonymus 2002d).

Volgens Franck Kuijper, consulent van In Natura West, behelst de kritiek drie hoofdpunten. Ten eerste loopt de uitvoering van de regelingen vast door verschillende interpretaties van de plannen van LNV. De wachttijd voor boeren die een aanvraag hebben ingediend loopt hierdoor op tot 38 weken. Bezwaar aantekenen is erger: het duurt 94 weken voordat er een beschikking is. In de tussentijd wachten boeren op hun geld. Ten tweede betekenen de eisen van de Europese Commissie een beperking van de inzet van collectieven van agrarisch natuurbeheer. Het Brusselse beleid is gericht op een fragmentarische (gericht op individuen) gebiedsbenadering, terwijl boeren op eigen wijze zijn georganiseerd. Ten derde klopt de vergoedingensystematiek niet. Boeren worden gecompenseerd voor gederfde inkomsten in plaats voor een nieuw product. Kuiper:

"Als een boer bijvoorbeeld later maait dan normaal is verband met weidevogels, krijgt hij een vergoeding voor het gras wat dan een lagere kwaliteit heeft. In plaats van een beloning voor zijn nieuwe product." (Anonymus 2002d)

De SAN wordt gefinancierd uit Nederlandse en Europese belastingen. Via bureau Laser komen LNV- en GLB-fondsen ten goede aan agrarische bedrijven in grondgebonden sectoren, waarvan de melkveehouderij de belangrijkste is. Door de definitie van beheersgebieden en daarin 'probleemgebieden' komen de gelden terecht in de plattelandsgebieden die het minst economisch ontwikkeld zijn.

4.4 Conclusie

Uit welke bestuurlijke en andere factoren valt het een en ander te verklaren? Hoe kunnen we de resultaten begrijpen?

Vergelijkend onderzoek naar de resultaten van SAN-overeenkomsten heeft nog niet plaatsgevonden. De onderzoeken naar natuurresultaten van RBON-overeenkomsten tonen aan dat beheersovereenkomsten waarbij landbouwpraktijken een dominante rol blijven spelen niet tot significante natuurresultaten leiden. Interessanter is de discussie over nut en noodzaak van agrarisch natuurbeheer waar de Wageningse artikelen toe hebben aangezet. In een reactie op het artikel van Bax, Schippers en Spieksma (2000) merkt Kleijn (2000) op dat het hem niet juist lijkt om de doelstellingen van het beheer aan te passen aan de haalbaarheid ervan voor de gemiddelde boer. Volgens hem is agrarisch natuurbeheer geen doel op zichzelf, maar een middel. Het doel is immers natuur te behouden en te bevorderen. De discussie moet volgens Kleijn eerst gaan over hoeveel van welke soort natuur de overheid waar wil behouden en hoe dit het meest efficiënt kan. Vervolgens is het de vraag of agrarisch natuurbeheer hierbij een rol kan spelen. Een conclusie die men hieruit zou kunnen trekken is dat agrarisch natuurbeheer pas kan worden ingezet wanneer duidelijk is dat de effecten overeenkomen met de natuurdoelstellingen. In de praktijk is dit echter onwerkbaar. Dergelijke onderzoeken zijn kostbaar en duren jarenlang. Bovendien kan een proefproject sterk afwijken van grootschalige toepassing op een heterogene groep ondernemers. Ten aanzien van de keuze voor 'soort natuur' kunnen we vaststellen dat de keuze al gemaakt is. Kleijns natuuropvatting wijkt af van die van de Rijks- en Europese overheden, die een (her)waardering voor agrarische natuur hebben ondergaan. Halfnatuurlijke- en cultuurlandschappen zijn duidelijk doelstelling is het beleid.

Hoewel niet iedereen de uitkomsten aanvaardt, heeft het Wageningse onderzoek in ieder geval twijfel gezaaid over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Volgens Kleijn en Berendse (2001) gaat het argument dat gelden voor aankoop van gronden ter realisatie van de EHS beter voor agrarisch natuurbeheer kunnen worden gebruikt niet meer op. Ten aanzien van de bescherming van weidevogels zien ze nog wel een rol voor boeren weggelegd. Tegenstanders van de SAN hebben de resultaten van het Wageningse onderzoek als argumentatie gebruikt, terwijl voorstanders het onderzoek negeren of bekritiseren.

De beperkte mogelijkheid om de resultaten van de SAN te meten is een groot nadeel. Verbetering van natuur en landschap in een plattelandsgebied komt de hele lokale gemeenschap ten goede, maar juist door die verspreiding van baten onmeetbaar. Slechts een derde van de boeren met een SAN-overeenkomst houdt zich in enige vorm bezit met recreatiebezoekers. Dit komt de legitimatie van het beleid niet ten goede. De baten van de SAN vallen vooral toe aan bewoners van een beheersgebied, terwijl de hele bevolking ervoor betaalt. Overigens lijkt het erop dat niet al het geld wat de overheid voor de SAN uittrekt ook daadwerkelijk bij boeren terechtkomt. De cijfers over uitkeringen sluiten niet aan bij de cijfers op de begrotingen. Dit kan komen door vertraging in de uitbetaling, of de dekking van andere kosten uit het SAN-budget.

Boeren en boerenorganisaties hebben scherpe kritiek op de uitvoering van de SAN. Ze pleiten voor een overeenkomst die hen meer vrijheid geeft om resultaten te boeken. De starheid van de regels is een groot struikelblok voor boeren. Bovendien is de positie van boeren in de overeenkomst met de overheid zwak. Het rijk kan financiële sancties opleggen als het beheer niet naar tevredenheid is uitgevoerd. Besluiten over toekenning van subsidie of de uitslag van bezwaarprocedures laten lang op zich wachten. Uitkeringen worden verlaagd zonder ontvangers daarvan te informeren. Inning van subsidie door agrarische natuurverenigingen is problematisch.

De SAN draagt niet in grote mate bij aan het inkomen van boeren. Daarbij zijn de administratieve lasten aanzienlijk. De lange wachttijden voordat zekerheid wordt verkregen over het bedrag dat wordt toegewezen, de veranderingen in hoogte van vergoedingen en de lange en moeilijke procedures leveren nogal wat ergernis op bij boeren. Ondanks hun kritiek is het animo onder boeren om subsidie aan te vragen groot. Dit kan samenhangen met de behoefte om het bedrijf te verbreden en aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij zijn de marges in het agrarische bedrijf niet groot. De SAN biedt een extra inkomen, onafhankelijk van marktprijzen.

Als gevolg van de SAN is het aantal agrarische natuurverenigingen (ANV's) in Nederland verdubbeld. Meer dan honderd verenigingen organiseren ongeveer een kwart van de landbouwgronden in Nederland. Voor de Rijksoverheid, die ANV's extra subsidieert, is dit een aanzienlijk succes. ANV's hebben vaak burgerleden in het bestuur, specialiseren zich in verschillende richtingen en houden zich bezig met uiteenlopende activiteiten met betrekking tot natuur en landschap. Regionale koepels van ANV's hebben zich bij LTO aangesloten en vormen een goed georganiseerde en aanspreekbare groep. Doordat ANV's voortdurend naar verbreding van hun activiteiten en aanvullend inkomen zoeken, is de sector beter in staat zelf(standig) het beheer van natuur en landschap te organiseren.

Het lijkt erop dat boeren met gepaste tegenzin aan een contract met de overheid beginnen. De financiële vergoeding - hoewel van beperkt belang voor het bedrijfsinkomen - is waarschijnlijk doorslaggevend. De rechtszekerheid van de overeenkomst is beperkt. De rijksoverheid is immers marktpartij en scheidsrechter tegelijk. Bovendien is er nog een hogere macht (de EU) die uitbetaling kan frustreren. Dit maakt de overheid een onbetrouwbare partner.

5. Discussie

In de drie kernhoofdstukken heb ik verslag gedaan van mijn onderzoek naar de vragen hoe de SAN is ontstaan, wie een belangrijke rol speelt en wat de resultaten zijn. In elk hoofdstuk zijn mijn bevindingen samengevat. Nu bespreek ik deze resultaten in het licht van mijn hoofdvraag over het succes van verbinding van belangen.

Uitgangspunt is het beleid van de rijksoverheid, dat moet voorzien in waardevolle natuur en waardevol landschap, maar dat ook boeren een plaats in het landschap moet geven. Daarbij spelen recreatiemogelijkheden, plattelandsontwikkeling en het ontstaan van agrarische natuurverenigingen mee. Vanuit Nederlands perspectief kan de SAN zowel bijdragen aan invulling en versterking van de EHS als het creëren van meer natuurwaarden in het 'buitengebied', waar agrarische functies domineren. Van het Plattelandsontwikkelingsplan wordt wel gezegd dat er een 'opknapbeurt' van het platteland mee kan worden betaald. Met name plattelandsontwikkeling - versterking van de sociaal-economische basis van boeren door verbreding van activiteiten - speelt een belangrijke rol in het EU-beleid, dat het nationale beleid beïnvloed. De EU betaalt mee aan de SAN en krijgt daarvoor beslissende invloed op de voorwaarden voor subsidie. De twee overheden werken samen om hun doelen te bereiken, waardoor de SAN een compromis is geworden tussen nationale en Europese belangen. De economische versterking van het platteland vanuit nationaal of Europees oogpunt is echter kwantitatief beperkt. Jaarlijks is met subsidies een bedrag van ongeveer 35 miljoen euro gemoeid, wat slechts marginaal bijdraagt aan de bedrijfsresultaten van boeren. De resultaten op het niveau van doelpakketten worden wel door boeren bijgehouden, maar niet systematisch geëvalueerd. De effecten van de regeling blijven hierdoor onderwerp van discussie.

Over het belang van agrarische natuurverenigingen zijn de Nederlandse en Europese overheden het niet eens. De ontwikkeling van verenigingen naar aanleiding van introductie van de SAN sluit aan bij Nederlandse doelstellingen. In de praktijk vormt dit echter een groot probleem, omdat de Europese Commissie uitbetaling aan verenigingen niet wil toestaan. Hierdoor is de Nederlandse overheid genoodzaakt agrarische natuurverenigingen apart van subsidie te voorzien, wat de regeling ondoorzichtig maakt en uitbetaling kan vertragen.

Terwijl de Nederlandse overheid op natuurbeleid bezuinigt en moeite heeft haar begroting sluitend te krijgen, streven provinciale en lokale overheden naar vergroting van de mogelijkheden subsidie in hun gebied aan te vragen. Op lokaal niveau is elke investering van een hogere overheid winst. In feite concurreren lokale overheden om het geld dat via de nationale overheid wordt verdeeld. Zij zullen de mogelijkheden subsidie aan te vragen dus zoveel mogelijk proberen te benutten, ook wanneer dit weinig meerwaarde voor nationale en Europese doelstellingen heeft.

Boeren die subsidie ontvangen of dit nastreven, doen dit om uiteenlopende redenen. Sommigen doen al vrijwillig aan natuur- en landschapsbeheer en zien

in subsidie een erkenning van hun inzet. Voor anderen betekent subsidie een economische voorwaarde om verandering in bedrijfsvoering mogelijk te maken. Ondanks de beperkte bijdrage aan hun inkomen en de zware administratieve lasten bestaat veel animo onder boeren om subsidie aan te vragen. Dit heeft veel te maken met het bestaan van agrarische natuurverenigingen, die administratie efficienter kunnen uitvoeren en het risico op uitgestelde of geheel niet uitbetaalde subsidie kan spreiden. We zien dan ook dat belangenbehartigers van boeren pleiten voor beperking van bureaucratie bij de uitvoering van regels en uitbreiding van de mogelijkheden om subsidie aan te vragen. LTO en NPN staan hierbij positief tegenover resultaatbeloning. De SAN is maar voor een beperkt deel resultaatgericht, wat de mogelijkheden voor deelnemers om de hoogte van hun subsidie te beïnvloeden beperkt. De overheden hebben minder belang bij een sterk resultaatgerichte benadering van subsidies, aangezien de uitgaven aan subsidies dan moeilijker te voorspellen en te beheersen is. Dreigen met of toedienen van strafkortingen op vergoedingen is eenvoudiger en geeft de overheid meer macht dan een moeilijk te controleren systeem van resultaatbeloning.

De boerenorganisaties LTO en NPN werken samen met de rijksoverheid en met andere belangengroepen om de SAN te verbeteren. Zij onderschrijven het streven van de rijksoverheid om een duurzamere landbouw te bevorderen. De SAN biedt de mogelijkheid een brede alliantie met overheid en verwante belangengroepen te vormen en boerenbestuurders maken van deze mogelijkheid gebruik. Hierbij bevinden de boeren zich overwegend in een ondergeschikte positie. Blijvende financiering is onzeker door wisselende politieke coalities en tegenwerking door de Europese overheid. Bestuurders van LTO en die van Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Bos en Hout, Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied, zijn van een politieke signatuur die aansluit bij partijen die voorstander van de SAN zijn. Dit versterkt de band tussen overheid en belangengroepen, en daarmee de positie van zowel overheid als boeren.

In de nieuwste natuurbeleidsplannen, zoals de *nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) en het *Structuurschema Groene Ruimte 2* (2002), is veel aandacht voor natuurdoelstellingen op basis van zogenaamde 'mensenwensen'. De rijksoverheid geeft hiermee aan terug te komen op ambitieuze en omvangrijke natuurontwikkelingsplannen uit begin jaren 1990. Een herwaardering van multifunctionele natuur in agrarische landschappen is hier onderdeel van. Deze benadering kan de publieke steun voor natuurbeleid doen toenemen, aangezien meer mensen van de realisatie van de natuurdoelen kunnen profiteren. Mooie natuur en een mooi landschap voor de deur is immers aantrekkelijker dan ver weg in een ontoegankelijk natuurgebied. Het houdt echter ook een risico in, aangezien mensenwensen snel kunnen veranderen en natuurbeleid vaak alleen op lange termijn tot goede resultaten leidt. Wat gebeurt er wanneer publieke steun voor investeringen in halfnatuurlijke of cultuurlandschappen wegvalt? Als de relatie tussen overheid en natuurboer zo zakelijk is als het SAN-contract doet vermoeden, kan het beleid snel worden gewijzigd. SAN-contracten duren immers maar zes jaar.

Boerenorganisaties als LTO en NPN pleiten dan ook voor verlenging van SAN-contracten. Aangezien de levensduur van boeren beperkt is, vereist dit een sterkere rol van agrarische natuurverenigingen. Vanuit het oogpunt van effecti-

viteit van het beleid voor natuur- en landschapswaarden is hier wel iets voor te zeggen. Vanuit de rijksoverheid betekent dit echter ook een beperking, aangezien zij zich langjarig verplicht de SAN te financieren. In het parlement zijn alleen CDA en GroenLinks voorstander van langjarige SAN-contracten.

Ondanks de betrokkenheid van boerenorganisaties de SAN, blijft de rijksoverheid blijft op afstand. Boeren kunnen vrijwillig een beroep op de SAN doen. LNV organiseert geen grote campagne om hen voor subsidie te werven. Voldoende andere organisaties, zoals LTO, NPN en SBNL houden zich hiermee bezig. Het rijk biedt boeren maatwerk door een groot aantal subsidievormen en doelpakketten in de SAN op te nemen. Als de Europese commissie subsidie voor agrarische natuurverenigingen uit de SAN verbiedt, komt LNV met een oplossing om hen toch geld uit te keren. Daarbij heeft LNV een extra instrument, de Regeling Ondersteuning Samenwerkingsverbanden (ROS) om de verenigingen te steunen.

Voor de door de rijksoverheid erkende terreinbeherende organisaties zijn natuurbeherende boeren tot op zekere hoogte concurrenten. Aan de ene kant houden boeren zich niet bezig met grootschalige natuurontwikkeling en natuurbeheer zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen dat doen. Maar aan de andere kant werken zowel boeren als terreinbeherende organisaties aan dezelfde natuurdoelen (zoals geformuleerd door de rijksoverheid), waardoor hun activiteiten uitwisselbaar zouden kunnen zijn. In 2002 zijn dan ook bezuinigingen ten koste van de terreinbeheerders afgekondigd. De geschiedenis herhaalt zich hier, want in 1996 nam de regering zich ook al voor te bezuinigen op grondaankopen ten gunste van agrarisch natuurbeheer. De inwisselbaarheid van de twee instrumenten is een argument voor invoering van de SAN: de overheid is goedkoper uit.

De terreinbeheerders zijn geen uitgesproken tegenstanders van de SAN, maar wijzen financiering van de regeling ten koste van de verwerving van gronden voor natuurbeheer en -ontwikkeling af. Met andere (zowel publieke, semipublieke en private) organisaties vormen zij een coalitie tegen de bezuinigingen. Voor deze organisaties is echter de mogelijkheid om het overheidsbeleid in hun voordeel te beïnvloeden beperkt. Staatsbosbeheer en de provinciale Landschappen zijn sterk afhankelijk van overheidsfinanciering en missen een politieke lobby. Natuurmonumenten is meer politiek georiënteerd en heeft vertegenwoordiging in de adviescommissie die LNV over de SAN adviseert. Ook het WNF heeft een sterke politieke oriëntatie, maar staat afwijzend tegenover de SAN. Zij is waarschijnlijk daarom mede uitgesloten van het overleg met LNV. Natuurmonumenten neemt een meer genuanceerde houding aan. Toch kan ook zij de bezuinigingen niet tegenhouden.

Tot nu heb ik de belanghebbenden in drie groepen verdeeld: overheden, boeren, natuurbeheerders. Zoals al uit hoofdstuk 3 blijkt, zijn tal van spelers actief die niet eenvoudig bij een van de categorieën vallen onder te brengen. Zo hebben adviesorganen als de Raad voor het Landelijk Gebied en het Centrum voor Landbouw en Milieu invloed op de besluitvorming door het aanreiken van argumenten en het doen van onderzoek. Hun invloed kan belangrijk zijn, maar hun belang is niet zo relevant voor het bepalen van het succes van de SAN. Meer

aandacht heb ik gegeven aan de standpunten van politieke partijen. Deze bepalen door hun onderlinge verhoudingen het beleid (met behulp de ambtenaren van het ministerie van LNV), maar zijn geen direct belanghebbenden, zoals boeren en terreinbeherende organisaties dat zijn. De rest van dit hoofdstuk ga ik dieper in op de implicaties van de SAN voor de drie groepen belanghebbenden.

Voor een beperkte groep boeren biedt de SAN een gelegenheid hun bedrijf ingrijpend aan te passen en zich daarmee een aandeel op de 'natuurmarkt' te verwerven. Vooral door organisatie in verenigingen kunnen zij zich specialiseren in 'groene diensten' die weinig andere spelers kunnen bieden. Het is nu de vraag in hoeverre deze natuurboeren zich op eigen kracht, dus zonder overheidssteun, kunnen handhaven. Agrarische natuurverenigingen zijn bedreven geraakt in het verwerven van subsidies van een toenemend aantal overheden. Maar kunnen zij ook voortbestaan zonder publiek gefinancierde subsidies? Een meer realistische vraag is of zij buiten subsidies van hogere overheden kunnen. Een willekeurige burger in Nederland betaalt via belastingen mee aan gemeentelijk, provinciaal, nationaal en Europees beleid. Regionale overheden zijn over het algemeen beter in staat gelden regionaal - in overeenstemming met hun *regionale* doelstellingen - doelmatig aan te wenden. Voor een nationale overheid is het veel moeilijker gelden in overeenstemming met nationale doelstellingen doelmatig op regionaal niveau in te zetten. Zij staat immers verder af van de plek waar het geldt wordt besteed en moet meer investeren in controlemechanismen. Dit is van toepassing op de SAN. De SAN is namelijk een landelijke regeling die lokaal wordt toegepast. LNV kan dan ook niet zonder de medewerking van provinciale overheden. Ook de controlediensten AID en DLG hebben regionale afdelingen.

De uitvoering van een landelijke subsidieregeling vereist dus samenwerking tussen landelijke en regionale overheden. Aangezien deze overheden niet noodzakelijk dezelfde doelstellingen hebben, bestaat een verschil in belangen ten aanzien van besteding van subsidie. Zo zullen provinciale overheden liever een onevenredig groot deel van hun oppervlak tot beheersgebied bestemmen om zoveel mogelijk hun eigen boeren een beroep op de SAN te laten doen. Wanneer als gevolg daarvan de landelijke fondsen ontoereikend zijn om boeren in een buurprovincie van subsidie te voorzien, is het landelijke belang geschaad, terwijl het provinciale eigenbelang is gediend.

Dezelfde redenatie gaat op ten aanzien van de besteding van subsidiegelden van de Europese overheid in de nationale lidstaten. De lidstaten krijgen op basis van hun Plattelandsontwikkelingsplan (POP) geld ter investering in hun platteland. Het bedrag staat vast, maar de besteding ervan is onderwerp van strijd tussen Europees en nationaal niveau. Vanuit Europees perspectief speelt ontwikkeling van achtergebleven regio's een belangrijke rol. Maar de minst ontwikkelde regio's in Nederland zijn nog steeds beter ontwikkeld dan bijvoorbeeld gemiddelde Portugese Regio's. Nederland ontvangt POP-gelden op basis van afspraken in het verleden, waarin onze nationale overheid als nettobetaler eiste dat zij kon meeprofiteren van Europese subsidies. De Europese overheid heeft echter een stok achter de deur en eist dat de gelden gedeeltelijk naar Europese inzichten (doelstellingen) wordt besteed. Het resultaat is een compromis tussen nationale en Europese doelstellingen. In het geval van de SAN-gelden komen daar ook nog provinciale doelstellingen bij.

Deze situatie is niet ideaal. De Europese Commissie vreest dat extra tussenorganisaties als de agrarische natuurverenigingen de subsidiegelden uit de SAN gebruiken om hun organisatiekosten te dekken. Dit terwijl de EC juist de bureaucratie wil terugdringen. De EC staat op grotere afstand dan de Nederlandse overheid en kan de besteding van gelden moeilijk controleren. Ten opzichte van de Europese overheid is de Nederlandse overheid zelf een speler met deelbelangen, die niet zonder meer te vertrouwen is.

6. Conclusies

Op basis van de discussie in hoofdstuk vijf kom ik nu tot beantwoording van mijn hoofdvraag. Hieruit moet duidelijk worden welke belangen via de SAN met elkaar worden verbonden en of dit wederzijds voordeel oplevert.

De uitvoering van het rijksoverheidsbeleid ten aanzien van de SAN leidt in de eerste plaats tot samenwerking tussen LNV, de Europese overheid, provinciale overheden, en de diensten Laser en DLG. De verschillende belangen van de overheden op nationaal en Europees niveau veroorzaken echter meningsverschillen over de besteding van de subsidiegelden, waardoor uitvoering van de SAN wordt gefrustreerd.

Door de verzelfstandiging van de rijksdienst Laser is de invloed van LNV over de uitvoering van de regeling afgenomen. Hierdoor kan LNV niet inspringen op klachten van subsidieaanvragers over de procedure. De toekomstige verzelfstandiging van DLG zal deze trend waarschijnlijk versterken. LNV is gebonden aan de eisen van de Europese Commissie en de organisatie van subsidieaanvraag door Laser.

Resultaatbeloning heeft slechts een beperkte rol bij het toekennen van subsidiegelden. De SAN is voornamelijk gebaseerd op vergoeding voor productiederving. De rijksoverheid is de sterkste partner in het SAN-contract. Zij heeft de macht bij overtreding van de regels de vergoeding te korten of in te houden. Betalingen kunnen ook worden uitgesteld. Dit brengt boeren in een afhankelijke en onzekere positie.

Naast betrokkenheid bij natuur en landschap is versterking van het bedrijfsinkomen is een belangrijke motivatie voor boeren om subsidie aan te vragen. De administratieve lasten voor deelnemers zijn hoog. Slechts een kleine groep ververft een substantieel inkomen uit de SAN. Agrarische natuurverenigingen kunnen deze nadelen beperken. Hun organisatie is essentieel om boeren als concurrent van de erkende terreinbeheerders op te laten treden.

Het rijksoverheidsbeleid leidt tot een sterke toename en ontwikkeling van agrarische natuurverenigingen. Het Europese beleid beoogt de ontwikkeling van deze verenigingen te beperken. Provinciale overheden daarentegen maken gebruik de organisaties in hun gebiedsgericht beleid. Door hun verdere ontwikkeling kunnen zij mogelijk een speler worden op een toekomstige 'markt voor groene diensten'. De verenigingen zijn in toenemende mate gespecialiseerd en georganiseerd en zoeken aansluiting bij LTO Nederland. Samen onderhandelen zij met LNV over de voorwaarden van de SAN.
Met gelijkgestemde advies- en terreinbeherende organisaties vormen de belangenverenigingen van boeren een coalitie voor beleidsbeïnvloeding in het parlement en bij LNV. De politieke kleur van de voormannen van deelnemende belangenorganisaties zorgt voor verweving van politieke belangen en agrarische deelbelangen.

De politieke steun voor agrarisch natuurbeheer is groot en stelt veel partijen tevreden. Hierdoor zijn de natuurdoelen van de rijksoverheid verschoven van een mensexclusieve naar een meer multifunctionele natuur. Dit levert vanuit de erkende natuurbeschermingsorganisaties en gelijkgestemde belangenorganisaties kritiek op. Het samenwerkingsverband van belangenorganisaties die kritisch ten opzichte van de SAN staat is echter minder goed in staat politieke steun te verwerven. Veel organisaties in deze coalitie zijn afhankelijk van overheidssteun en kunnen zich geen radicale houding permitteren.

Bij de motivatie van de inzet van de SAN als instrument om de natuurbeleidsdoelen van de rijksoverheid te realiseren spelen nevendoelen als plattelandsontwikkeling (waaronder de economische basis voor boeren), recreatie, waterberging, verduurzaming van de landbouw en het scheppen van streekeigen natuur en landschap een belangrijke rol. Systematische evaluatie van de resultaten van SAN-doelpakketten ontbreekt. Daardoor is het moeilijk overeenstemming te bereiken over de waarde van de SAN bij betrokkenen. Wanneer boeren (-organisaties) aanspraak kunnen maken op een subsidieregeling die ook voor andere natuurbeherende organisaties openstaat, kan meer concurrentie tussen natuurbeheerders ontstaan, terwijl de regeling dan rechtvaardiger is ten aanzien van organisaties die nu zijn uitgesloten van subsidie uit de SAN.

Wanneer de rijksoverheid de SAN beëindigd, zullen boeren zelf initiatieven moeten ontwikkelen om hun landbouwpraktijken te laten aansluiten bij de eisen die de markt en de maatschappij daaraan stellen. Uit mijn onderzoek is gebleken dat daarvoor zowel de wil, de organisatie en de kennisinfrastructuur bestaat.

7. Aanbevelingen

Aan de hand van het vorige hoofdstuk kom ik tot een aantal aanbevelingen over toekomstige hervorming van de SAN. Hierbij richt ik me tot overheden. Argumenten voor deze adviezen zijn in de discussie terug te vinden.

- De formulering van beleidsdoelen, voorwaarden en criteria voor uitvoering van subsidieregelingen natuurbeheer dient zelfstandig door regionale overheden plaats te vinden. Vermenging van verantwoordelijkheid tussen overheden van een verschillend hiërarchisch niveau dient te worden voorkomen.

- De subsidieregelingen natuurbeheer dienen voor alle marktpartijen open te staan om eerlijke concurrentie mogelijk te maken. Uitsluiting leidt tot begunstiging van een van de partijen.

- De subsidieregelingen natuurbeheer dienen gericht te zijn op specifieke regionale doelen, zodat duidelijk is op basis van welk resultaat het succes van de regeling kan worden geëvalueerd. Dit voorkomt dat nevendoelen een te grote rol gaan spelen ten opzichte van het hoofddoel.

- Agrarische natuurverenigingen zijn een voorwaarde om professioneel agrarisch natuurbeheer mogelijk te maken. Wanneer zij niet meer worden uitgesloten van subsidieregelingen voor natuurbeheer, kan de structurele subsidie voor hun organisatie (ROS) worden gestaakt.

Referenties

Aarden, M. (1996) 'Ook boeren moeten natuur gaan beheren. Voornemen Van Aartsen roept verzet op bij professionele organisaties.' *De Volkskrant* 15/10/1996.

Al, E. (2003) Schriftelijk antwoord over standpunt Staatsbosbeheer op 22 april 2003.

Amstel, A. R. van et. al. (1988) Vijf visies op natuurbehoud en Natuurontwikkeling: knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek.

Anonymus (1999) 'Agrarisch natuurbeheer weggegooid geld'. *Boerderij* 29/06/1999.

Anonymus (2002a) 'Vergoedingen natuurbeheer twintig procent lager.' *Agrarisch Dagblad* 29/03/2002.

Anonymus (2002b) Strategisch Akkoord van CDA, LPF en VVD en gesprek met de nieuwe Minister van LNV. *De Landeigenaar* 2002 (5):17.

Anonymus (2002c). Meer particulier beheer! *De Landeigenaar* 2002 (5):17-18.

Anonymus (2002d) 'LNV verstikt agrarisch natuurbeheer: Programma Beheer houdt agrariërs in een wurggreep." *Westweek* 12 april 2002.

Anonymus (2002e) 'In Natura wil aanpassing subsidieregels' *Westweek* 26 april 2002.

Anonymus (2002f) 'Hoge verwachtingen natuurbeheerregeling niet waargemaakt'. *Agrarisch Dagblad* 13 juni 2002.

Anonymus (2003a) 'Natuurboer krijgt EU-subsidie rechtstreeks'. *Oogst Landbouw* 11 april 2003, p. 6.

Anonymus (2003b) 'Natuurlijk Platteland vervangt In Natura'. *Oogst Landbouw* 7 maart 2003, p. 16.

Anonymus (2003c) 'Risico's en valkuilen.' Op de website Boerderij.nl. beschikbaar op: http://www.zibb.nl/dossier.asp?portal=5&sctr=1&dossier=568&hoofdstuk=6&sortering=False&bt=B.

Bakker, A.J.J. (2000) 'Programma Beheer: Zes voorlichtingsbijeenkomsten succesvol afgerond'. *De Landeigenaar* (2)2000:16-25.

Bakker, J.P. (1987) Restoration of species-rich grassland after a period of fertilizer application. In: Andel, J. Van, Bakker, J.P. en Snaydon, R.W. (1987) Disturbance in grasslands: causes, effects and processes. Dordrecht/Boston/Lancaster: Dr. W. Junk Publishers (Kluwer Academic Publishers Group).

Bal, D., Beije, H.M., Hoogeveen, Y.R., Jansen, S.R.J. en Reest, P. J. van der (1995). Handboek natuurdoeltypen in Nederland. Wageningen: IKC Natuurbeheer en LNV.

Balkenende, J.P. (2002) Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD 3 juli 2002. Beschikbaar op http://www.minaz.nl/kabinetsformatie/20020703akkoord.doc

Bax, I., Schippers, W. en Spieksma, J. (2000) Resultaatgericht agrarisch natuurbeheer. *Landschap* 17(2): 147-149.

Bekkers, H. (2003) Het platteland regeert in het provinciehuis. *Binnenlands bestuur*, 14 februari 2003, p. 38-41.

Bervaes, J.C.A.M., Buijs, A.E., Filius, P. en Volker, C.M (1997) Draagvlak voor de natuur? Peiling bij het publiek en maatschappelijke organisaties. Achtergrondrapport 4 Natuurverkenning 1997. Wageningen: IKC Natuurbeheer.

Bokma, B., Geus, G., Sleurink, D. Timmer, E. (2002) 'U was toch alleen voor de volkstuintjes?' *Oogst Landbouw* 26 april 2002: 22-31.

Boog, J.J., Jansen, M. en Tom, M.J.F. (2002) Monitor administratieve lasten bedrijven 2001. Zoetermeer: EIM.

Bosscher, F. (2003) Natuur en de politieke agenda. *Natuurbehoud* februari 2003:38-41.

Bruijn, J.A. de (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Bruin, A. de, Graveland, C., Oosting, B. en Wiegman, W. (1996) Hooglanders in de lage landen:natuurontwikkeling versus agrarisch natuurbeheer. Wageningen: Themagroep Landbouw-Milieu/Studium Generale. pp. 35-47.

Buijs, A.E. en Volker, C.M. (1997) Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Rapport 546. Wageningen: DLO-SC.

Bulsing, J. (2003) Telefoongesprek op 10 april 2003 met mevrouw Jaqueline Bulsing van afdeling Groene Diensten van directie Natuurbeheer van LNV.

Calicher, E. (2002) 'Agrarisch natuurbeheer is gevecht om erkenning, inspraak, en geld'. *Agrarisch Dagblad* 16 februari 2002.

CDA (2002a) Curriculum Vitae C.P. Veerman. Beschikbaar op http://www.cda.nl.

CDA (2002b) CDA Verkiezingsprogram 2002-2006: Betrokken samenleving, betrouwbare overheid. Beschikbaar op http://www.cda.nl.

CLM (2003) Waarvoor staan we? Beschikbaar op http://www.clm.nl.

Doelen, F.C.J. van der en Klok, P.J. (1989) Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, L.A. *Overheidsbeleid.* Alpen aan de Rijn: Samson.

Duinhoven, G. van (1994) 'Natuur kost meer dan je denkt: landbouworganisatie pleit voor 'boerennatuur'.' Inzicht in natuur 6(3):4-7. Het artikel werd eerder gepubliceerd in het Wageningse Universiteitsblad van 4 augustus 1994.

Eeden, N. van den en Filius, P. (1998) Klassieke instrumenten. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Eeden, N. van den, Oosterveld, H.J.W. Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten. Wageningen: IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO.

Erve, L.A.M. van (2003) Schriftelijk antwoord van mevrouw Van Erve, lid Directie Natuurbeheer, op 17 april 2003.

Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw (1998) *Een landbouw voor het Europa van morgen: het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid.* Informatiefolder Europese Unie, Landbouw en plattelandsontwikkeling. Luxemburg: Bureau voor officiele publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2003) 'EU in het kort'. Beschikbaar op http://www.eu.nl/netherlands/organisatie/index_nl.htm.

Filius, P. (1997) Institutioneel draagvlak voor natuur. IB-rapport 290. Wageningen: IBN-DLO.

Frerichs, R. (2002) Het belang van natuur: onderzoek onder kiesgerechtigden. NIPO Amsterdam. Onderzoek voor de Vereniging Natuurmonumenten. Te vinden op http://www/natuurmonumenten.nl.

Gorter, J. (1996) Natuurontwikkeling, mag 't wat wilder? In: Bruin, A. de, Graveland, C., Oosting, B. en Wiegman, W. Hooglanders in de lage landen: natuurontwikkeling versus agrarisch natuurbeheer. Wageningen: Themagroep Landbouw-Milieu/Studium Generale. pp. 17-25.

Groenfonds (2001) Jaarverslag Nationaal Groenfonds 2001. Thema: Natuur en particulier initiatief.

Groenfonds (2003) Website Nationaal Groenfonds. Beschikbaar op http://www.groenfonds.nl.

Groen Onderwijs (1997) Veerman aan het roer in Wageningen. Algemeen nieuws landbouwonderijs. Nieuwsberichten periode juni 1997. Beschikbaar op http://www.groenonderwijs.nl/nieuws/archiefjuni1997.htm.

Hekhuis, H.J. (red.) (1997) Natuurverkenning '97: Achtergronddocument economische en bestuurlijke evaluatie natuurbeleid. Wageningen, IKC Natuurbeheer.

Hekhuis, H.J. en Bruil, D.W. (1995) Handhaving groene wetten: samen naar een oplossing! Wageningen: IBN-DLO.

Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.) (1998, [1978]) Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Zesde, herziene druk. Alphen aan de Rijn: Samson.

Houweling, P. van (2001) Geld voor duurzame landbouw: jaarlijks 124 miljoen EU-subsidie voor plattelandsontwikkeling. *OOGST Landbouw* 24 augustus 2001.

InNatura (2003) 'Algemeen'. Beschikbaar op http://www.innatura.org/Algemeen/Index.html.

Jehae, M. (2003) 'De Haagse Kentering: Adviesorgaan ziet politiek schuiven'. Natuur en Milieu, april 2003: 16-17.

Keulartz, F.W.J., Swart, J.A.A. en Windt, H.J. van der (2000) Natuurbeelden en natuurbeleid: theoretische en empirische verkenningen. Den Haag: NWO Ethiek en Beleid.

Kleijn, D. (2000) Resultaatgericht agrarisch natuurbeheer: een reactie. *Landschap* **17**(2): 151-152.

Kleijn, D. en Berendse, F. (2001) 'Agrarisch natuurbeheer is niet heilig.' *NRC Handelsblad* 3 november 2001.

Kleijn, D., Boekhoff, M. Ottburg, F., Gleichman, M. en Berendse, F. (1999) De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer: evaluatie van natuurwinst door beheersovereenkomsten in de polders Westbroek en Maarsseveen. *Landschap* **19**(4) 227-235.

Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. and Gilissen, N. (2001) Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural lanscapes. *Nature* **413**: 723-725.

Koe, J. de (2003a) Co-referaat op het Larenstein Seminar Strategie en Visie agrarisch natuurbeheer op 31 januari 2003.

Koe, J. de (2003b) 'Natuur en Landbouw.' Beleidsnotitie ten behoeve van het Larenstein Seminar Strategie en Visie agrarisch natuurbeheer op 31 januari 2003.

Koppen, C.S.A. van (1996) 'Natuur als inzet: het debat tussen landbouw en natuurbescherming in maatschappelijke context.' In: Hooglanders in de lage landen: natuurontwikkeling versus

agrarisch natuurbeheer. Wageningen: Themagroep Landbouw-Milieu/Studium Generale. pp. 3-15.

Koppen, C.S.A. van (2002) Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Proefschrift Wageningen Universiteit.

Kruk, M., Graaf, H.J. de, Harmelen, W. van, Twisk, W. en Keurs, W.J. ter (1995) 'Natuurproduktiebetaling: een nieuw instrument voor het agrarisch natuurbeheer.' In: Openbare uitgaven: zin en omvang van de overheidsuitgaven. vol. 27, afl. 2, pp. 94-99.

Landschapsbeheer Nederland (2003) Website. Beschikbaar op http://www.landschapsbeheer.nl/actueel/index.html.

LASER (2003) Informatie over dienst LASER. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl/laser/.

Langelaan, I. en Voskuilen, M. (1999) Inkomsten uit verbrede landbouw voor aantal bedrijven interessant. Agrimonitor 5(5) 1999.

Leemkule, M. A. van de (1997) Relaties met landbouw. Schriftelijke praktijkcursus natuurbeleid les VI. Euroforum Uitgeverij.

Linssen, I. (1994) 'Minister Jozias Van Aartsen: Landbouw en natuurbeheer vind ik vreselijk belangrijk. Die twee horen bij elkaar.' Inzicht in Natuur 6(3):7. Bewerking van een artikel uit het Met Name (personeelsblad LNV), 23 augustus 1994.

LTO Nederland (2001) De boer natuurlijk: de duurzame ontwikkeling van het platteland. Beschikbaar op http://www.lto.nl/.

LTO Nederland (2003) LTO Nederland, Visie en missie LTO concern. Beschikbaar op http://www.lto.nl/.

Luijt, J. (2002) Prijs voor landbouwgrond over de top. *Agrimonitor* 8(6) 2002.

Luteijn, D. (2002) 'Evenwicht'. Redactioneel commentaar. *De Landeigenaar* (6) 2002:2.

Maarel, E. Van der et al. (2002) De natuur in het Strategisch Akkoord: een strategische dissonant. Beschikbaar op www.biol.rug.nl/ploec/manifest.pdf.

Melman, T.C.P, Terwan, P., Van Heuven, M. van, Kranz, C.H., Guldemond, J.A., Udo de Haes, H.A. (2001) 'Ophef over agrarisch natuurbeheer onterecht'. NRC Handelsblad 23 oktober 2001.

Melman, D. (2003) (2003) Referaat op het Larenstein Seminar Strategie en Visie op 31 januari 2003.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1981) Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. Deel A: beleidsvoornemen. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 820, nrs. 1-2.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk en Ministerie van Volkshuisvesting, en Ruimtelijke Ordening (1981) Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud; beleidsvoornemen. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw en Visserij, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1975) Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud: Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beleid inzake de uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlanschappen. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989) Natuurontwikkeling; een verkennende studie. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990) Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1992) Nota Landschap: Regeringsbeslissing Visie Landschap. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993) Regeringsbeslissing Bosbeleidsplan. Tweede Kamer, vergaderjaar 19993-1994, 23 565, nr. 1. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995) Dynamiek en Vernieuwing: Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1996) Eerste subsidietoezeggingen voor plattelandsvernieuwing en agrarisch natuurbeheer. Persbericht 14 februari 1996. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997a) Programma Beheer: het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997b) Particulier natuurbeheer: achtergrondrapport van het Programma Beheer. Eindrapport van de projectgroep 'Experimenten particulier natuurbeheer'. Den Haag: Ministerie van LNV

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997c) Kenschets van het instrumentarium voor beheer van natuur, bos, landschap en recreatie. Achtergrondrapport van het Programma Beheer, Projectgroep 'Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing'. Den Haag, LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997d) Overzicht instrumenten voor beheer. Analyse van de outputgerichtheid van het instrumentarium voor beheer. Projectgroep "Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing'. Den Haag: LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997e) Outputsturing ten behoeve van natuur, bos, landschap en recreatie. Kenmerken van outputsturing en toepassing bij produkten voor natuur, bos, landschap en recreatie. Projectgroep 'Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing'. Den Haag: LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997f) Doelen voor beheer. Voorstel voor een stelsel van doelpakketten en voorwaarden voor beheer. Projectgroep 'Doelen'. Den Haag: LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997g) Rollen en verantwoordelijkheden. Projectgroep 'Rollen en verantwoordelijkheden van overheden en maatschappelijk veld. Den Haag: LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1998) Subsidieregeling natuurbeheer gedeeltelijk in werking. Persbericht 24 juli 1998. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999) Programma Beheer. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Programma Beheer op 15/04/1999, ondertekend door Staatsecretaris G. H. Faber. Correspondentie met het parlement (TRC-JZ/1999/4285). Beschikbaar op http://www.minlnv.nl/informart/parlemnt/1999/par99069.htm.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000a) Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000b) Veertig miljoen gulden extra voor agrarisch natuurbeheer. Persbericht 31 mei 2000. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000c) Tweehonderd miljoen gulden extra voor EHS. Persbericht 31 mei 2000. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000d) Memorie van toelichting bij de begroting van LNV in 2000. Beschikbaar op http://www.isw.agro.nl/Dossiers/Natuur%20en%20Landschap/Nieuwe_markt.htm.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeher en Visserij (2001) Plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006. Den Haag: SDU.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002a) Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Beschikbaar op http://www.min.lnv.nl/loket/.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002b) Minister Veerman koopt geen gronden meer aan. Persbericht 2 december 2002. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002c) *Wijziging Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer.* Nr. TRCJZ/2002/11809. Staatscourant 11 november 2002, nr. 217, p. 14.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002d) *Subsidieplafond Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer begrotingsjaar 2003.* Nr. TRCJZ/2002/11527. Staatscourant 11 november 2002, nr. 217, p. 16.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002e) Begroting 2003 Ministerie van LNV. Veerman en Odink: Vitale sector in vitaal landelijk gebied. Persbericht 17 september 2002. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002f) Structuurschema Groene Ruimte 2: Samen werken aan groen Nederland. Samenvatting Ontwerp-planologische kernbeslissing. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2003a) Achtergronden Programma Beheer: Vragen en Antwoorden vanuit het perspectief van de beheerder. Beschikbaar op: http://www.minlnv.nl/thema/groen/natuur/beheer/vraagantwoord/.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2003b) Regelingen Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen en Aanwijzing Landschapselementen. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesing, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993) Het landelijk gebied de moeite waard: Structuurschema Groene Ruimte. Kabinetsstandpunt. De Haag: Ministerie van LNV.

Natuurmonumenten (2002a) Gesprek Natuurmonumenten en minister Veerman. Persbericht 04/11/2002. Beschikbaar op: http://www.natuurmonumenten.nl.

Natuurmonumenten (2002b) Bezuiniging natuurbeleid niet verantwoord. Persbericht. Beschikbaar op: http://www.natuurmonumenten.nl.

Natuurmonumenten (2003) Informatie vereniging. Beschikbaar op: http://www.natuurmonumenten.nl/devereniging/.

Oosterveld, H.J.W. (1998) Moderne instrumenten. In: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Eeden, N. van den, Oosterveld, H.J.W. Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten. Wageningen: IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO.

Paassen, A.G. van (1991) Resultaatbeloning agrarisch weidevogelbeheer. Resultaten van een driejarig experiment in de provincie Gelderland. Utrecht: Centrum voor Landbouw en Milieu.

Paassen, A. van, en Schrieken, N. (eds.) (1998) Handboek Agrarisch Natuurbeheer. ???:Landschapsbeheer Nederland.

Paassen, A. van, Terwan, P. en Stoop, J. M. (1991) Resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer. Utrecht: Centrum voor Landbouw en Milieu.

Postma, A. (2003) Telefonisch gesprek op 17 maart 2003 met A. Postma, Informatiepunt Landelijk Gebied Groningen.

Poppe, H. van der (2002) 'Europese landbouw dreigt in spagaat terecht te komen'. *Oogst Landbouw* 26 april 2002, p. 20-21.

Provinciale Landschappen (2003) Website provinciale Landschappen. Beschikbaar op http://www.landschappen.nl/.

RIVM (2002a) Nationale Natuurverkenning 2. Milieu- en Natuurplanbureau. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

RIVM (2002b) Natuurbalans 2002. Milieu- en Natuurplanbureau. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

RLG (2002) 'Voor boeren, burgers en buitenlui: Advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied.' publicatie Raad voor het Landelijk Gebied 02/08.

RLG (2003) Website Raad voor het Landelijk Gebied. Beschikbaar op http://www.rlg.nl/actueelframe.html

SBNL (2003) Organisatie SBNL. Beschikbaar op http://www.sbnl.nl.

Schreur, J., Küper, M., Weultjes, C. en Woord, R. ter (1994) Basisboek milieurecht. Milieuhygiëne, water, natuur en landschap. Bussum: Coutinho.

Siemes, H. (2003a) 'Agrarisch natuurbeheer voor 2003 een topper'. In: goed om te weten. *Boerderij*, in samenwerking met LASER, Bureau Heffingen en Dienst Basisregistraties, april 2003, p. 20-21.

Siemes, H. (2003b) 'POP geeft aan platteland miljoenen injectie'. In: goed om te weten. *Boerderij*, in samenwerking met LASER, Bureau Heffingen en Dienst Basisregistraties, april 2003, p. 26-27.

Sleurink, D. (2002) 'Veel mooie woorden, maar natuurbeleid boert achteruit' Oogst Landbouw 13 december 2002, p. 10-11.

Snoo, G.R. de, Jong, F.M.W. de, Gorree, M., Brak, C., Poll, R.J. van der (1998) Sociaal-economische betekenis van agrarisch natuurbeheer in Waterland en Eilandspolder. CLM Rapport 144. Leiden: CLM.

Staatsbosbeheer (2003) Website Staatsbosbeheer. http://www.staatsbosbeheer.nl/.

Strien, A.J. van, Dorenbosch, M.M., Kruk, M. en Keurs, W.J. ter (1988) Natuurproductiebetaling: betalingen aan boeren voor geproduceerde natuur. *Landschap* 2, 131-138.

Timmer, E. (2002) 'Kras op de neus na opwelling: Minister Veerman krijgt standje van premier voor uitlating'. *Oogst Landbouw* 13 september 2002, p. 10.

Terwan, P. (1992) Boeren met natuur: een verkenning van kansen voor natuur op landbouwbedrijven. Utrecht: Centrum voor Landbouw en Milieu.

Terwan, P. (1996) Agrarisch natuurbeheer: een duurzaam perspectief? In: Bruin, A. de, Graveland, C., Oosting, B. en Wiegman, W. Hooglanders in de lage landen: natuurontwikkeling versus agrarisch natuurbeheer. Wageningen: Themagroep Landbouw-Milieu/Studium Generale. pp. 27-33.

Terwan, P. en Alleijn, W.F. (1995) Naar een slagvaardige aanpak van het agrarisch natuurbeheer. Centrum voor Landbouw en Milieu en Landschapsbeheer Nederland. Utrecht: CLM.

Terwan, P. Onderzoek en Advies (2002) Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer: wat kan er beter? Verslag van een seminar. Verslag van en seminar van Vogelbescherming Nederland, Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Natuurmonumenten op 21 mei 2002. Beschikbaar op http://www.snm.nl.

Veerman, C.P. (2002a) 'Inleiding door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer dr. C.P. Veerman, bij het in ontvangst nemen van de Natuurbalans 2002 op donderdag 12 september 2002 te Den Haag'. Beschikbaar op http://www.minlnv.nl.

Veerman, C.P. (2002b) 'Ombuigingen op budget natuuraankopen n.a.v. Strategisch Akkoord'. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 9 oktober 2002. TRC 2002/8527.

Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Eeden, N. van den, Oosterveld, H.J.W. (1998) Draagvlak voor de natuur: beelden, context en instrumenten. Wageningen: IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO.

Volker, C.M. (red.), Buijs, A.E. en Pleijte, M. (1998) Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap. Eindrapport. Wageningen: SC-DLO.

Voskuilen, M. (2001) Agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Agrimonitor 7(6) december 2001.

Weijden, W.J. van der, Wal, H. van der, Graaf, H.J. de, Brussel, N.A. van, en Keurs, W.J. ter (1984) Bouwstenen voor een geintegreerde landbouw. Voorstudie binnen het kader van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De auteurs zijn van de vakgroep Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden. Met medewerking van Th. Bakker van het Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wereld Natuurfonds (2003) Informatie over WNF Nederland. Beschikbaar op http://www.wwf.nl/wnf/website.

Whitfield, J. (2001) Birds fly in the face of 'green' farming incentive scheme. *Nature* 413:

Zoest, J.G.A. van (1993) 'Vraagtekens bij uitvoerbaarheid 2000 km^2 nieuwe recreatienatuur in Nederland.' In: ANWB/WWF Natuur en recreatie in 2000. Congresbundel Donderdag 27 mei 1993.

Bijlage 1: Lijst van afkortingen en acroniemen

AID	Algemene Inspectiedienst
ANV	agrarische natuurvereniging
EC	Europese Commissie
EHS	ecologische hoofdstructuur
EU	Europese Unie
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
CDA	Christen Democratisch Appél
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu
D66	Democraten 1966
DLG	Dienst Landelijk Gebied
FPG	Federatie Particulier Grondbezit
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Ha	Hectare, 10.000 vierkante meter
LASER	Landelijke Service Regelingen
LN	Landschapsbeheer Nederland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
NPN	Natuurlijk Platteland Nederland
POP	Plattelandsontwikkelingsplan
PvdA	Partij van de Arbeid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RBON	Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling
ROL/RAL	Regeling onderhoud landschapselementen/ Regeling aanpassing landschapselementen
ROS	Regeling ondersteuning samenwerkingsverbanden
SAN	Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer
SBNL	Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied
SN	Subsidieregeling natuurbeheer
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WNF	Wereld Natuurfonds

Bijlage 2: Subsidievormen binnen de SAN

Bron: informatiedossier "Achtergronden Programma Beheer". Beschikbaar op: http://www.minlnv.nl/thema/groen/natuur/beheer/vraagantwoord/

Beheerssubsidie
Subsidie voor het ontwikkelen of instandhouden van een natuurdoel.
Er zijn 25 verschillende beheerspakketten om die doelen te realiseren. Bij de hoogte van de beheersbijdrage wordt onderscheid gemaakt naar veen, zand of klei. De subsidiebeschikking loopt 6 jaar, uitgezonderd de beheerspakketten 'snelgroeiend loofbos' en 'snelgroeiend naaldbos'. Deze lopen 18 jaar.

Voorbeeld: beheerssubsidie 'bonte hooiweide'
De beheersbijdrage voor 'bonte hooiweide' is voor veen f 1860,- , voor klei f 2380,- en voor zand f 2390,- per ha per jaar. Dit bedrag is inclusief de monitoringsbijdrage (zelf meten of je het natuurdoel haalt) en bergboerencomponent (standaardvergoeding voor 'handhaving natuurlijke handicaps', anders gezegd: het handhaven van de bestaande, landbouwkundig niet optimale, terreincondities) . Om in aanmerking te komen voor de beheerssubsidie dient de beheerseenheid te bestaan uit grasland en minimaal 0,5 ha groot te zijn. De beheerseenheid mag niét worden bemest en beweiding is uitsluitend toegestaan in de periode van 1 augustus tot 31 december. Bij aanvang zijn er tenminste 15 inheemse plantensoorten (inclusief mossen) in een vlak van 25 m2 aanwezig. Na 6 jaar is dit toegenomen tot tenminste 20 inheemse plantensoorten.

Landschapssubsidie
Subsidie voor het instandhouden van landschapselementen.
Er zijn 15 verschillende landschapspakketten. Om in aanmerking te komen voor de landschapssubsidie dient het landschapselement te liggen binnen het in het pakket genoemde landschapstype. Bij de hoogte van de beheersbijdrage wordt onderscheid gemaakt naar kenmerken van het element, b.v. stamdiameter van bomen, of bedekkinggraad van bomen en struiken [SAN hoofdstuk 6]. De subsidiebeschikking geldt voor 6 jaar.

Voorbeeld: landschapssubsidie 'houtwal'
De houtwal dient gelegen te zijn binnen het landschapstype zandgebied of kustzone. De beheersbijdrage voor een 'houtwal' is f 1.045,- per ha voor de begroeide oppervlakte tussen 90 en100% bedekking. Bij een bedekking tussen 75 en 90% is de vergoeding f 785,- per ha, tussen 75 en 50% f 525,- per ha.

Inrichtingssubsidie
Subsidie voor het éénmalig creëren van een betere uitgangssituatie.
Dit is soms nodig om natuurwaarden binnen een beheers- of landschapspakket te kunnen ontwikkelen. [SAN hoofdstuk 5]. Inrichtingssubsidie kan uitsluitend

worden verkregen wanneer ook beheers- of landschapssubsidie wordt aangevraagd. De inrichtingssubsidie is van toepassing op alle landschapspakketten en een beperkt aantal beheerspakketten. Het subsidiebedrag bedraagt 95% van de daadwerkelijk gemaakte subsidiabele kosten, tot een bepaald maximum bedrag. Subsidiabel zijn de eenmalige kosten voor het opstellen van een inrichtingsplan, bebossing van een terrein, herstel of aanleg van een landschapselement, wijziging van de waterhuishouding, grondverzet en het plaatsen van een raster. Verwijderen van afval, aanschaf van machines en achterstallig onderhoud van landschapselementen komen niet in aanmerking.
De subsidiebeschikking is maximaal 1 jaar geldig.

Voorbeeld: inrichtingssubsidie
U heeft een houtwal op uw bedrijf die in aanmerking komt voor landschapssubsidie. De houtwal sluit niet aan bij de houtwal van de buren (een gat van 100 m). Voor de aanplant van 100 m houtwal kan inrichtingssubsidie worden verleend tot een maximum van f 20.000,- per ha. U heeft een smal langgerekt perceel waarvoor u een beschikking kan verkrijgen voor het beheerspakket bonte hooirand. U wilt graag een terrastalud aanleggen op de kop van het perceel om de natuurwaarde van de rand nog verder te verhogen. Voor de aanleg van een terrastalud komt u éénmalig in aanmerking voor inrichtingssubsidie tot een maximum van f 1.500,= per object van minimaal 60 m'.

Subsidie natuurlijke handicaps (voorheen de bergboerenregeling)
Subsidie voor het instandhouden van de bestaande, landbouwkundig niet optimale, terreincondities, ook wel natuurlijke handicaps genoemd.
Het betreft het beheerspakket in bijlage 31 en SAN hoofdstuk 7. De subsidiebeschikking heeft een looptijd van 6 jaar.

Voorbeeld: subsidie natuurlijke handicaps
U spreekt af de bestaande uitgangssituatie van uw perceel (onder meer microreliëf, perceelstructuur, waterhuishouding en landschapselementen) te handhaven.
De beheersbijdrage is op veen f 260,-/ha/jaar, op klei en zand f180,-/ha/jaar

---

Overgangsbeheerssubsidie
Subsidie voor agrarisch natuurbeheer in gebieden, waarin de functie landbouw op termijn zal wijzigen in de functie natuur.
Deze vorm van subsidie is bedoeld om de drempel voor de overgang van de functie landbouw naar natuur te verlagen. De subsidie geldt uitsluitend voor landbouwgronden die zijn begrensd als reservaatsgebied of als natuurgebied in een natuurgebiedplan. De subsidie geldt maximaal voor een tijdvak van 6 jaar tot uiterlijk 31 december 2009. Dit betekent dat beschikkingen die na 31 december 2003 worden verleend een kortere looptijd hebben.
Voor agrariërs die op 31 december 1999 al een beheersovereenkomst met het BBL hebben gesloten gelden andere termijnen. De betreffende ondernemers worden hierover ingelicht door de Dienst Landelijk Gebied.

Voorbeeld: overgangsbeheerssubsidie
U heeft een perceel binnen een door de provincie begrensd natuurgebied waar men streeft naar soortenrijke graslanden. De Provincie kan in bepaalde gevallen overgangsbeheer toestaan. U heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om voor een tijdvak van maximaal 6 jaar het beheerspakket 'bont hooiland' te sluiten. De beheersbijdrage is op veen f 2100,- , op klei f 2380,- en op zand f 2390,- per ha per jaar. Dit is inclusief monitoringsbijdrage en bergboerencomponent. Om voor deze beheerssubsidie in aanmerking te komen dient uw perceel te bestaan uit grasland en minimaal 0,5 ha groot te zijn. De beheerseenheid mag niet bemest en beweid worden. Bij aanvang zijn er tenminste 15 inheemse plantensoorten (inclusief mossen) in een vlak van 25 m2 aanwezig, na 6 jaar is dit toegenomen tot tenminste 20 inheemse plantensoorten.

Harm Feentje
VRIJE VOGELS
ONDERZOEK WIJST UIT DAT WEILANDEN MET AGRARISCH NATUURBEHEER MINDER IN TREK ZIJN BIJ DE WEIDEVOGELS
HEB IK ALTIJD AL GEZEGD
MMM..
ZOEM
ZOEM
ZE KOMEN VAKER VOOR IN GEWOON GRASLAND..
NU DOEN WE ER TOCH ALLES AAN OM HET DE VOGELS NAAR DE ZIN TE MAKEN. EN DAN KOMEN ZE NIET!!
IK BEGRIJP 'T NIET...
ZOEM
..NOU JA...
...VOGELS ZIJN VRIJ OM TE KIEZEN...ZO GAAT DAT IN 'N DEMOCRATIE
KIEVIT KIEVIT
TUDELUUD TUDELUUD
MMM...
JE ZEGT 'T HARM
GRUTTO GRUTTO
SCHOLEKSTER SCHOLEKSTER