

# In Nederland is plaats voor een zich ontwikkelende landbouw

De landbouw beleeft een moeilijke periode, maar is verre van dood. Landbouw kan een belangrijke rol blijven vervullen in het beheer van het landelijk gebied. Om dat te kunnen, moet aan een ingrijpend omvormingsproces vorm worden gegeven. Een veelbelovend begin is gemaakt. De stelling van Vereijken dat de landbouw uit Nederland zal en mag verdwijnen, doet geen recht aan de groene potentie van deze bedrijfstak. Zorg voor natuur en landschap is niet alleen een boerenzaak, maar een maatschappelijke zaak. De boer als leverancier van groene diensten.

In zijn als vraag gepresenteerde bijdrage 'Zal en mag de landbouw uit Nederland verdwijnen?' (Vereijken, 2003) komt Pieter Vereijken tot een klinkende bevestiging: ja, de landbouw zal verdwijnen; ja, de landbouw mag verdwijnen! Voor de functies waterbeheer en klimaatcontrole vindt hij het zelfs een zege! Voor de groene functies van de landbouw (natuur- en landschapsbeheer) heeft hij weinig woorden nodig: die stellen in kwaliteit (effectiviteit) weinig voor en bieden economisch weinig of geen soelaas.

Ik ben geen econoom en geen bedrijfskundige. Aan de economische of bedrijfskundige argumenten van Vereijken wordt in dit artikel dan ook geen aandacht geschonken. Op twee door het tijdschrift Landwerk en IAHL-Larenstein georganiseerde discussiebijeenkomsten is evenwel gebleken dat over economie en bedrijf het laatste woord nog niet is gezegd (Van Duinhoven, 2003). Ik houd daarom reserves ten aanzien van Vereijken's voorspellingen over het voortbestaan van de Nederlandse landbouw. Zijn artikel maakt echter wel duidelijk dat het voortbestaan van de landbouw niet meer vanzelfsprekend is. Een boodschap die al schokkend genoeg is.

Wel wil ik wel ingaan op de lichtvoetigheid waarmee Vereijken de groene functies van de landbouw terzijde schuift. Kort gezegd stelt Vereijken dat het groene gehalte van de landbouw beperkt is en dat, voor zover er groen is, het beheer door anderen overgenomen zou moeten worden. Dat is wel heel gemakkelijk. Wie zou dat moeten zijn? En tegen welke kosten en voorwaarden moet dit wor-

den gedaan? Verder stelt Vereijken dat groene diensten financieel niet interessant kunnen zijn, o.m. vanwege Brusselse eisen. Ook daarop wil ik kort ingaan

## Ontwikkelingen in de landbouw

Wat in Vereijken's verhaal ontbreekt, is oog voor ontwikkelingen binnen de Nederlandse landbouw. Vereijken trekt trends die zich de laatste jaren in de bedrijfsontwikkeling hebben voorgedaan, eenvoudigweg door naar de toekomst en trekt op basis daarvan conclusies. Waar hij aan voorbijgaat is de flexibiliteit van de agrarische bedrijven en de zoektocht die zich op dit moment binnen deze sector afspeelt om beter in de maatschappelijke behoeften te voorzien. Grote delen van de sector zijn zich er namelijk van bewust dat zijn voortbestaan niet op dezelfde vanzelfsprekendheden kan worden gebaseerd als vroeger.

Wat ook bij Vereijken ontbreekt, is oog voor het feit dat maatschappelijke noties over het belang van de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap, de rol van de agrariërs daarin en de manier waarop dit kan worden gefinancierd, nog volop in ontwikkeling zijn. Hoe het beheer en de financiering van het natuur- en landschapsbeheer geregeld zouden moeten worden en wat de hoogte van de betaling zou moeten zijn, zijn onderwerpen van beleidsmatige en politieke verkenningen. Agrariërs opteren om in het beheer een vooraanstaande rol te gaan spelen. Tot op dit moment hebben zij echter met grote onzekerheden te maken wat het hen moeilijk maakt om hun bedrijfsvoering daarop af te stemmen.

DICK MELMAN

Dr. Th.C.P. Melman,  
Wageningen-UR, Alterra,  
Postbus 47, 6700 AA  
Wageningen,  
dick.melman@wur.nl

Foto: Saxifraga,  
Jan van der Straaten

## Natuur en landschap binnen landbouw: van claim naar vraag

De laatste decennia wordt aan de groene functies van het landelijke gebied maatschappelijk een steeds grotere betekenis toegekend. En aan de landbouw wordt voor de realisering daarvan een belangrijke rol toegekend. De vormgeving daarvan is een zoektocht die tot op de dag van vandaag voortduurt. In de jaren 70 was de gedachte dat het beheer van natuur en landschap eenvoudigweg van de boeren afgedwongen zou kunnen worden met geboden en verboden. Deze benadering was weinig effectief: ze zette de boer in de beklagdenbank en riep daarmee verzet op. Daarna is een traject ingezet, waarbij de boer werd uitgenodigd. Hem werd gevraagd op vrijwillige basis deel te nemen aan natuur- en landschapsgericht beheer en hij kreeg daarbij financiële compensatie (beheersovereenkomsten). Deze periode is belangrijk geweest voor het in gesprek komen van de overheden en de georganiseerde natuurbescherming met de agrarische wereld op het gebied van groene functies. De te hanteren beheersregimes, de begrenzing van gebieden, de agrarische inpasbaarheid en de hoogte van de vergoedingen werden voortdurend en intensief door de diverse betrokkenen besproken. In deze periode ontwikkelde de rol van de landbouw zich geleidelijk van argwanend/afhoudend naar betrokken. Dit is ook terug te zien in de groei van het areaal waarvoor beheersovereenkomsten zijn gesloten. Na een aarzelend begin in 1981, trad er vanaf het begin van de jaren negentig een periode van versnelde groei in. Deze groeiversnelling is wellicht ook bevorderd door de productiebeperkende beleidsmaatregelen zoals de superheffing. Op dit moment wordt er op 84.000 ha landbouwgrond agrarisch natuurbeheer uitgevoerd (MNP, 2003; tekstkader 1).

## Organisatorische ontwikkelingen

Kwantitatief inzicht in de omvang van beheer is van be-

lang, zeker zo belangrijk zijn de organisatorische ontwikkelingen die zich binnen de landbouw afspeelen. Het natuur- en landschapsbeheer zijn activiteiten waaromheen door de agrariërs een omvangrijke organisatie is opgebouwd. Er zijn inmiddels meer dan 120 agrarische natuurverenigingen. Hierin zijn in totaal zo'n 9.500 agrariërs actief. Het werkgebied van al deze verenigingen tezamen bedraagt zo'n 0,5 miljoen hectare, een kwart van het Nederlandse areaal landbouwgrond. Deze verenigingen richten zich niet alleen op de eigen agrarische achterban, maar slaan ook een brug naar burgers, de 'consumenten' van natuur en landschap; in totaal zijn er 4.000 burgerleden binnen de agrarische natuurverenigingen (Oerlemans et al., 2001, mond. med. J. Klaver, 2004).

De agrarische natuurverenigingen zijn op eigen initiatief ontstaan, de traditionele LTO-organisatie hield een zekere afstand. Toch zijn ook in de LTO-organisatie belangwekkende ontwikkelingen gaande gericht op beheer van natuur en landschap als deel van de agrarische professie. Zo is vorig jaar door de LTO de 'Vakgroep Verbreding' opgericht. Deze vakgroep richt zich op de belangenbehartiging van diverse verbredingsactiviteiten. Het beheer van natuur- en landschap neemt daarin de belangrijkste plaats in, naast recreatie, zorg en streekproducten. De vakgroep vindt contact met de burger-consument zeer belangrijk. Daartoe is de stichting Vrienden van het Platteland opgericht. Het gelijknamige tijdschrift dat de stichting uitgeeft heeft 60.000 betalende abonnees (waarvan 1/3 burgers; mond. med. G. Titulaer, 2004). Dat is een aanzienlijk aantal, vergelijkbaar met de aanhang van de zehonderdcrèche Pieterburen (ruim 53.000) en Milieudefensie (ruim 71.000) (Vroege Vogels, 2003).

Bovenstaande gegevens laten zien dat na een aarzelende start de agrarische wereld er serieus werk van maakt om haar bedrijfsvoering te richten op maatschappelijke wensen. Wat eerst als bedreiging werd gezien, is tot profes-



## 1. Omvang agrarisch natuurbeheer

De beheersinspanningen van de landbouw voor natuur en landschap zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Het Nederlandse natuurbeleid heeft tot doel om in 2018 op 145.000 ha, van de circa 2 miljoen ha landbouwgrond in Nederland, agrarisch natuurbeheer te laten plaatvinden. Inmiddels zijn voor 84.000 ha beschikkingen afgegeven (MNP, 2003). Daarnaast zijn in beheer: 2.500 km aan houtwallen, -singels e.d. en circa 60.000 landschapselementen (poe-len, knotbomen, e.d.) (gegevens Laser/DLG over 2002). Het jaarlijkse budget wat met agrarisch natuur- en landschapsbeheer is gemoeid, is naar schatting 57 miljoen euro. Gemiddeld bedraagt de beheersubsidie zo'n e5.300 agrariër/jaar. Hoewel duidelijk is dat dit geen volledige bestaansbasis biedt, is het meer dan marginaal. En, de groei is er nog niet uit. Na enkele jaren stagnatie is de belangstelling voor nieuwe beschikkingen dit jaar zeer groot. Door de boeren en particulieren is in 2004 voor ruim 45 miljoen euro meer aangevraagd dan beschikbaar is! Overigens zijn hiermee nog niet alle beheersinspanningen in beeld gebracht. Naast het betaalde beheer wordt door vele burger-vrijwilligers (in 2000 waren dat er 10.800) in samenwerking met boeren (in 2000 waren dat er 16.500) vrijwillig weidevogelbeheer uitgevoerd. In de loop van de jaren is dit uitgegroeid tot een areaal van meer dan 330.000 ha (Van Paasen, 2001), 1/3 van het totale graslandareaal. Deze cijfers geven aan welke plek het natuur- en landschapsbeheer nu inneemt: vele duizenden boeren en burgers zijn er actief mee bezig. Ten slotte is belangrijk te weten dat de beheersinspanningen van agrariërs niet beperkt zijn tot agrarisch land. Ze strekken zich ook uit tot de reservaten die eigendom zijn van natuurbeschermingsorganisaties. Geschat wordt dat circa 90 % van de graslandreservaten door boeren wordt beheerd. Het gaat daarbij om 80.000 hectare (Sanders et al., 2003; Luttik et al., 2003).

sionele uitdaging geworden. De agrarische natuurverenigingen zijn in kunde en kennis al goed geoutilleerd. Verdere uitgroei in professionaliteit ligt binnen handbereik, inclusief snelle realisatie in de praktijk.

Het is vreemd dat Vereijken in het geheel niet ingaat op deze ontwikkelingen binnen de landbouw. Dat hij niet uitwerkt welke perspectieven de landbouw zou kunnen bieden om de kwaliteit van het landelijke gebied te behouden en te versterken.

### **Van compensatie naar beloning – Groene Diensten**

Vereijken stelt dat overgaan op groene diensten voor de landbouw financieel geen soelaas biedt omdat alleen gederfde inkomsten kunnen worden vergoed. Hier snijdt hij inderdaad een zeer belangrijk en gevoelig punt aan. Bij

de huidige regelingen wordt de compensatie voor een belangrijk gedeelte bepaald door de verminderde agrarische productie die het gevolg is van extensiever gebruik. Dat betekent dat de vergoedingen niet daarboven kunnen uitstijgen. Echter, er zijn zeer wel mogelijkheden om agrariërs te belonen/subsidiëren voor hun feitelijke inzet (bestede uren) voor natuur- en landschapsbeheer. Daar wordt nu nog maar mondjesmaat gebruik van gemaakt. Voor de EU is cruciaal dat inzichtelijk wordt gemaakt welke inspanningen er worden geleverd. De in Programma Beheer ontwikkelde systematiek van resultaatbeloning maakte dit lastig, maar recent zijn aanpassingen doorgevoerd die meer mogelijkheden bieden. Er zijn binnen de 'collectieve weidevogelpakketten' werkzaamheden ten behoeve van natuur onderscheiden waarvoor wordt betaald. Het gaat dan bijvoorbeeld om het zoeken, markeren en ontzien van

**Foto** Binnen de koepelorganisatie van Natuurlijk Platteland wordt regelmatig van gedachten gewisseld over de mogelijke betekenis van de landbouw voor Groene Diensten. Hier een bijeenkomst in Groningen (juni 2003), waarbij prof. dr G. van Dijk te gast was (foto: Dick Melman).



weidevogelnesten. Langs dit spoor van betaling voor geleverde inzet kan een verdere ontwikkeling worden ingezet. Een dergelijke benadering (betaling voor feitelijke inzet) kan verder worden uitgewerkt binnen het kader van Groene Diensten, waarvoor verscheidene ontwikkelingsinitiatieven lopen. Een dergelijke benadering past in elk geval goed in het lange termijn beleid van de EU die de sociale leefbaarheid van het landelijk gebied nastreeft.

Het in praktijk brengen van Groene Diensten zal overigens zowel van de agrariërs als van de burgermaatschappij nog heel wat veranderings- en inlevingsvermogen vergen. Burgers zullen er aan moeten wennen dat voor triviaal lijkende zaken zoals soortenrijke perceelsranden en koeien in de wei zal moeten worden betaald. De boeren zullen op hun beurt indringend ervaren dat Groene Diensten geen panacee zijn voor hun bedrijfsproblemen. Ook met Groene Diensten is vergroting van efficiency en verdere schaalvergroting waarschijnlijk en zullen veel banen uit de landbouw verdwijnen.

### Groene Diensten zonder landbouw?

Vereijken neemt wel heel gemakkelijke aan dat de maatschappelijk gewenste kwaliteit van het landelijke gebied zal worden gerealiseerd wanneer nieuwe grondbezitters neerstrijken als de boeren zijn verdwenen. Hij stelt eenvoudigweg voor marktpartijen op het platteland meer bouwruimte buiten de bebouwde kom te geven in ruil voor het dienen van collectieve belangen. Dit wil hij bereiken door met het verlenen van bouwvergunningen zoveel heffing op te leggen dat daarmee '...het grootste deel van de 2 miljoen hectare landbouwgrond in collectief bezit komt...'. Achterkant-van-een-sigaretkistje-berekeningen geven aan dat die twee miljoen hectare een bedrag van zo'n 70-100 miljard Euro vertegenwoordigt. Het lijkt mij niet reeel dat marktpartijen de daarvoor benodigde heffing zullen willen opbrengen. Bovendien moet die grond ook nog worden beheerd, waar ook weer kosten zullen zijn gemoeid. Hoe hoog zullen die kosten zijn en hoe verhouden die zich met de kosten van groene diensten door boeren? Daarover zegt Vereijken niets. Het lijkt

---

mij dat bij een behandeling van de vraag: ‘mag de landbouw uit Nederland verdwijnen’ dit soort kwesties ook zou moeten worden behandeld.

Natuurlijk, agrariërs hebben geen monopolie als het gaat om het uitvoeren van groene activiteiten. Ook anderen zijn in staat om beheersactiviteiten uit te voeren. Een kritische vergelijking is zeker op zijn plaats. Ik kan me evenwel voorstellen dat agrariërs, beheerders van oudsher, in kosten-effectiviteit hoge ogen gooien (zie tekstkader 2).

## Is de landbouw per definitie de leverancier van Groene Diensten?

Landbouw mag misschien een goede kandidaat zijn voor het leveren van Groene Diensten, deze rol zal nog wel moeten worden verdiend. Ook al zijn veel van de Nederlandse natuur- en landschapswaarden door landbouwkundige activiteiten ontstaan, het is niet per se de moder-

ne landbouw die noodzakelijk is voor het voortbestaan ervan, ook al claimt ze die rol met verve. De combinatie van voedselproductie met Groene Diensten vergt een uitgekiend beheer. Voor wat betreft het natuurbehoud leert de geschiedenis van het weidevogelbeheer dat het niet eenvoudig is om een effectief beheersregime te verkrijgen. Het door de overheid ontworpen stelsel van beheersovereenkomsten, ondersteund door veel onderzoek, heeft tot dusverre niet tot een algehele verbetering of stabilisatie van de weidevogelstand geleid. (Zelfs in reservaten lukt het lang niet altijd de weidevogelpopulatie te handhaven.) Ook voor behoud van het landschap liggen er voor de landbouw lastige opgaven. Grootschalige landbouw verdraagt zich nu eenmaal lastig met het behoud van kleinschalige landschappen. Interessant is in dit opzicht de studie van Stortelder *et al.* (2001) die laat zien dat agrarische bedrijven tegen concurrerende kosten een functie kunnen vervullen in natuur- en landschapsbeheer.

Doordat de landbouw soms al te gemakkelijk stelt dat zij voor het voortbestaan van het landschap en de daarin voorkomende natuur noodzakelijk is, wil zij te snel tot de orde van de dag overgaan, zonder precies in beeld te brengen wat nu de groene prestatie is die ze levert. Dat levert aan ‘de andere kant’ het beeld op dat de landbouw alleen met zichzelf bezig is, zonder écht acht te willen slaan op de maatschappelijke wensen. Het is op dit vlak noodzaak vraag en aanbod zorgvuldig in beeld te brengen om vervolgens de zakelijke aspecten goed te regelen. Op die manier kan landbouw zich ontwikkelen tot een belangrijke leverancier van Groene Diensten. Overigens zal zij dat niet alleen kunnen doen, maar in gezamenlijkheid met de andere beheerders en grondeigenaren in het landelijke gebied. Groene Diensten kunnen nu eenmaal het beste gebiedsgericht gerealiseerd worden.

## 2. Beheersscenario's

Het lijkt interessant om bijvoorbeeld voor een gebied als het Wormer- en Jisperveld verschillende beheersscenario's te vergelijken: (1) beheer door de huidige agrariërs (ca 15 vrij kleine bedrijven); (2) beheer door 4 grote bedrijven (doorvoering van op groene diensten gerichte schaalvergroting); (3) beheer door een terreinbeherende organisatie (bijv. Natuurmonumenten). Scenario 2 staat dan voor beheer door grote, moderne op natuur- en landschapbeheer ingestelde bedrijven (met voedselproductie als kostendrukkende neventak). Het zou kunnen zijn dat dit scenario in meerdere opzichten interessante perspectieven biedt (kosteneffectiviteit, duurzaamheid, goede afstemmingsmogelijkheden met Natuurmonumenten). Mocht dat niet het geval zijn, dan boet landbouw als uitvoerder van Groene Diensten stevig aan belang in.



## Mag de landbouw uit Nederland verdwijnen?

Ten slotte nog iets over de door Vereijken gebezigde vraagstelling: mag de landbouw uit Nederland verdwijnen? Wat betreft voedselproductie acht hij de Nederlandse landbouw (op termijn) misbaar en wat betreft milieu lost het verdwijnen van de landbouw vooral problemen in ons land op: geen verdroging en vermessing meer. Vereijken wijdt echter geen woord aan de strategische betekenis van voedselproductie in eigen land en geeft geen aandacht aan eventuele milieuproblemen die voedselproductie elders met zich mee kan brengen.

De strategische overwegingen zijn vooral belangrijk vanwege de onomkeerbaarheid van het proces van grondonttrekking aan de landbouw: in de praktijk geldt, eens weg is altijd weg. Hierboven is al aangegeven dat Vereijken het niet aannemelijk maakt dat vrijkomende grond via een heffingsstelsel een groene functie zal kunnen krijgen.

Daarvoor is grond te duur. Wat betreft de milieuproblemen: voedselproductie en milieuaspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voortbestaan van voedselproductie in Nederland dwingt ons te blijven spiegelen hoe wij met natuurlijke hulpbronnen omgaan, hoe wij de aarde exploiteren. Veel van ons huidige milieubesef is hieraan gekoppeld. Het wegvallen van de landbouw uit Nederland zal dit besef verder doen eroderen. De waarde van de ruimtelijke nabijheid van voedselproductie & voedselconsumptie ten behoeve van het milieubewustzijn zou ook een belangrijke rol moeten spelen bij het zoeken naar antwoord op de vraag of de landbouw uit Nederland mag verdwijnen. Landbouw levert meer dan op het eerste gezicht lijkt. Voor een landbouw die zich in haar ontwikkeling terdege rekenschap geeft van de maatschappelijke ontwikkelingen en zich toelegt op vervulling van andere maatschappelijke functies, zou er wel degelijk plaats moeten zijn.

---

## Literatuur

**Duinhoven, G. van, 2003.** Wil de laatste boer het licht uitdoen? Landwerk (6, 2003), 9-10.

**Vereijken, P., 2003.** Zal en mag de landbouw uit Nederland verdwijnen? Landschap 20: 207-214.

**Klaver J., 2004.** (Coördinator Natuurlijk Platteland West (voorheen In Natura)). Mondelinge mededeling.

**Luttik, J., B. van der Ploeg, J. van den Berg, M.J.S.M. Reijnen & M.E. Sanders, 2003.** Landbouw Natuurlijk; over het meten van natuurkwaliteit in agrarisch gebied. Milieu- en Natuurplanbureau. Werkdocument 03/8.

**MNP, 2003.** Natuurbalans 2003. Milieu- en Natuurplanbureau. Kluwer, Alphen a/d Rijn.

**Paassen, A. v., 2001.** Vrijwillige weidevogelbescherming in Nederland, jaarverslag 2000. Utrecht, Landschapsbeheer Nederland.

**Sanders, M.E., H. van Blitterswijk, H.F. Huiskes, M.N. van Wijk & A. Blankena, 2003.** Beleidsvaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003; waarin: particulieren in samenwerkingsverbanden met terreinbeherende organisaties. Milieu- en Natuurplanbureau. Werkdocument 03/16.

**Oerlemans, N., J.A. Guldemond & E. van Well, 2001.** Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen. Milieu- en Natuurplanbureau werkdocument 01/12.

**Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top & P.A.M. Visschedijk, 2001.** Boeren voor natuur. De slechtste grond is de beste. Alterra rapport 312. Wur-Alterra, Wageningen

**Titulaer, G., 2004.** (Directeur WLTO, directeur Vrienden van het Platteland). Mondelinge mededeling.

**Vroege Vogels, 2003.** Vroege Vogels Parade, 2003. [www.vroegevogels.nl](http://www.vroegevogels.nl)