

H. van Nes

In februari 1975 verschenen tegelijkertijd drie regeringsnota's, die vanwege de kleur van hun omslag en hun inhoud al direct werden aangeduid met de 'drie groene nota's'. Twee ervan waren ondertekend door staatssecretaris Meijer van CRM en betroffen de instelling van Nationale Parken en van Nationale Landschapsparken (interim-nota), terwijl de derde medeondertekend was door de minister van Landbouw en Visserij en door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Laatstgenoemde nota behandelt de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud, en staat bekend als de Relatienota. Voor de niet-insiders volgt hier - wel heel erg beknopt - de hoofdlijnen van die Relatienota.

Het huidige, ongeveer 10 jaar geleden geformuleerde landbouwstructuurbeleid (een strakke prijsbeheersing, die noodzaakte tot produktiviteitsverhoging door middel van mechanisatie en schaalvergroting met de konsekwentie: uitstoting van arbeid) leidt tot toenemende spanningen onder die boeren, die potentieel tot de zgn. 'wijkers' moeten worden gerekend en voor wie nu vrijwel geen vervangende werkgelegenheid blijkt te bestaan. Natuur- en landschapsbeschermers zijn evenmin gelukkig met de gevolgen van dit beleid: De optimale inrichting van het agrarisch gebied, gericht op groei van de produktie, mechanisatie en schaalvergroting, heeft al heel wat landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden te niet gedaan.

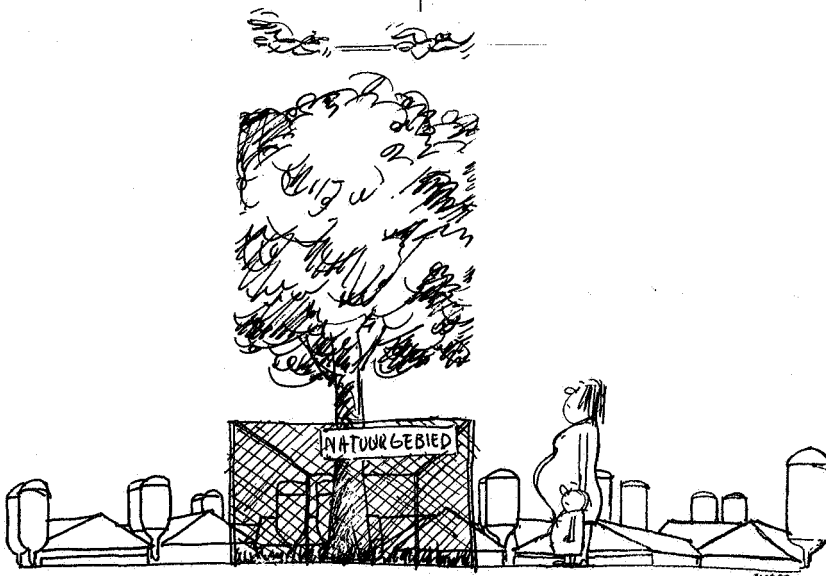
De honderden miljoenen die jaarlijks aan dit structuurbeleid worden uitgegeven, hebben intussen niet kunnen voorkomen, dat op vele plaatsen de boerenstand verarmt, hetgeen weerspiegeld wordt in een evenzeer te betreuren verpaupering van het landschap en de daarin opgenomen boerderijen en bedrijfsgebouwen. Gebrek aan grond en/of aan

financieringsmiddelen blokkeert de weg naar schaalvergroting terwijl een deel van de boeren ook niet geschikt of bereid is om een agrarisch manager te worden. Bedrijfsbeëindigingsregelingen bevorderen kennelijk in onvoldoende mate het doorschuiven van de grond naar de 'blijvers', terwijl de huidige prijzen van en schaarste aan grond daarop een extra rem betekenen. Deze situatie doet zich vooral voor in de kleinschalige, landschappelijk waardevolle gebieden, waar de landbouw van oudsher bestond uit kleine bedrijven met een geringe bedrijfsomvang.

Van een ombuiging van het landbouwstructuurbeleid kan nog niet worden gesproken, al realiseren 'Brussel' en 'Den Haag' zich steeds duidelijker, dat de door het prijsbeleid veroorzaakte boterbergen, melkplassen e.d. tot een beleidsverandering dwingen. Er is echter wel een groeiende belangstelling te

signaleren voor de problemen van de kleinere boeren. Deze is wellicht mede gestimuleerd door de sterk toegenomen weerstanden van de zijde van natuur- en landschapsbescherming tegen de landschappelijke gevolgen van het tot nu toe gevoerde beleid. Daar waar kwetsbaarheid van het landschap en economische zwakte van de agrarische bevolking hand in hand gaan - en dat is vaak het geval - zou een aanvulling op het inkomen uit de produktie van voedsel kunnen bestaan uit een beloning voor het beheer en het onderhoud van het landschap, waarop een groot deel van de gemeenschap prijs blijkt te stellen.

De Relatienota opent in principe de mogelijkheid zo'n beleid te gaan voeren en behandelt dus meer dan zijn titel suggereert. Voor wat betreft 'de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud' had de nota kunnen volstaan met de konstatering dat die



niet te best is en vaak gekenmerkt wordt door grensincidenten en soms oorlogsachtige toestanden. In feite is in de nota aan de orde de versterking van de inkomenspositie van de boer in kleinschalige en kwetsbare landschappen. Het tot nu toe gehanteerde structuur-instrumentarium blijkt daarin tekort te schieten.

De Relatienota vond niet alleen bijval in kringen van de natuur- en landschapsbeschermers maar gelukkig ook bij het agrarische bedrijfsleven, dat zich voordien wel heel erg in het principe van het vrije ondernemerschap had vastgebeten. Aanvaarding door de boeren van de nieuwe rol van gehonoreerde landschapsbeheerder naast die van voedselproducent is nl. essentieel voor het welslagen van deze poging om waardevolle kultuurlandschappen voor het nageslacht te behouden door een zodanige verhoging van het inkomen dat het de landbouwer uitzicht biedt op een maatschappelijk verantwoord bestaan. Die gedachte is inmiddels nader uitgewerkt en daaruit zijn twee beschikkingen voortgekomen voor het sluiten van *beheersovereenkomsten* of van *onderhoudsovereenkomsten* tussen de staat en de betrokken boeren. De Relatienota kent ook nog een derde categorie landbouwgronden, de *reservaten*, waar de beperkingen van het agrarisch gebruik met het oog op de kwetsbaarheid van de landschaps- en natuurwaarden zover moeten gaan, dat exploitatie binnen de ondernemingswijze productie niet meer uitvoerbaar wordt geacht. Die gronden zullen op den duur door de natuurbescherming moeten worden aangekocht.

#### Slikken of stikken

Voldoet deze nadere uitwerking van de Relatienota aan de verwachtingen die het verschijnen ervan bij de boeren enerzijds en bij de natuur- en landschapsbescherming anderzijds heeft gewekt? Een oordeel daarover te vellen is moeilijk omdat slechts beide

bovengenoemde beschikkingen openbaar zijn gemaakt en veel andere voornemens slechts bij geruchte bekend zijn geworden. De beschikking 'Beheersovereenkomsten' komt van de minister van Landbouw, is in ontwerp aan het Landbouwschap om advies gezonden en inmiddels vastgesteld. De andere beschikking is door de staatssecretaris van CRM tegelijkertijd aan dat schap gezonden, maar was ten tijde van het schrijven van dit artikel nog niet definitief. Het langzamerhand ingeburgerde beleid om *alle* belanghebbenden inspraak te verlenen is voor dit onderwerp kennelijk overbodig geacht. Ook de particuliere natuurbescherming (Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de provinciale Landschappen) is niet om zijn mening gevraagd. Dat lijkt verbazingwekkend, want als er ergens ervaring is opgedaan en kennis bestaat over het beheer van landbouwgronden met een ruimere doelstelling dan alleen het bereiken van een zo hoog mogelijke voedselproductie, is het juist daar. Deze instellingen hebben immers behalve natuurterreinen al op grote schaal waardevolle kultuurgronden in hun bezit en zijn daardoor bijzonder goed op de hoogte van de knelpunten in het agrarisch beheer in relatie tot het nagestreefde behoud van natuur- en landschapswaarden. Waaraan de particuliere natuurbescherming deze grievende veronachtzaming te danken heeft blijft een raadsel. Wellicht wil men deze gemotiveerde groepering niet in de keuken laten kijken maar, als te zijner tijd de kost gekookt is, haar slechts voor de keuze: slikken of stikken stellen. De geuren, die ondanks alle gesloten deuren naar buiten komen, beloven inderdaad niet veel goeds. Ik hoop van harte dat mijn neus me bedrogen heeft, want aan een verbetering van de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbescherming bestaat een dringende behoefte en allerminst aan een

verdergaande polarisatie.

#### Enkele aspecten

*1 Aankoop van reservaten* De regering streeft een aankoop-monopolie na ten behoeve van de dienst Beheer Landbouwgronden van het ministerie van Landbouw. Deze dienst heeft de taken overgenomen van de beter bekende Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL). De SBL is echter blijven bestaan en zal inzake de uitvoering van de beheersovereenkomsten een beslissende rol spelen. Hardnekkige geruchten rechtvaardigen de vrees dat aankoop van agrarische grond met het oog op natuur- en landschapsbescherming en veiligstelling van natuurgebieden door de particuliere natuurbescherming onmogelijk zal worden gemaakt. Of dat ook voor natuurgebieden zal gelden is helemaal onduidelijk. Een al bijna twee jaar geleden gedaan verzoek om een onderhoud daarover met de beide betrokken bewindslieden is keer op keer aangehouden en is misschien na het schrijven van dit artikel pas gehonoreerd. Aan het in jaren zorgvuldig opgebouwde aankoopbeleid, dat mede op het toekomstig beheer was afgestemd, dreigt een abrupt einde te komen. In dat beleid werd een vertrouwensrelatie met de bevolking opgebouwd, werd rekening gehouden met de zeer uiteenlopende persoonlijke situaties van de eigenaren en de gebruikers van de juist in deze gebieden zeer versnipperde gronden en werden op grond daarvan toezeggingen gedaan die niet meer gehonoreerd zullen kunnen worden. Of de door SBL in het kader van de Relatienota aan te kopen gronden doorverkocht zullen worden aan de particuliere natuurbescherming in die gebieden, waar reeds grotere of kleinere gedeelten zijn verworven, is onbekend.

*2 Beheersvergoedingen in reservaten* Deze vergoedingen zullen, zoals bij geruchte is vernomen, vermoedelijk niet aan de

pachters worden verleend in geval de pachtverhouding is ontstaan na de (geheel toevalige) datum van het verschijnen van de Relatienota. Zo'n totale willekeur zal tot rechtsongelijkheid leiden. De eigenaar moet die gronden bij aflopende pacht in eigen beheer nemen, zodat de verpachting of ingebruikgeving aan agrariërs ingevolge het tot nu toe gevoerde beleid een aflopende zaak zal zijn. De vele agrariërs die de dupe worden van deze volslagen onbegrijpelijke maatregel zullen daar niet over juichen. De (vrijwillige) verkoop van reservaatgronden wordt daardoor meteen volledig getorpedeerd, omdat de eigenaar/gebruiker door die verkoop zijn beheersvergoeding verspeelt. Bovendien zullen de meeste verpachters hun pachter die strop niet willen aandoen.

Daartegenover zal de particuliere natuurbescherming nu zelf worden belast met de exploitatie van de reeds in hun bezit zijnde waardevolle kultuurgronden. Tot nu toe kreeg het beheer van de reservaten gestalte in een aangepast en zinvol agrarisch gebruik. Zolang er nog steeds boeren bereid zijn waardevolle kultuurgronden met de daarvoor geldende beperkingen te gebruiken is het volslagen zinloos om daaraan een einde te maken.

*Aan de pogingen om reservaten in het kader van de Relatienota tot stand te brengen wordt op deze manier wel de slechtst denkbare start gegeven!*

**3 Beheersovereenkomsten** Aankoop van gronden, die binnen de categorie beheersovereenkomsten vallen, zal nauwelijks meer mogelijk zijn. Deze gronden vormen dikwijls een onderdeel van met natuurgebieden verweven kultuurlandschappen en de daarmee samenhangende buffer- of overgangszones van natuurmonumenten. Het beheer van beide soorten gronden is daarom nauw met elkaar verweven. Te vrezen valt, dat in deze nieuwe situatie gemakkelijk tegenstrijdigheden kunnen

ontstaan tussen het door SBL voorgeschreven beheer van de bufferzones en het door de particuliere organisaties gevoerde beleid tav. het eigenlijke natuurgebied en de daarmee verweven waardevolle kultuurlandschappen. De huidige provinciale adviescommissies van de SBL, sterk agrarisch gekleurd maar aangevuld met de provinciale konsulent natuurbehoud van CRM, zullen de beheersplannen opstellen en daarbij stellig het agrarisch belang niet verwaarlozen. Of het belang van natuur- en landschapsbehoud in voldoende mate zal worden behartigd moet gezien de onevenwichtige samenstelling van die commissies maar worden afgewacht.

**4 Onderhoudsovereenkomsten** Deze overeenkomsten zullen alleen gelden voor het onderhoud van landschappelijke elementen van grote natuurwetenschappelijke, landschappelijke of cultuurhistorische betekenis met een nog nader aan te geven minimum omvang. De criteria ervoor moeten nog ontwikkeld worden maar zullen onhandelbaar blijken te zijn. De regeling is bovendien beperkt tot max. 1 ha. Boven die grens geldt de (vermoedelijk ongunstiger) bos- of natuurbijdragerregeling.

Veelal zullen deze onderhoudsovereenkomsten een aanloop betekenen tot een later te sluiten beheersovereenkomst, wanneer ten minste de te beschermen elementen liggen in een gebied waarbinnen het sluiten van een beheersovereenkomst tot de mogelijkheden behoort. CRM verwacht dat provincies en gemeenten aanvullend actief zullen zijn, maar constateert tegelijkertijd van dergelijke activiteiten tot nu toe niet veel te hebben gemerkt, ook niet in planologisch opzicht.

**5 Bepaling hoogte beheersvergoeding** In de inleiding is beschreven dat de Relatienota het inkomen van de boer in kwetsbare gebieden beoogt op te trekken tot een maatschappelijk verantwoord nivo door additionele beloning van het landschapsbeheer

en niet door toepassing van de tot nu toe gebruikelijke instrumenten van het landbouwstructuurbeleid. Die instrumenten blijken, zoals gezegd, in de betrokken kleinschalige gebieden niet of minder goed bruikbaar te zijn. Zoals de beschikking 'Beheersovereenkomsten' zich nu laat lezen, zal bij de bepaling van de beheersvergoedingen niet naar de totaliteit van het inkomen worden gekeken maar zullen deze vergoedingen perceel voor perceel en hektare voor hektare worden bepaald door vergelijking van de bedrijfsuitoefening ingevolge het beheersplan met de 'gebruikelijke bedrijfsuitoefening' in de regio. Daarbij is bovendien onduidelijk welke belemmeringen uit planologisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht en dus niet voor vergoeding in aanmerking zullen komen.

De ontwikkelingen in het vergelijkingsgebied zullen derhalve van invloed zijn op de situatie van het beheersgebied. Het gevaar is niet denkbeeldig dat dientengevolge de beheersgebieden op den duur uiteen zullen vallen in zuivere productiegebieden en in reservaten. Van de eenheid van landschap en natuur met agrarische productie kan zodoende wel eens weinig terecht komen. Blz. 76 van de Nota Landelijke Gebieden zegt het eigenlijk al onverbloemd. 'In deze gebieden' (gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies, in kleinere ruimtelijke eenheden) 'zal het ruimtelijk beleid gericht zijn op het handhaven van de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw en op het veiligstellen van de kwaliteiten van natuur en landschap. Daarbij wordt gestreefd naar scheiding tussen landbouwkundige ontwikkeling en natuurwaarden op het nivo van de 'bedrijfskavel' (kursieve woorden mijnerzijds). En wat is een bedrijfskavel volgens de verklarende woordenlijst? Een 'aaneengesloten stuk grond in gebruik bij een

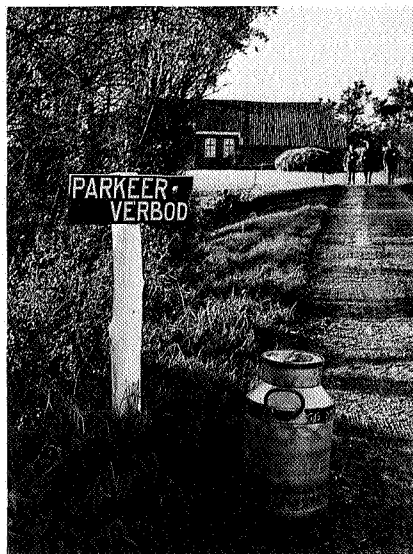
agrarisch bedrijf, omgeven door gronden, die door anderen worden beheerd'. Dat betekent dat het planologisch beleid en het behoud van natuurwaarden worden opgeknoopt aan toevallige privaat-ekonomische eigendoms- of pachtverhoudingen! Een 'veiliggestelde' houtwal tussen de gronden van boer A en boer B wordt vogelvrij zodra die gronden door koop of pacht een eenheid, een bedrijfskavel, gaan vormen. In Drente ligt in een zeer kwetsbaar gebied een bedrijfskavel van slechts 130 ha en binnen die 'kavel' betekent dat dus voor de overheid: Handen thuis.

### Bloembakkenlandschap

Die bovenaangehaalde 'scheiding' zal, evenals de voorgaand gesignaleerde gedachten en ontwikkelingen, een segregatie van landbouw enerzijds en natuur en landschap anderzijds veroorzaken, zoals tot nu toe haast ongekend is. Het zal bovendien de weerstand van de boeren tegen en de angst van gemeenteraden voor het stellen van planologische richtlijnen voor het gebied, dat buiten de Relatienota valt (vooralsnog rond 96 en te zijner tijd minimaal 90% van het agrarisch gebied in Nederland!) vergroten, zodat het wel bij de eerste onlangs bekend gemaakte aanwijzing van gronden in het kader van de Relatienota zal blijven. Deze aanwijzing bestrijkt niet meer dan ruim 80.000 ha van de - overigens slechts als rekenvoorbeeld - in de Relatienota genoemde 200.000 ha. Tegen de tijd van de tweede aanwijzing zal de vooruitgang zijn zegenrijk werk wel hebben voltooid en een aanvulling overbodig hebben gemaakt. Messcherpe grenzen tussen beheersgebieden, reservaten en natuurgebieden zijn te vrezin. Een dergelijke ontwikkeling werd al aangekondigd door:

a de discussies in de streekplankommissie Zuidwest-Drente,

b het naar aanleiding daarvan genomen



Statenbesluit en c de daarna van agrarische zijde geventileerde meningen.

Het platteland dreigt even aantrekkelijk te worden als de stad, die met wat bloembakken zijn stedeboouwkundige armoede probeert te kamoefleren. Het bloembakkenlandschap zal evenzeer aan degradatie en vandalisme bloot staan als zijn stedelijke soortgenoten. De rol van de partikuliere natuurbescherming dreigt daardoor buiten de eigenlijke natuurmonumenten wel grotendeels uitgespeeld te zijn.

### Afwezig of gering

De ruimte in dit blad is te beperkt om aan de bovenstaande verzameling van keukenuchtjes nog meer toe te voegen. In telegramstijl noem ik er nog enkele.

De invloed van de gemeenten en van de

provincies op de aanwijzing van de Relatienotagebieden: gering.

De invloed van de gemeenten en de provincies op de inhoud van de beheersovereenkomsten: gering of afwezig.

De bereidheid om voor de beheersgebieden en de reservaten andere bedrijfsmodellen voor de landbouw te ontwerpen dan de nu gangbare: afwezig.

Het besef, dat het kwetsbare landelijke gebied een heel wat genuanceerder beeld vertoont dan overeenkomt met de nu gehanteerde drie-deling in reservaten, beheersgebieden en onderhoudsgebieden: afwezig.

Het zich realiseren van de maatschappelijke problematiek van de kleinere boeren: afwezig.

Een uitspraak over de bepaling van de grens tussen reservaten en beheersgebieden: afwezig.

Een uitspraak over de criteria, waaraan de inhoud van de beheersplannen wordt getoetst (planologische bestemming, landinrichtingsplan, advies van de Natuurwetenschappelijke Commissie uit de Natuurbeschermingsraad ed.): afwezig.

Wat tot nu toe over de uitwerking van de Relatienota tot de buitenwereld is doorgedrongen doet je het hart vasthouden. Het lijkt erop, dat deze nota slechts als aanvulling en versterking van het bestaand instrumentarium voor het structuurbeleid zal worden gebruikt. Een instrument, dat vastgelopen ruilverkavelingen weer vlot moet trekken en dat de evenwichtige afweging van alle in het buitengebied spelende belangen verder dan ooit van huis zal brengen.

*Heeft Landbouw zowel CRM als de partikuliere natuurbescherming een kool gestoofd? ■*

*Ir. H. van Nes is voorzitter van de Stichting Het Drents Landschap.*