



# Natuurbehoud: kiezen en delen

DRS. J. HOFLAND

## Inleiding

Het is bekend dat veel economische activiteiten een negatieve invloed hebben op natuur en milieu. Minder bekend is dat ook ontwikkelingen in de agrarische bedrijfsvoering tot een aantasting van de natuur en het landschap hebben geleid. Een intensievere grondbewerking en een toenemend gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen hebben de natuur en het landschap van een groot aantal agrarische gebieden aanzienlijk verstoord.

Deze ontwikkelingen waren voor het kabinet-Den Uyl mede een aanleiding om in februari 1975 de zogenaamde „groene nota's” aan het parlement aan te bieden 1).

Het betrof een advies over nationale parken, een interimadvies over nationale landschapsparken en een beleidsnota met betrekking tot de relatie tussen de landbouw en het natuur- en landschapsbehoud. Deze laatste nota staat bekend als de Relatienota. De in de eerste twee nota's gepresenteerde beleidsuitgangspunten zijn vooral gericht op het behoud van de natuur als zodanig. De Relatienota daarentegen is voor een belangrijk deel bedoeld om een instrumentarium te ontwikkelen dat voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering mogelijk maakt zonder dat verdergaande aantasting van natuur en landschap plaatsvindt.

In dit artikel zal nader worden ingegaan op de vraag in hoeverre het meest kenmerkende in de Relatienota genoemde instrument, te weten de beheersovereenkomst, aan de realisering van het in deze nota gepresenteerde beleid heeft bijgedragen. Beheersovereenkomsten zijn overeenkomsten die agrariërs met de overheid kunnen sluiten waarbij zij zich verbinden tot het op bepaalde wijze beheren van de grond waarop zij hun agrarische bedrijfsvoering uitoefenen. Via dit instrument zou een integratie tot stand moeten worden gebracht tussen agrarische bedrijfsvoering en natuur- en landschapsbehoud.

In het heroverwegingsrapport over de groene nota's, opgesteld in het kader van de zogenaamde Heroverwegingsronde 1981, wordt naar voren gebracht dat de indruk bestaat dat beheersovereenkomsten een effectief instrument kunnen vormen om de beoogde en allerwegen bepleite integratie te bewerkstelligen 2).

Geconstateerd kan echter worden dat de beheersovereenkomsten de afgelopen jaren slecht van de grond zijn gekomen. Een globale analyse van de achtergronden van

deze ontwikkeling zou een bijdrage kunnen leveren aan de beantwoording van de vraag of dit instrument in de toekomst effectief zou kunnen zijn. In de eerste plaats zal daartoe een beschrijving worden gegeven van de essentie van de groene nota's waarbij meer in het bijzonder zal worden ingegaan op de Relatienota. Vervolgens zal worden nagegaan welke factoren van invloed zijn geweest op de gebrekkige werking van het instrument van de beheersovereenkomsten. Ten slotte werpen we een blik in de toekomst.

## Beleidsvoornemens en instrumenten

De groene nota's vormen de grondslag voor een belangrijk onderdeel van het huidige overheidsbeleid op het gebied van natuur- en landschapsbehoud. Daarbij zijn duidelijke raakvlakken met het openlucht-recreatiebeleid en het landbouwbeleid aanwezig. De nota's kunnen worden getypeerd als beheersnota's die een beheersinstrumentarium aanbieden voor specifieke gebieden en situaties 3).

Het beleid met betrekking tot *nationale parken* is gericht op het opheffen van de discrepantie die er bestaat tussen de verdergaande achteruitgang van natuur en landschap en de maatschappelijke waardering van recreatieve mogelijkheden. De hoofddoelstelling van dit beleid is dit spanningsveld op te heffen door bij te dragen aan een zo groot mogelijke verscheidenheid van natuur en landschap op nationale schaal via het veiligstellen van grote gebieden (> 1000 ha) met een natuurlijk karakter, de zogenaamde nationale parken. De kosten die gepaard gaan met de instelling en het beheer van deze parken hebben onder meer betrekking op de inrichting en aanleg van voorzieningen als gevolg van de parkstatus en de bekostiging van activiteiten die verband houden met beheer en onderhoud.

De hoofddoelstelling van het beleid met betrekking tot nationale landschapsparken, tegenwoordig „nationale landschapsparken” genoemd, is het herstellen, in stand houden en beheren van gebieden in het kader van natuur- en landschapsbehoud en openlucht-recreatiebeleid 4). Gaat het bij nationale parken en nationale landschapsparken vooral om een koppeling tussen het streven naar natuurbehoud en een uitbreiding van de recreatieve mogelijkheden, bij het Relatienota-beleid ligt het accent veel meer op het opheffen van het spanningsveld

tussen enerzijds natuur- en landschapsbehoud en anderzijds het bewerkstelligen van aanvaardbare werkomstandigheden en een aanvaardbaar inkomensniveau voor de agrariërs. De belangrijkste instrumenten van het Relatienotabeleid zijn beheersovereenkomsten, onderhoudsovereenkomsten en reservataankopen.

*Beheersovereenkomsten* zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen agrariërs en de overheid waarbij de agrariërs zich verbinden tot het op bepaalde wijze beheren van agrarische cultuurlandschappen. Dit impliceert dat de agrarische bedrijfsvoering zodanig zal moeten worden aangepast dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met natuur en landschap 5). Als tegenprestatie voor deze aanpassing ontvangt de agrariër van de overheid een financiële vergoeding 6). De gebieden waar beheersovereenkomsten kunnen worden afgesloten worden aangeduid als beheersgebieden. Essentiële kenmerken van dit instrument zijn de vrijwilligheid en de beperkte geldigheidsduur. De vrijwilligheid impliceert dat een agrariër door de overheid nooit kan worden verplicht een overeenkomst te sluiten zodat er geen garantie is dat alle agrariërs in een beheersgebied de toepassing van dit instrument ook mogelijk zullen maken. De beperkte geldigheidsduur brengt met zich mee dat er voor de overheid geen garantie is dat de agrariërs die feitelijk een beheersovereenkomst hebben afgesloten deze na afloop van een beheersperiode (maximaal 6 jaren) zullen verlengen.

In het kader van *onderhoudsovereenkomsten*, die in principe in elk agrarisch gebied kunnen worden gesloten, kunnen agrariërs zich tegen een financiële vergoeding met de overheid verbinden tot het op bepaalde wijze onderhouden van één of meer zogenaamde natuurlijke en landschapselementen 7). De gangbare agrari-

1) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 283, nrs. 1-2; 13 284, nrs. 1-2 en; 13 285 nrs 1-2.

2) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 24, blz. 13.

3) F. C. M. van Rijkevorsel, De drie groene nota's (stand van zaken en perspectief), *Groen*, 1978, nr. 2, blz. 37 en 51.

4) Een kenmerkend verschil tussen een nationaal park en een nationaal landschap is dat bij de eerste nauwelijks agrarische cultuurlandschappen voorkomen terwijl dit bij de laatste wel het geval is. Agrarische cultuurlandschappen zijn in agrarisch gebruik zijnde gebieden die uit een oogpunt van ecologie, wording van het landschap, cultuurhistorie en beleving geacht worden bijzondere waarden te vertegenwoordigen.

5) Beheersbepalingen kunnen zowel betrekking hebben op de intensiteit van grondgebruik als op de wijze van grondgebruik (bij voorbeeld mestgiften, maa- en weidebepalingen en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen).

6) Tot en met 1982 konden beheersovereenkomsten worden afgesloten op basis van de *Beschikking beheersovereenkomsten die in 1977 in werking trad*. Sinds 1983 is deze beschikking vervangen door de *Beschikking beheersovereenkomsten 1983*. Zie *Nederlandse Staatscourant*, 1977, nr. 107 en 1982, nr. 253.

7) Voorbeelden hiervan zijn onder andere drinkpoelen, knotwilgen en houtwallen. De basis voor het aangaan van deze overeenkomsten wordt gevormd door de in 1977 in werking getreden *Beschikking onderhoudsovereenkomsten*. Zie *Nederlandse Staatscourant*, 1977, nr. 182.

sche bedrijfsvoering hoeft in haar essentie niet te worden aangepast.

In die gebieden waar de overheid voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering met het oog op natuur- en landschapsbehoud op den duur niet meer wenselijk acht, kan zij op basis van vrijwilligheid van de kant van de agrariër overgaan tot *reservaataankopen*. De agrarische gebieden worden aangekocht ten behoeve van Staatsbosbeheer (of een particuliere natuurbeschermingsorganisatie) die het beheer op zich neemt. Die gebieden waar reseravaataankopen mogelijk zijn worden aangeduid als reseravaatgebieden 8).

Als concretisering van de hoofddoelstelling is in de Relatienota zelf ervan uitgegaan dat ongeveer 200.000 ha agrarisch cultuurgebied onder een bijzonder beheer zou moeten worden gebracht, te verdelen in 100.000 ha beheersgebied en 100.000 ha reseravaatgebied. In de in 1978 uitgebrachte *Nota landelijke gebieden* is deze oppervlakte aangemerkt als maximum oppervlakte voor het toekomstig beleid 9). De uitvoering zal evenwel gefaseerd plaatsvinden, afhankelijk van de mate van urgentie en van het beschikbare overheidsbudget. Voor de eerste fase wordt uitgegaan van globaal 100.000 ha. De gebieden waar toepassing van beheersovereenkomsten en reseravaataankopen het meest urgent worden geacht zijn opgenomen in de *voorrangsinventarisatie*, die ongeveer 86.000 ha beheers- en reseravaatgebied omvat. Of en wanneer tot de tweede fase kan worden overgegaan is afhankelijk van budgettaire overwegingen. Gezien de huidige economische situatie kan hier enige terughoudendheid worden onderkend.

In tabel 1 wordt een schets gegeven van de overheidsuitgaven die verbonden zijn aan de uitvoering van het in de groene nota's gepresenteerde beleid.

Uit deze tabel blijkt dat de uitvoering van het Relatienotabeleid het grootste beslag heeft gelegd op de overheidsuitgaven in het kader van het in de groene nota's gepresenteerde beleid. Dit gold met name voor de reseravaataankopen. In 1982 vormden de uitgaven voor dit instrument 70% van de totale uitgaven in het kader van de groene nota's. Tussen beheersovereenkomsten en reseravaataankopen zou in principe een substitutie kunnen plaatsvinden. Er mag worden verwacht dat reseravaataankopen ten aanzien van het natuur- en landschapsbehoud een effectiever instrument

Tabel 2. Ontwerpbegroting en realisatie van uitgaven voor de toepassing van beheersovereenkomsten, 1977-1982 (in mln. gld.)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982 a)
Ontwerpbegroting .....	9,2	13,7	10,9	5,0	7,6	9,3
Realisatie .....	0,1	0,2	0,1	0,3	0,5	1,0

Bron: Opgave Ministerie van Landbouw en Visserij.  
a) Voorlopige cijfers.

vormen dan beheersovereenkomsten. Daarentegen zal een voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering moeten worden opgeofferd. De keuze van één van de beide instrumenten is dus mede afhankelijk van de afweging die er wordt gemaakt tussen het streven naar natuurbehoud en voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering. Op de bestuurlijke kanten van een dergelijke substitutie komen wij nog terug.

Uit tabel 1 zou in eerste instantie ook kunnen worden afgeleid dat er door de overheid voor de toepassing van de beheersovereenkomsten geen belangrijke plaats is weggelegd. De uitgaven ten behoeve van dit instrument beliepen in 1982 nog geen 3% van de uitgaven in het kader van de groene nota's. Een heel ander beeld ontstaat echter aan de hand van tabel 2 waarin de ontwerpbegroting en de feitelijke gerealiseerde uitgaven voor de beheersovereenkomsten met elkaar worden geconfronteerd.

Het niveau van de betreffende uitgaven in de ontwerpbegroting lag over de beschouwde jaren aanzienlijk hoger dan de gerealiseerde uitgaven. Anders geformuleerd: de verwachtingen van de overheid ten aanzien van de mogelijkheden van toepassing van beheersovereenkomsten waren in verhouding tot de feitelijke ontwikkelingen stelselmatig te hoog 10). Dit roept de vraag op welke factoren een dergelijke grote discrepantie tussen voorgenomen en geëffectueerd beleid ten aanzien van beheersovereenkomsten hebben veroorzaakt.

#### Knelpunten

Pas in 1981 werden de eerste beheersplannen, die de grondslag vormen voor het afsluiten van beheersovereenkomsten, vastgesteld. Er kan dus worden gesproken van een zeer grote vertraging bij de feitelijke toepassing van dit instrument. Deze vertraging zou kunnen worden verklaard uit, overigens als zodanig niet gemakkelijk te onderscheiden en deels elkaar overlappende, bestuurlijke, psychologische en

technische aspecten. Daarbij is het niet uitgesloten dat de psychologische en technische factoren het bestuurlijk aspect van de vertraging hebben versterkt. Dit *bestuurlijk aspect* kan worden toegespitst op de opeenvolgende fasen in de beheersplanprocedure, die als volgt schematisch kan worden weergegeven 11) (zie de figuur).

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

In overleg met het provinciaal bestuur wijst de (voormalige) minister van Volks-huisvesting en Ruimtelijke Ordening de beheers- en reseravaatgebieden in globale zin aan. Daarna stelt dezelfde minister op voorstel van het provinciaal bestuur de concrete begrenzing vast. Vervolgens geeft het bestuur van de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL), dat onder het Ministerie van Landbouw en Visserij ressorteert en verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersovereenkomsten, aan de provinciale adviescommissie de opdracht tot het opstellen van een ontwerp-beheersplan 12). In de adviescommissie hebben vertegenwoordigers van de landbouworganisaties, agrarische werknemers, natuurbescherming en rijks- en provinciale overheidszitting. Het ontwerp-beheersplan kan door de betrokkenen in principe worden gewijzigd, zulks ter beoordeling van de adviescommissie. Tot slot wordt het al dan niet gewijzigde ontwerp-beheersplan voorgelegd aan het bestuur van de SBL die tot vaststelling van het plan kan overgaan. Het beheersplan bevat een beschrijving van de beheersdoelstellingen, beheersbepalingen, grondslagen voor het vaststellen van ver-

Tabel 1. Overheidsuitgaven in het kader van het in de groene nota's gepresenteerde beleid, 1978-1982 (realisatie in mln. gld.) a)

	Relatienota			Nationale parken	Nationale landschappen	Totaal
	reseravaataankopen	beheersovereenkomsten	onderhouds-overeenkomsten			
1978	25,0	0,2	0,7	0,5	2,6	29,0
1979	25,0	0,1	0,7	1,0	2,1	28,9
1980	25,0	0,3	0,7	1,0	4,4	31,4
1981	37,5	0,5	0,7	1,0	4,6	44,3
1982 b)	24,0	1,0	0,9	3,0	5,2	34,1

Bron: Opgave Ministerie van Landbouw en Visserij.

a) In de tabel is geen rekening gehouden met de beheerskosten (beheerslasten van Staatsbosbeheer en beheerssubsidies aan particuliere natuurbeschermingsorganisaties) die echter relatief gezien de afgelopen jaren gering zijn geweest. Ook is de provinciale bijdrage aan reseravaataankopen niet opgenomen. Exacte cijfers hieromtrent zijn niet bekend. Volgens een schatting van het Ministerie van Landbouw en Visserij bedraagt deze bijdrage over de betreffende periode ongeveer f. 3 mln. à f. 6 mln. per jaar.

b) Voorlopige cijfers.

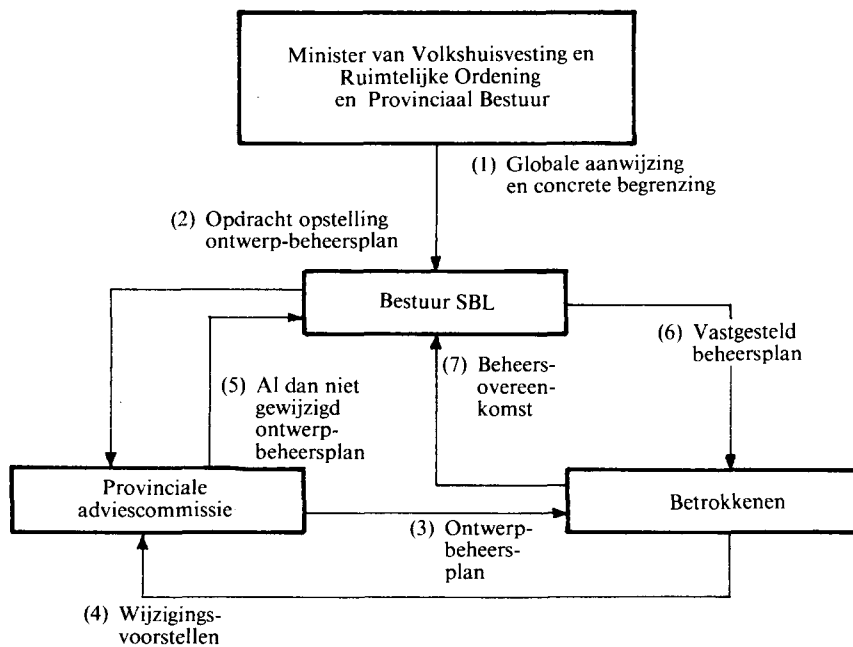
8) Overigens kan in reseravaatgebieden de beheersovereenkomst als overgangsinstrument gehanteerd worden zolang de feitelijke reseravaataankoop nog niet heeft plaatsgevonden.

9) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 392, nrs. 9-13, blz. 29. Ter illustratie: het totaal areaal aan waardevolle agrarische cultuurlandschappen werd in 1978 geschat op ten minste 500.000 ha. Zie Ryckevorsel, op. cit, blz. 52.

10) Ten aanzien van reseravaataankopen heeft zich overigens een dergelijke discrepantie niet voorgedaan. Het beschikbare budget werd geheel gebruikt en bleek veelal te gering te zijn.

11) Er is uitgegaan van de procedure zoals die tot en met 1982 plaatsvond. Aangezien het mede gaat om het achterhalen van knelpunten die in het verleden bij de toepassing van beheersovereenkomsten een rol hebben gespeeld lijkt een dergelijke benadering gewettigd.

12) Inmiddels is de SBL vervangen door de eveneens onder het Ministerie van Landbouw en Visserij ressorterende Commissie Beheer Landbouwgronden.



goedingen en het vergelijkingsgebied 13). Pas nadat een beheersplan is vastgesteld kunnen op vrijwillige basis beheersovereenkomsten worden afgesloten voor de duur van een beheersperiode.

De eerste fase van de beheersplanprocedure, de globale aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden, heeft veel meer tijd gevraagd dan aanvankelijk was voorzien. Deze vertraging wordt vooral in verband gebracht met de tijd die de provinciale besturen nodig hebben gehad om op de nieuwe situatie in te spelen (14). Vervolgens heeft zich een vertraging voorgedaan binnen de provinciale adviescommissies. Bij de opstelling van ontwerp-beheersplannen werd men geconfronteerd met een spanningsveld tussen datgene wat vanuit het oogpunt van natuurbehoud ten aanzien van de agrarische bedrijfsvoering wenselijk werd geacht en datgene wat de agrariërs aanvaardbaar vonden (15). Deze constatering impliceert dat het spanningsveld dat door de toepassing van beheersovereenkomsten zou moeten worden opgeheven zich in de bestuurlijke praktijk heeft gemanifesteerd bij de voorbereidende planning. Het *psychologisch aspect* heeft betrekking op de houding van agrariërs tegenover de beheersplanprocedure in het algemeen en de beheersovereenkomst in het bijzonder. De globale aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden heeft mogelijk bij de boeren argwaan doen ontstaan ten aanzien van de doelstellingen die de overheid met de aanwijzing had. Een vrees voor teveel overheidsbemoeienis zou hier zeer wel aan ten grondslag hebben kunnen liggen, zo blijkt uit een gezamenlijke brief van de Minister van Landbouw en Visserij en de toenmalige staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waarin een uiteenzetting werd gegeven over de voortgang van het Relatienotabeleid (16). Daarnaast kan worden ge-

wezen op de beperkte mogelijkheid om binnen een beheersplan differentiatie aan te brengen in de beheersbepalingen en vergoedingen, waardoor onvoldoende kon worden ingespeeld op de specifieke omstandigheden van afzonderlijke agrarische bedrijven. Een zekere starheid en gebrek aan flexibiliteit was kenmerkend voor het systeem (17). Bovendien lijkt het niet onaanneemelijk dat de beperkte geldigheidsduur van beheersovereenkomsten een sterke terughoudendheid van de kant van de boeren heeft teweeggebracht. Er kan onzekerheid hebben bestaan over de vraag of de overheid bereid is bij het aflopen van de beheersovereenkomst tot verlenging over te gaan.

Het *technisch aspect* ten slotte kan in verband worden gebracht met de aanpassingsmogelijkheden van de gangbare agrarische bedrijfsvoering (18). Veelal is een agrarische bedrijfsvoering gezien de investeringen die er zijn gedaan niet snel te wijzigen zodat een agrariër risico's neemt met het afsluiten van een beheersovereenkomst, zeker wanneer met dit instrument weinig praktische ervaring is opgedaan.

Hoewel dit niet zozeer betrekking heeft op het slecht van de grond komen van beheersovereenkomsten als zodanig, kan vanuit de *bestuurlijke invalshoek* toch een enkele opmerking worden gemaakt ten aanzien van een mogelijk knelpunt met betrekking tot de substitutie tussen beheersovereenkomsten en reservaat-aankopen. Een belangrijke karakteristiek met betrekking tot de uitvoering van het Relatienota-beleid is immers dat er tot en met 1982, vanuit *departementaal* oogpunt gezien, sprake was van een bestuurlijke drieluik. De toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening was (in overleg met de provinciale besturen) verantwoordelijk voor de aanwijzing en een deel van de concrete begrenzing van beheers- en reservaatgebieden. De toenmalige minister van

CRM was verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van onderhoudsovereenkomsten en reservaat-aankopen waarvan de bekostiging ten laste van zijn begroting kwam. Daarentegen vielen de beheersovereenkomsten onder het beleid en de begroting van de minister van Landbouw en Visserij. Dit bestuurlijk drieluik is daarom opvallend omdat beheersovereenkomsten en reservaat-aankopen in principe als onderlinge substituten zouden kunnen worden beschouwd terwijl twee verschillende departementen verantwoordelijk waren voor de toepassing van beide instrumenten.

Men kan zich de vraag stellen of deze constructie een gelukkige is geweest. Gezien de belangen die een rol spelen bij de toewijzing van de begrotingen door de minister van Financiën aan zijn collega-ministers kan niet worden uitgesloten dat in die situaties waar substitutie tussen beide instrumenten overwogen werd een zekere remmende invloed vanuit de departementale bestuurlijke invalshoek aanwezig was. Vanaf 1983 kan echter worden geconstateerd dat door de departementale herindelingsde minister van Landbouw en Visserij de enige verantwoordelijke minister is voor wat betreft de feitelijke toepassing van de instrumenten. De huidige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer blijft mede verantwoordelijk voor de globale aanwijzing en concrete begrenzing van beheers- en reservaatgebieden. Het bestuurlijke drieluik is formeel omgezet in een bestuurlijke tweeluik. Wat de consequenties zijn van deze nieuwe constructie in termen van onderlinge substitueerbaarheid van beheersovereenkomsten en reservaat-aankopen is vooralsnog niet duidelijk.

#### Toekomst

De vraag rijst of en zo ja in hoeverre de in het voorgaande genoemde factoren ook in de toekomst een rol zullen blijven spe-

13) De vergoedingen bestaan onder andere uit een beheersvergoeding (dit is een vast jaarlijks bedrag per ha agrarische cultuurgrond waarop de beheersovereenkomst betrekking heeft), een aanpassingsvergoeding (die tijdelijk kan worden toegekend voor de bekostiging van de aanpassing van de gangbare agrarische bedrijfsvoering) en een vergoeding bij het beëindigen van de beheersovereenkomst (het gaat hierbij om het mogelijk maken van een heraanpassing van de agrarische bedrijfsvoering). Een vergelijkingsgebied is een gebied in de regio waar geen beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten. Aldus wordt een beeld gevormd van de gangbare agrarische bedrijfsvoering in de regio die noodzakelijk is voor de bepaling van de in het kader van de beheersovereenkomsten toe te kennen vergoedingen.

14) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, nr. 2, blz. 74.

15) Idem, blz. 75.

16) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 332, nrs. 1-2.

17) Zie hierover ook A. Grijns, *Het perspectief van beheerslandbouw en de rol van de natuurbescherming*. Inleiding voor de landbouwconferentie van de Stichting Natuur en Milieu op 27 april 1982 en H. Prins, *Stagnerend relatienotabeleid. Recreatievoorzieningen*, 1982, nr. 3, blz. 120.

18) Grijns spreekt in dit verband van landbouwkundige aspecten. Zie A. Grijns, op cit., blz. 7.

len. Wel kan worden geconstateerd dat het beleid ten aanzien van beheersovereenkomsten een kleine kentering lijkt te vertonen. Medio 1982 werden voor ongeveer 7.500 ha agrarische cultuurgrond beheersplannen vastgesteld, op basis waarvan met 160 agrariërs voor 1.500 ha beheersovereenkomsten werden afgesloten. In februari 1983 werd het totaal aan vastgestelde beheersplannen op 20 gebracht met een gezamenlijke oppervlakte van bijna 13.000 ha. Het is mogelijk dat de toegenomen kennis en ervaring met betrekking tot de beheersplanprocedure en de recente introductie van een „gewenningsjaar” en „beheerpakketten” met een daaraan gekoppelde vergroting van de flexibiliteit van het systeem ertoe kunnen bijdragen dat zich in de toekomst in mindere mate knelpunten zullen voordoen 19).

Niettemin zijn er aspecten die inherent aan het instrument zelf zijn, die het uiteindelijk effect van eenmaal afgesloten beheersovereenkomsten ter discussie zouden kunnen stellen. Meer specifiek kan worden gewezen op het controle-aspect, het effectiviteitsaspect, het optreden van vertragingen, de beperkte geldigheidsduur en de vrijwilligheid. Breure en Eyck hebben reeds voordat beheersovereenkomsten op basis van beheersplannen konden worden afgesloten naar voren gebracht dat de *controle* op de uitvoering van beheersbepalingen moeilijk zal zijn en dat in hoge mate zal moeten worden vertrouwd op de medewerking van de agrariërs 20). Naarmate het aantal afgesloten beheersovereenkomsten toeneemt, zou dit aspect steeds belangrijker kunnen worden.

Van de zijde van de overheid zelf is naar voren gebracht dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over de *effectiviteit* van beheersovereenkomsten. Zij constateert dat onderzoek naar de integratie van landbouw en natuur en landschap nog onvoldoende heeft plaatsgevonden waarbij het niet alleen gaat om onderzoek naar de technische aspecten met betrekking tot de wijze van beheer maar ook om de in dit kader meest wenselijk geachte agrarische bedrijfsvoering 21). Daarnaast wordt de beoordeling van de effectiviteit bemoeilijkt doordat een verandering van de agrarische bedrijfsvoering veelal pas na enkele jaren tot uiting komt in een verandering van natuur en landschap 22). Er kan dus worden gesproken van aanmerkelijke vertragingen. Wanneer nu de onzekerheden die verbonden zijn aan controle- en effectiviteitsaspecten enerzijds en het optreden van vertragingen anderzijds gekoppeld worden aan de beperkte geldigheidsduur van beheersovereenkomsten, dan kan worden geconstateerd dat aan de toepassing van dit instrument risico's zijn verbonden ten aanzien van de in termen van natuur- en landschapsbehoud geformuleerde doelstelling.

Bovendien moet worden geconstateerd dat een koppeling van het *vrijwillig* karakter van beheersovereenkomsten met de beperkte geldigheidsduur de continuïteit van het beleid niet garanderen. Het al dan niet verlengen van beheersovereenkomsten kan in dit opzicht interessante inzichten opleveren.

In het voorgaande is ervan uitgegaan dat

het aantal beheersovereenkomsten in de komende jaren zal toenemen. Het is echter ook denkbaar dat het aantal beheersovereenkomsten in bepaalde gebieden achterblijft bij de verwachtingen. Dit betekent een gemiste kans. De aantasting van natuur en landschap zal dan immers door voortzetting en/of intensivering van de gangbare agrarische bedrijfsvoering blijven voortduren. Wordt in deze situatie uiteindelijk toch een overeenkomst gesloten dan zal de inpassing van beheersactiviteiten steeds moeilijker worden en is het niet uitgesloten dat de aan de agrariërs toe te kennen vergoedingen op een hoger niveau zullen moeten worden gesteld dan wel dat de doelstellingen met betrekking tot natuur en landschap bescheidener zullen moeten worden geformuleerd (bij voorbeeld in de vorm van minder stringente beheersbepalingen). Er zijn echter twee alternatieven. Of er worden andere beheersgebieden aangewezen of het betreffende beheersgebied wordt omgezet in een reservaatgebied. De eerste mogelijkheid impliceert dat aanvankelijk minder urgent geachte gebieden bij wijze van „second-best”-oplossing alsnog als beheersgebied worden aangewezen. De tweede mogelijkheid houdt in dat er een substitutie zal plaatsvinden van beheersovereenkomsten naar reservaatankopen. Indien een dergelijke substitutie zou worden overwogen dan is het van groot belang de voor- en nadelen van beheersovereenkomsten en reservaatankopen aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Natuur- en landschapsbehoud en de wens tot voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering als zodanig, zullen daarbij een rol moeten spelen. Ook het effect op de overheidsuitgaven zal moeten worden geanalyseerd 23).

### Slot

Het streven van de overheid om simultaan voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering en natuur- en landschapsbehoud te realiseren verdient waardering. Beheersovereenkomsten zouden hierbij als instrument kunnen worden gehanteerd. Naast het voordeel dat in principe een integratie mogelijk worden gemaakt, biedt dit instrument bovendien de mogelijkheid om via financiële prikkels de agrariërs zelf meer te betrekken bij het streven naar natuur- en landschapsbehoud. Daarnaast mag niet worden veronachtzaamd dat wanneer inderdaad beheersovereenkomsten op grote schaal effectief blijken te zijn zowel de belangen van degenen die de hoogste prioriteit toekennen aan voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering als de belangen van personen en/of organisaties die behoud van natuur en landschap als voornaamste doelstelling nastreven tot op zekere hoogte met elkaar kunnen worden verenigd.

De toepassing van beheersovereenkomsten is echter in de afgelopen jaren slecht van de grond gekomen. Bestuurlijke, psychologische en technische aspecten hebben daarbij een rol gespeeld. Bovendien is deze ontwikkeling gepaard gegaan met een aanzienlijke en stelselmatige discrepantie tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven. Een realistischer raming van de begroting

voor de toepassing van dit instrument is daarom op zijn plaats. Niettemin kan worden geconstateerd dat sinds kort het aantal afgesloten beheersovereenkomsten toeneemt. Hiermee komt dan wel de vraag naar de effectiviteit van dit instrument steeds sterker naar voren. De in de inleiding aangehaalde uitspraak uit het heroverwegingsrapport over de groene nota's, waarin wordt gesteld dat de indruk bestaat dat de beheersovereenkomsten een effectief instrument kunnen zijn om een integratie tussen agrarische bedrijfsvoering en natuurbehoud te bewerkstelligen, zou daarom ook kritisch moeten worden geïnterpreteerd.

Het is niet uitgesloten dat in de nabije toekomst het aantal beheersovereenkomsten in bepaalde gebieden beneden de verwachtingen blijft. In dat geval zou een substitutie van beheersovereenkomsten naar reservaatankopen moeten worden overwogen, die misschien wordt vergemakkelijkt door de recente departementale herindeling waardoor het in de Relatienota gepresenteerde beleid nu grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw en Visserij valt. Het is onvermijdelijk om bij een analyse van de voor- en nadelen van een dergelijke substitutie niet alleen de effecten op de overheidsuitgaven en het natuur- en landschapsbehoud te bepalen, maar ook een duidelijke visie te ontwikkelen ten aanzien van de vraag of in bepaalde gebieden, gegeven de in termen van natuur- en landschapsbehoud geformuleerde doelstelling, voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering al dan niet gewenst is. Bovendien zal het belang van een voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering als zodanig bij een dergelijke analyse moeten worden betrokken.

Gegeven de onzekerheden die er bestaan met betrekking tot de effectiviteit van beheersovereenkomsten zal in die gebieden waar deze op grote schaal zijn afgesloten reeds enkele jaren na de totstandkoming een evaluatie moeten plaatsvinden waarin de vraag of de allocatie van publieke middelen via dit instrument *in de praktijk* de beoogde effecten heeft gehad, centraal zal moeten staan. Het wordt immers hoog tijd dat werking en effectiviteit van beheersovereenkomsten aan de praktijk kunnen worden getoetst.

John Hofland

19) De introductie van een gewenningsjaar houdt in dat een agrariër de mogelijkheid heeft na één jaar een afgesloten beheersovereenkomst onder bepaalde voorwaarden op te zeggen. Beheerpakketten maken het mogelijk beter in te spelen op de situatie in de afzonderlijke agrarische bedrijven.

20) D.S.H. Breure en J. L. H. D. Eyck, Nationale landschapsparke (Beheersregelingen en beleid), *Intermediair*, 1979, 9 maart, blz. 43.

21) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 332 nrs. 1-2, blz. 16.

22) Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 25, blz. 10.

23) Onder andere kan worden gewezen op de beheerskosten van reservaten, grondprijzen van potentiële reservaten en omvang van de vergoeding bij potentiële af te sluiten beheersovereenkomsten.