

## BoerenNatuur tussen natuur en inkomen

door dr. B.H. (Bas) van Leeuwen en prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

*Voordracht gehouden bij de viering van het eerste lustrum van de BoerenNatuur, de koepelorganisatie van agrarische natuurverenigingen in Noord-Nederland, 29 november 2006 in Frederiksoord*

Het thema van deze dag, 'Van zorgen voor naar zorgen dat', is het motto van minister Veerman. De Raad voor het Landelijk Gebied, de adviesraad van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, heeft over dit thema een advies uitgebracht met de titel 'Van zorgen naar borgen'.

De titel geeft aan dat uiteindelijk de overheid garant moet blijven staan voor de borging van de publieke belangen. Borging is bestuurlijk jargon voor het bereiken van de doelen van het beleid. Hoe de overheid daar ook aan werkt en met wie: de publieke belangen dienen geborgd te worden door de overheid.



De centrale vragen in het advies waren: hoe kun je private partijen (maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) meer verantwoordelijkheid laten nemen? Hoe kunnen overheden en private sector samenwerken om de publieke belangen te realiseren? In het advies gaat het om de publieke belangen voor natuur en voor de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Enkele aanbevelingen uit het advies:

1. Het publiek belang is en blijft toetsingskader voor de manier waarop de verantwoordelijkheidsverdeling vorm krijgt. Hoe je het ook met elkaar organiseert, als overheid zul je de publieke belangen moeten borgen. Het ministerie heeft natuurlijk ook andere motieven zoals bezuinigingen, maar uiteindelijk gaat het om het borgen van de publieke belangen.
2. De overheid moet samen met partijen bekijken of verantwoordelijkheid wel bij private partijen gelegd kan worden. Als overheid zul je samen met andere partijen moeten nagaan of meer verantwoordelijkheid bij private partijen verantwoord is. De overheid kan niet als enige bepalen welke verantwoordelijkheden naar private partijen kunnen.
3. Het ministerie kan zich niet rijk rekenen door meer verantwoordelijkheden bij private partijen te leggen, dat kon wel eens meer én ingewikkelder werk opleveren voor het eigen ministerie.
4. De overheid zal waar nodig partijen in staat moeten stellen hun rol te spelen, met kennis en met geld. Gooi verantwoordelijkheden niet over de heg.
5. De politiek zal meegenomen moeten worden in het feit dat private partijen meer verantwoordelijkheid krijgen zodat de politiek (zoals de Tweede Kamer of de Provinciale Staten) niet bij elk probleem de verantwoordelijkheid wil terugschuiven naar de overheid.

Deze aanbevelingen werken door naar private partijen die samen met overheid verantwoordelijkheid gaan dragen. Vandaag gaat het over de combinatie van ministerie van LNV en BoerenNatuur die samenwerken bij het uitvoeren van het Programma Beheer. De samenleving kijkt naar het resultaat van de samenwerking en beoordeelt dat. Daardoor zijn beide partijen op elkaar aangewezen: als één van beide het niet goed doet, hebben beide partijen er last van.

Op twee aanbevelingen ga ik dieper in met in het achterhoofd mijn persoonlijk beeld van BoerenNatuur. Die aanbevelingen zijn:

1. In welke mate blijft de borging van de publieke belangen leidend bij de samenwerking tussen LNV en BoerenNatuur?
2. Hoe wordt voorkomen dat de politiek steeds wil ingrijpen? Met andere woorden, kan de private sector aan de slag zonder constant ingrijpen van de overheid?

### Zijn de publieke belangen leidend bij de samenwerking tussen LNV en BoerenNatuur?

Het publieke belang is de natuurkwaliteit waar maatschappelijk behoefte aan is. De productie van natuur is een vorm van maatschappelijke dienstverlening. Maar gaat het bij BoerenNatuur steeds om het realiseren van natuurkwaliteit? Het antwoord op die vraag is mij nog volstrekt onduidelijk. Want het zou ook en vooral kunnen gaan om het realiseren van inkomen voor de boer.

En dat is om twee redenen vervelend: als het puur om inkomen gaat, worden de natuurdoelen niet gehaald. Dat is één. En zal er op termijn dus ook geen inkomen voor de boer zijn. Dat is twee.

Ervaringen in dit gebied lijken de fixatie op inkomen te illustreren. Er zijn in Oost Groningen bewust beheersovereenkomsten voor weidevogelpakketten van het Programma Beheer afgesloten in gebieden waarvan bij voorbaat duidelijk lijkt dat het weidevogelpakket te weinig natuur zal gaan opleveren. Dat levert geen natuur maar wel inkomen op. Een evaluatie in dat gebied zal echter leiden tot het stopzetten van de overeenkomsten. Geen natuur én geen inkomen meer. En schade aan het imago van Agrarisch Natuurbeheer.

In de Nieuwsbrief van BoerenNatuur van september 2006 dezelfde houding op grotere schaal terug te vinden. Een citaat:

*'Minister Veerman heeft besloten de bestaande SAN-beheerspakketten voor collectief weidevogelbeheer uit de SAN te lichten. Als reden voor zijn beslissing voert de minister aan dat de pakketten in strijd zijn met de Brusselse richtlijn voor staatssteun omdat nestbescherming in Nederland al verplicht is krachtens de Flora- en Faunawet. Ook vindt hij dat de pakketten onvoldoende natuurre resultaat opleveren. In een ultieme poging hebben LTO en Natuurlijk Platteland Nederland de minister in een rechtstreeks gesprek helaas niet op andere gedachten kunnen brengen.'*

En verderop in de tekst is sprake van 'een nieuwe aanslag op het vertrouwen van boeren in Programma Beheer.'

De samenwerkende partners hebben hier dus geen gezamenlijk probleem maar een conflict, niet over natuurdoelen maar over geld. Ik kan me dat goed voorstellen van een vereniging met leden, maar is dat met het oog op de lange termijn handig? Leidt dat niet tot het koppel 'geen natuur, geen inkomen'?

Als BoerenNatuur volledige medeverantwoordelijkheid voor de natuurdoelstelling neemt, zou je eerder verwachten dat de minister en LTO zich samen buigen over het gebrek aan effectiviteit. Dat ze samen Frank Berendse van Wageningen Universiteit erbij halen om tot effectief beleid te komen met natuur- en inkomensperspectief voor de lange termijn. Hoe zaken bij een kopje koffie echt lopen weet je niet. Mogelijk hebben LTO en Natuurlijk Platteland Nederland zich alleen 'voor de Bühne' sterk gemaakt voor het inkomen. Maar ook dan is het een verkeerd signaal naar de achterban.

Nu moet ik zeggen dat ook LNV als partner van BoerenNatuur en ook de politiek in het verleden tegenstrijdige signalen hebben afgegeven. De evaluatie van het weidevogelbeheer, gestart door werk van Frank Berendse, maakte eufemistisch gesproken ook bij LNV weinig warmte los. Waarschijnlijk is dit ingegeven door de angst om het toen prille agrarisch natuurbeheer al in discussie te brengen. Ook de politiek tilt zwaar aan het

inkomenselement van Programma Beheer. Het is dan lastig voor BoerenNatuur om een goede, op de lange termijn gerichte positie te kiezen.

BoerenNatuur is nog jong en in ontwikkeling. Voor het vinden van een evenwicht tussen natuur en inkomen kan de vereniging gebruik maken van zijn leden. Daarin zit het hele spectrum van natuurgerichtheid tot inkomensgerichtheid. De kennis om tot een goed evenwicht te komen is dus aanwezig. Leden hebben laten zien dat boeren op uitstekende wijze verantwoordelijkheid kunnen nemen voor natuur. En het mooie is dat door de natuurdoelen centraler te stellen, de inkomens voor de lange termijn beter gegarandeerd zijn. In plaats van 'geen natuur, geen inkomen' wordt het 'wel natuur, wel inkomen'.

Een dergelijke oriëntatie vraagt wel heldere stellingnamen en een helder profiel: naar de leden, naar de overheden en naar de maatschappij. Dat betekent onder meer:

1. Laten zien wat je doet, met onafhankelijke en degelijke evaluaties.
2. Accepteren dat beheren leren en vervolgens aanpassen is, en dus dat het beleid en het Programma Beheer weer kunnen veranderen. Zo willen de provincies voor het Programma Beheer over twee jaar de inzet van middelen gaan concentreren in kansrijke gebieden, onder het Groningse motto 'meer doen in minder gebieden'.
3. Concentreren op kansrijke onderdelen van het agrarisch natuurbeheer: misschien, afhankelijk van het gebied, meer op elementen (akkerranden, sloten etc) dan op weidevogels.
4. Samenwerking met andere grondeigenaren, met een duidelijke rolverdeling. Wie is waar het best voor uitgerust? Wat is de rolverdeling met terreinbeherende organisaties, Landschapsbeheer en werkgroepen? Welke combinaties bieden het meeste rendement als het gaat om natuur en dus ook inkomen op de lange termijn?

#### Kan de private sector aan de slag zonder constant ingrijpen van de overheid?

Ik kom toe aan de laatste aanbeveling. Kun je problemen zelf oppakken? Hoe bereik je de veerkracht om dat te doen? Want er kan altijd wat mis gaan, er zijn altijd onvoorziene risico's.

1. Onvoorziene risico's vang je op door te weten wat er gebeurt. Niet alleen over feitelijke ontwikkelingen maar ook over de interpretatie die allerlei maatschappelijke groepen eraan geven: omgevingsbewustzijn is nodig. Veerkracht wordt dus bevorderd indien verantwoordelijkheid gedragen wordt door meerdere actoren die ieder voor zich vanuit andere belangen opereren. Alleen dan is er verscheidenheid aan interpretatiekaders.
2. Onvoorziene risico's vang je op door te beschikken over middelen om opgetreden effecten tegen te gaan. Je moet je handelwijze kunnen aanpassen. Veerkracht wordt dus bevorderd indien actoren met vergaande bevoegdheden en investeringsmogelijkheden verantwoordelijkheid dragen.
3. Onvoorziene risico's kun je opvangen als je maatschappelijke conflicten over het omgaan met publiek belangen met elkaar kunt oplossen. Als je dat niet kunt, wordt een scheidsrechtersrol van bijvoorbeeld de Tweede Kamer of van de overheid noodzakelijk. Veerkracht wordt dus bevorderd indien verantwoordelijkheid gedragen wordt door actoren die tegengestelde belangen vertegenwoordigen en deze belangenpartijen met elkaar een groot probleemoplossend vermogen hebben.

Met andere woorden: veerkracht vereist samenwerken met andere organisaties. De maatschappelijke partijen maar ook de overheid hebben een verantwoordelijkheid om veerkracht te ontwikkelen. Het *overdragen* van verantwoordelijkheden naar de maatschappij verplicht de overheid tot een goede analyse van de maatschappelijke setting. Is overdracht verantwoord? Hebben de partijen voldoende veerkracht? Het *accepteren* van meer verantwoordelijkheid verplicht de maatschappelijke actoren tot een goede analyse van de eigen situatie en het creëren van samenwerkingsverbanden die tot veerkracht zullen leiden.

Samenvattend lijkt mij uw opgave het behartigen van het belang van:

1. natuur én:
2. van inkomen voor uw leden en ook:
3. van het agrarisch natuurbeheer als instrument.

Daartussen zult u een goed evenwicht moeten vinden, samen met anderen. En dat vanuit het perspectief van de lange termijn zodat agrarisch natuurbeheer én BoerenNatuur nog lang mee kunnen.