Verbonden met de boer en diens natuur

Landbouwstrategie voor Staatsbosbeheer

Opdrachtgever: Directie Staatsbosbeheer
Gedelegeerde opdrachtgever: Sonja van der Graaf en Ad de Schutter

Opdrachtnemer: Centrum voor Landbouw en Milieu BV
Projectleider: Wim Dijkman
Project medewerkster: Elisa de Lijster

Dit rapport is een intern rapport voor Staatsbosbeheer. Gebruik ervan is alleen toegestaan na overleg met de opdrachtgever.

December 2012
CLM 805-2012

Contact:
Staatsbosbeheer: Ad de Schutter | adeschutter@staatsbosbeheer.nl | 06 10675022
CLM: Wim Dijkman | wdijkman@clm.nl | 06 55696320

Verbonden met de boer en diens natuur

Landbouwstrategie voor Staatsbosbeheer

Wim Dijkman

Elisa de Lijster

Inhoudsopgave

Management samenvatting 1
1 Waarom landbouwstrategie 1
2 Doelstelling landbouwstrategie 1
3 Context Staatsbosbeheer: synergie in initiatieven 1
4 Werkwijze: aansluiten bij interne en externe vraag 1
5 Resultaten 1
5.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 1
5.2 Boeren op Staatsbosbeheer gronden 4
5.3 Samenwerken met een professioneel collectief 5
5.4 Kwaliteit sturen vanaf de zijlijn én eindverantwoordelijk blijven 6
6 Tot slot 7
Hoofdrapport 9
1 Waarom een landbouwstrategie 9
1.1 Natuur en samenleving 9
1.2 Opdracht 9
1.3 Werkwijze 10
1.4 Strategieontwikkeling landbouw van Staatsbosbeheer 10
2 Samenwerking tussen Staatsbosbeheer en landbouw 13
2.1 Staatsbosbeheer werkt samen met de landbouw 13
2.2 De landbouw werkt samen met Staatsbosbeheer 13
2.3 Tegengestelde belangen 14
2.4 Investeren in landbouw en omgeving 14
2.5 Trends in de landbouw 14
2.6 Conclusies 15
3 GLB > 2014 en Staatsbosbeheer 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Achtergrondgeschiedenis 18
3.3 GLB hervorming: vergroening pijler 1 en collectieve aanpak pijler 2 19
3.4 Toepassing binnen Nederland 21
3.5 Relevantie voor Staatsbosbeheer 22
4 Contextuele Analyse: De ontmoeting met landbouw 29
4.1 Concernniveau 29
4.2 Districtshoofden 30
4.3 Inhoudelijke staff (ecologen, belangenbehartiging) 31
4.4 Terreinbeheerders 32
4.5 Evaluatie 33
5 Uitdiepen dominante relaties 34
5.1 Pachtrelaties 34

5.2 Samenwerken met Agrarische Natuurverenigingen 40
5.3 Kwaliteitsbewaking..... 42
5.4 Overige onderwerpen relevant voor de landbouwstrategie 46
Bronnen 49
Velenturf, A.P.M., 2010..... 49
Innovating environmental governance systems: The local implementation of the Ecological Main Structure in the Netherlands. 49
A MSC dissertation the University of East Anglia, United Kingdom. 49
Bijlagen..... 51
Bijlage 1: Lijst Gesproken Personen 51
Bijlage 2: Werkgroepsessie Noordoost 20 juni 2012 - Zwolle 52
Bijlage 3: Werkgroep sessie Zuid West 13 september Driebergen – Zeist 56
Bijlage 4: Interview met Herman Sieben – Regiodirecteur Noord..... 59
Bijlage 5: Interview Nel Sangers – Adjunct directeur Staatsbosbeheer 60
Bijlage 6: Interview met A. Roessen (regiodirecteur West) en W. Neutel (districtshoofd Utrecht) 62

Management samenvatting

1 Waarom landbouwstrategie

De natuur in onze cultuurlandschappen is verbonden met (voormalig) agrarisch gebruik. Voor ontwikkeling en beheer van deze natuur versterkt Staatsbosbeheer de verbinding met boeren en burgers. Zij wonen en werken in deze gebieden en boeren hebben de mogelijkheid om effectief en efficiënt het beheer in te passen in hun bedrijf. Dat is in het belang van de boer én van Staatsbosbeheer. Een goede en zakelijke relatie met de streek loont zich voor Staatsbosbeheer in: (a) maatschappelijk draagvlak, (b) kwalitatief hoogstaand beheer en (c) inkomsten vanuit het beheer. Het belang van de landbouw bij natuurbeheer verandert: duurzaam ondernemen met bijvoorbeeld natuur gaat lonen in de markt en in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Oude vijanden worden nieuwe vrienden. Maar hoe kan Staatsbosbeheer het beste inspelen op veranderende verhoudingen en verwachtingen? Dat is het onderwerp van een advies opgesteld door CLM in samenwerking met medewerkers binnen Staatsbosbeheer. Deze samenvatting beschrijft en onderbouwt de belangrijkste aanbevelingen van het advies.

2 Doelstelling landbouwstrategie

De strategie moet leiden tot een verbeterde samenwerking van Staatsbosbeheer met de landbouw in een effectief en efficiënt beheer van natuur en landschap binnen en buiten de EHS.

3 Context Staatsbosbeheer: synergie in initiatieven

De strategie sluit aan op bestaande initiatieven en vragen binnen Staatsbosbeheer over de veranderende samenwerking met landbouw. Of het nu gaat om maatschappelijke verankering, klantgericht werken, een instrument om pachtprijzen vast te stellen of de *position paper* landbouw, alle hebben als doel om de relatie met de landbouw op een hoger (beheer)peil binnen Staatsbosbeheer te brengen.

4 Werkwijze: aansluiten bij interne en externe vraag

Een strategie is effectief als de mensen die ermee gaan werken het in hun werk verenigen. Daarom is aangesloten bij de vragen over, en beleving van de samenwerking met landbouw die in de verschillende haarvaten van de organisatie leven. Beheerders van natuurgebieden hebben een andere vraag dan de staf of het management of de districthoofden. Er zijn enkele dominante relaties geselecteerd die door de verschillende functiegroepen met de landbouw worden ervaren. Deze zijn uitgewerkt naar voorstellen voor handelen, anticiperend op de wensen van de landbouw en Staatsbosbeheer. Deze dominante relaties gaan over (5.1) GLB, (5.2) ingebruikgeving van gronden (pachtrelaties), (5.3) het werken met collectieven van boeren (ANV's) in de uitvoering van het beheer en (5.4) het borgen van kwaliteit bij veranderende rollen.

5 Resultaten

5.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) maakt in 2014 weer een nieuwe trendbreuk door en de Vergroening speelt daarin een dominante rol. Dat verklaart waarom bij boeren de interesse in samenwerking met natuurorganisaties groeit. Het is overigens niet alleen de EU met haar GLB die

deze vergroening vereist, zowel in de regionale als in de globale voedselketens wordt duurzaam produceren met natuur en landschap belangrijker.

5.1.1 Pijler 1: Vergroening

De komende jaren ontvangen alle boeren een basistoeslag per hectare (GLB, pijler 1). Die is voor sommige akkerbouwers nieuw en voor sommige melkveehouders, m.n. op de zandgronden, betekent dit een enorm inkomensverlies. De boeren kunnen daarnaast een extra vergroeningstoeslag (GLB, pijler 1) krijgen als zij vergroenen.
Dat betekent dat een *akkerbouwer* dan voldoende vruchtwisseling (lees: 3 verschillende gewassen met een ondergrens (5%) voor het kleinste oppervlakte) moet toepassen en 7% van zijn landbouw areaal braak/onproductief moet laten liggen: de Ecological Focus Areas (EFA). De interpretatie van deze 7% is nog niet geheel duidelijk. Het ziet er naar uit dat ook houtwallen en heggen daartoe kunnen behoren, mits aanwezig binnen het akkerbouwbedrijf. Dat kunnen dus ook elementen zijn/worden die nu nog in bezit zijn van derden, w.o. Staatsbosbeheer.
De *melkveehouder* moet aantonen dat hij op zijn bedrijf maximaal 5% van het oppervlak jaarlijks her inzaait. Dan spreken we van permanent grasland en kan de vergroeningspremie worden verzilverd. Nederland doet het voorstel om een melkveebedrijf met meer dan 75% permanent grasland 'vergroend' te beschouwen.
Deze vergroeningseisen moeten in het algemeen worden gerealiseerd op gronden die in landbouwkundig gebruik zijn. Dat kunnen mogelijk gronden van Staatsbosbeheer zijn. Of, en in hoeverre deze gronden straks voor toeslagen in aanmerking komen, is nog niet uitgemaakt. De intentie van de rijksoverheid is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk en niet voor heidegronden waar een koe of schaap op graast een jaarlijkse hectaretoeslag van € 225 of zelfs € 350 (basis + vergroeningspremie) toe te kennen. Op dit moment doet Alterra een onderzoek naar het landbouwkundig gebruik van natuurgraslanden en na de Europese besluitvorming over GLB - midden 2013 – neemt de Nederlandse overheid hier een besluit over: welke criteria voor gronden en hoe met de bedragen om te gaan.
Het landbouwbedrijfsleven is geen voorstander van het gebruik van GLB-middelen voor gronden met een natuurbestemming, mede gelet op de enorme verlaging van de toeslagen die in de landbouw plaatselijk gaan optreden. Voor individuele ondernemers kan het wel interessant zijn als natuurgronden in aanmerking komen voor een (proportionele) vergoeding. Voor Staatsbosbeheer rijst de vraag of de organisatie – al dan niet in samenwerking met de andere terreinbeheerders – zich wil inzetten voor een lobby bij regering en parlement voor toeslagen op natuurgraslanden. En als Staatsbosbeheer dat gaat doen, welke consequenties verbindt hij daaraan voor de ingebruikgeving van de gronden? Wordt daardoor automatisch proportioneel de pachtprijs verhoogd of wordt het voordeel verdeeld tussen pachter en verpachter? Een gemeenschappelijk pleidooi voor de toeslagrechten door de terreinbeheerders met de landbouw (LTO) samen, zal een groter effect hebben op de uiteindelijke besluitvorming bij de Nederlandse overheid.
De verwachting is dat het systeem van basistoeslagen in de toekomst langzamerhand zal worden afgebouwd. De toeslagen voor vergroening zullen (langer) blijven, te meer daar de keten dergelijke eisen steeds meer gaat opleggen. Daarom maakt deze vergroeningstoeslagen strategisch belangrijker.

Conclusies Pijler 1

1. Of, en in hoeverre boeren EU basis- en vergroeningstoeslagen ontvangen op gronden die zij pachten van Staatsbosbeheer, is nog niet vastgesteld. Een dergelijke toeslag kan als legitiem worden beschouwd omdat daadwerkelijk agrarische productie op natuurgronden plaatsvindt.
2. De vergroeningseisen voor het GLB kunnen boeren voor hun bedrijf realiseren op gronden met een landbouwkundig gebruik, dus ook in een (erf)pachtrelatie met Staatsbosbeheer. Dit kan met name voor de melkveehouderij interessant zijn als een bepaald minimum percentage permanent grasland in gebruik moet zijn.

3. Voor de Ecological Focus Areas in de akkerbouw kunnen allerlei landschapselementen in aanmerking komen (houtwallen, heggen, sloten, poelen etc.). De eisen die worden gesteld aan de ruimtelijke configuratie (binding aan bedrijf) zijn nog niet bekend.
4. De besluitvorming over toeslagen op natuurgraslanden kan Staatsbosbeheer beïnvloeden door een pleidooi hiervoor te houden met andere terreinbeheerders al dan niet in overleg met LTO Nederland.

Advies pijler 1

1. Een GLB-toeslag op natuurgraslanden is legitiem gelet op het landbouwkundig gebruik van die gronden, al dan niet proportioneel omdat het om beperkte landbouwproductie gaat. De toeslag staat los van de subsidie die voor het beheer beschikbaar is. Een pleidooi voor proportionele hectaretoeslagen (b.v. 50% van die voor volwaardige landbouwgrond) is geloofwaardig vanuit het perspectief van Staatsbosbeheer. Het gaat bij dit voorstel al snel om 50.000 ha * € 200,- 10 mln. euro op jaarbasis.
2. Een pleidooi hiervoor wint aan kracht als die eerst wordt gedeeld met het landbouwbedrijfsleven, wetende dat het niet meer dan 1% van het totale GLB budget betreft (uitgaande van het huidige totale EU landbouwbudget NL, ca. 1 miljard per jaar). Het is aan Staatsbosbeheer om – ook bij bezwaren van het landbouwbedrijfsleven – dit pleidooi eventueel door te zetten richting Rijk. Voor de samenwerking met de landbouw is het belangrijk om vooraf afspraken te maken hoe de eventuele toeslagen doorwerken in de pachtprijs. Een verdeling van het voordeel vergroot de acceptatie bij de landbouw van toeslagen op natuurgronden.
3. Het is niet 100% duidelijk hoe de braakleggingseis (7% EFA akkerbouw) en permanent grasland (3:1 verhouding NL) worden ingevuld. Dat kan betekenen dat er meer vraag komt naar natuur- en landschapselementen, en dat het voor Staatsbosbeheer juist nu (*vissen in troebel water*) lonend kan zijn om natuurgronden, singels, houtwallen en bosjes buiten de EHS te verkopen. Of juist niet: als de regelingen definitief zijn, is de concurrentie groter en stijgt de prijs. Dit maakt het lastig om nu een eenduidig advies hierover te geven, behalve dat men dit nauwlettend in de gaten moet houden.

5.1.2 Pijler 2: het nieuwe agrarische natuurbeheer

In het nieuwe GLB wordt het agrarisch natuurbeheer (pijler 2) georganiseerd en gestuurd door lokale collectieven van boeren en andere grondeigenaren. Deze stellen een gebiedsofferte op. Staatsbosbeheer kan zijn diensten aanbieden aan het collectief, bijvoorbeeld technische kennis, beheerervaringen, in ruil voor betere ruimtelijke samenhang van het agrarisch natuurbeheer met Staatsbosbeheerterreinen en het verbeteren van de milieukwaliteit. Dat vergroot de effectiviteit van het beheer op gronden van Staatsbosbeheer.

Conclusies pijler 2

1. Staatsbosbeheer kan overwegen lokaal haar samenwerking aan te bieden in een collectief. Voordeel daarbij is een verbeterende omgevingskwaliteit voor de natuurterreinen en meer biodiversiteit in agrarische cultuurlandschappen.
2. In het collectief kan Staatsbosbeheer meerdere rollen vervullen: kennis, advies, legitimerend en inzetten van gronden voor bijv. complementeren van mozaïek van weidevogelbeheer.

Advies pijler 2

1. Staatsbosbeheer communiceert naar buiten (agrariërs en ANV's) dat de organisatie graag meedoet in het ontwerpen van gebiedsoffertes. Staatsbosbeheer wil deelnemen mede vanuit het belang van efficiënt en effectief natuurbeheer en –ontwikkeling.
2. Als gebiedspartijen van dit aanbod gebruik maken, verbindt Staatsbosbeheer dit belang als voorwaarde aan de deelname.

5.1.3 Certificering als alternatief vergroeningsvoorstel (pijler 1)

Nederland zoekt naar mogelijkheden om ondernemers die bovenwettelijke maatregelen treffen voor bodem, water, natuur, klimaat en/of energie te kunnen certificeren en die certificering als vergroeningsmaatregel te laten gelden voor pijler 1. Het belang van Staatsbosbeheer ligt erin dat daarmee de omgevingscondities voor natuur kunnen verbeteren. De mate waarin, kan Staatsbosbeheer zelf beïnvloeden door actief te participeren in het certificeringsproces. Daarvoor is contact met het bedrijfsleven de eerste stap. Dat wordt verantwoordelijk voor de certificering.

Conclusie certificering
Staatsbosbeheer kan belang hebben bij de certificering als alternatieve vergroeningsmaatregel en daarmee de algehele milieukwaliteit voor natuur versterken.

Advies certificering
Gelet op dit potentiële belang zoekt Staatsbosbeheer contact met het bedrijfsleven (Friesland Campina, SuikerUnie, Cargill, e.a.) dat bezig is met de ontwikkeling van certificering. Staatsbosbeheer stelt voor aan deze bedrijven om hierin samen te werken en doet voorstellen voor concrete criteria, zoals vermindering van de milieubelasting. Deze inzet versterkt het imago van Staatsbosbeheer als partner in de landbouw.

5.2 Boeren op Staatsbosbeheer gronden

Van alle natuurgraslanden in Nederland wordt 80% in gebruik gegeven bij boeren (veelal een vorm van pacht) en dus ook door Staatsbosbeheer. Daarbij spelen drie vragen: de lengte van de pachtduur, de selectie van de pachter en de hoogte van de pachtprijs. Dit zijn vragen waarmee in eerste instantie de terreinbeheerders worden geconfronteerd. De pachtvoorwaarden worden afgeleid van de doelen, c.q. de beheertypen op de betreffende percelen en die liggen vast in het Natuurbeheerplan en daar hebben pachters en verpachters maar beperkt invloed op. Voor pachtduur, selectie en prijs, worden de volgende aanbevelingen gedaan, rekening houdend met de wensen van de landbouw en de systematiek van SNL. SNL contracten duren zes jaar en na die zes jaar kunnen die worden herzien, leidend tot andere beheertypen, prijzen, etc.

Medewerkers van Staatsbosbeheer zijn in het algemeen teleurgesteld in de interesse van pachters (boeren) in het doel van het gebruik: natuurbeheer. Boeren zijn in het algemeen teleurgesteld in de interesse van Staatsbosbeheer in het belang van natuurgrond voor het boerenbedrijf.

Gelet op de intrinsieke verschillen in doelstellingen in de samenwerking, is het voor het te verwachten succes van de samenwerking belangrijk om aan de voorkant een waardengesprek te voeren: wat is de gemeenschappelijke visie op het gebied en de samenwerking daarbinnen?

Conclusie pachtduur. De landbouw vraagt om langdurige pachtrelaties, zodat de ondernemer zijn bedrijfsvoering erop in kan stellen. Gelet op de SNL systematiek zijn pacht*voorwaarden* voor slechts maximaal 6 jaar vast te leggen. Na die 6 jaar kan worden besloten om een ander beheertype (en/of pachtvoorwaarden) in te voeren. Daarom moet het systeem de mogelijkheid hebben om na het einde van een SNL periode (zes jaar) de pacht te ontbinden zonder vervolgverplichtingen, zoals ontpachten. Daarbij hoort de figuur van geliberaliseerde pacht.
Advies pachtduur. Sluit, indien enigszins mogelijk, zesjarige contracten geliberaliseerde pacht, die in het vijfde jaar van SNL – door een onafhankelijke commissie - worden geëvalueerd. Bij positieve evaluatie wordt een verlenging van de verbintenis aangeboden, al dan niet na aanpassing van de beheervoorwaarden.

Conclusie selectie pachter. De landbouw vraagt om een voorkeurspositie voor mensen uit de streek. Het is/was hun gebied en zij willen graag zelf medezeggenschap erover houden. Staatsbosbeheer streeft naar de beste pachter uit oogpunt van kwaliteit en prijs. En Staatsbosbeheer streeft naar lokale verankering van natuur.

Advies selectie pachter. Het advies is om bij een nieuw contract, een selectieprocedure te volgen die transparant en gedocumenteerd is met 6 vaste criteria. Lokale vestiging is er daar een van. Is er eenmaal een contract ontstaan en wordt dat positief geëvalueerd, dan ligt een verlenging voor de hand. Dat is het perspectief dat een pachter wordt geboden. Bij die verlenging kan de pachtprijs in heroverweging worden genomen.

Conclusie pachtprijs. De ondernemer vindt de pachtprijs al snel te hoog, ook al heeft hij die zelf beïnvloed door de open inschrijving. Dat is vaak te rechtvaardigen als men naar de kosten-batenbalans kijkt. Die is al snel negatief. Met andere woorden: de landbouwkundige waarde van natuurgrond is vrijwel nihil. Toch wordt bij open inschrijvingen een prijs geboden en is er kennelijk interesse.
Advies pachtprijs. Gebruik bij het gesprek over verlenging van het contract een of meerdere instrumenten om de discussie over de pachtprijs objectief te voeden. In dat instrument zijn kosten en baten transparant opgenomen. Het gesprek over een eventueel te wijzigen pachtprijs wint aan overtuiging als die kosten en baten open op tafel liggen.

5.3 Samenwerken met een professioneel collectief

Staatsbosbeheer zoekt naar professionaliteit van boeren in het beheer. Daarvoor is het een samenwerking aangegaan met de Vereniging van Natuurboeren, die gronden van Staatsbosbeheer in pacht en in het uiterste geval in erfpacht kunnen verwerven. Het certificaat borgt de kwaliteit van de pachter. Een andere vorm is de samenwerking met Agrarische Natuur Verenigingen die het beheer namens Staatsbosbeheer op zich nemen. Deze bewust gekozen samenwerkingen zijn volop in ontwikkeling en al werkende weg komen allerlei beleidskeuzes voor Staatsbosbeheer aan het licht, zoals de vraag naar Kwaliteitsbewaking (5.4). Het risico van opportunistische ANV's ligt echter op de loer. Samenwerken met ANV's kan dus een middel zijn om het doel - efficiënt en effectief natuurbeheer - te bereiken.

Vanuit perspectief Agrarische Natuurverenigingen: ANV's zijn gemotiveerd om de uitdaging aan te gaan die Staatsbosbeheer aanreikt. De verwachtingen die zij daarbij hebben, zijn in ieder geval te herleiden uit de voorstellen die hierboven zijn gedaan over verpachting. De ANV's willen graag de selectie van pachters op zich nemen en ook de controle op de uitvoering van het beheer. Daarbovenop vragen de ANV's om als gelijkwaardige te worden gezien en de mogelijkheid te krijgen om als collectief een gebied te pachten en dat de ANV die door verpacht. Ten derde vragen zij om inzicht in kosten en baten en gelijke verdeling van de opbrengsten zodat de ANV ook weer middelen heeft om te herinvesteren in een gebied, innovaties te ontwikkelen, etc.

Conclusies samenwerken ANV's. Werken met ANV's is een middel en geen doel op zich. Het kan bijdragen een lokale verankering, efficiënter en effectiever beheer, innovatie in beheer, betere relatie met de landbouw in het algemeen, etc.
Advies samenwerken ANV's: Ontwikkel een *gezamenlijk gedragen* praktische visie op de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en ANV's. Daarin is opgenomen bijvoorbeeld:

- Motivatie voor samenwerken (zie ook GLB).
- Rollen en verantwoordelijkheden van de ANV in het beheer (scenario's).
- Contractuele afspraken (incl. scenario's).
- Uitvoeringsaspecten.
- Kwaliteit.
- Verdeling van middelen.

Door dit expliciet aandacht te geven, wordt het voor een ANV ook duidelijk wat er van hem wordt verwacht in de samenwerking met Staatsbosbeheer. Het kan daarbij gaan om groeimodellen, omdat er nog weinig grootschalige praktijk is met gedelegeerd beheer.

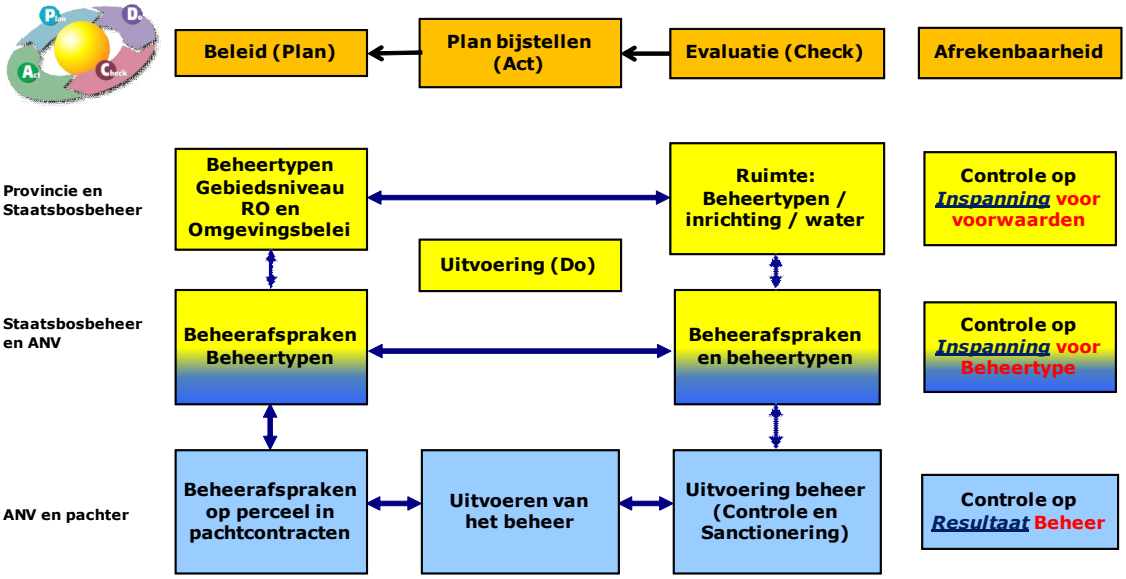
5.4 Kwaliteit sturen vanaf de zijlijn én eindverantwoordelijk blijven

Staatsbosbeheer heeft een traditie in monitoring en evaluatie en haar eigen Interne Kwaliteitssysteem. De vraag is nu hoe daar de samenwerking in het beheer met een derde partij (professioneel georganiseerde natuurboeren, ANV's) is in te passen. In deze gevallen kan Staatsbosbeheer niet meer rechtstreeks sturen op de uitvoering van het beheer. Dat gebeurt nu *op afstand.* Het vraagt om goede afspraken over hoe de Beroepsvereniging, dan wel de ANV stuurt op de kwaliteit van het beheer door de gebruiker/beheerder. Dat is enerzijds overeenstemming over de te hanteren pachtvoorwaarden en anderzijds over het proces van sturing door deze derden: controle en sanctioneringsprotocollen. Daarbij zijn er twee aandachtspunten in de evaluatie van het beheer: (a) wordt de gebruiker/beheerder uitsluitend afgerekend op de kwaliteit van het gevoerde beheer, want dat is het enige waar hij/zij invloed op heeft en (b) wat is het nulniveau waarop wordt gestart?
SNL vraagt om een monitoring *niet* van het beheer zelf, *wel* van

1. de resultaten van het beheer: o.a. bodem en waterkwaliteit en
2. van de daaruit voortvloeiende biodiversiteit.

Nieuwe partijen zoals een ANV en/of professionele beheerders hebben het gevoel dat zij zich juist op het behalen van natuurresultaten moeten bewijzen. Daarom willen zij graag weten vanuit welk beginniveau zij starten en of er na zes jaar een verbetering is aangebracht. Te behalen resultaten voor SNL kunnen lager liggen dan de resultaatseisen van Staatsbosbeheer. Dat kan betekenen dat Staatsbosbeheer hogere eisen stelt en – zo nodig – hogere beheervergoedingen.

Conclusie kwaliteitsbeleid. Kwaliteitsbeleid stuurt primair op het beheersmaatregelen en de daaruit voortvloeiende omgevingscondities. De biodiversiteit die zich ontwikkelt is een resultaat daarvan. Beheer door derden vraagt om *sturing op afstand* door Staatsbosbeheer van controle en sanctioneringsprotocollen voor de uitvoering van het beheer. De omgevingskwaliteit en de biodiversiteit is een resultaat daarvan.
Advies kwaliteitsbeleid. Ontwikkel kwaliteitsbeleid voor de samenwerking met derden die stuurt op beheer (*controle op afstand*): Staatsbosbeheer controleert of de ANV/professionele natuurbeheerders hun taken op gebied van controle en sanctionering uitvoeren. Daarin wordt vastgelegd welke verantwoordelijkheid de verschillende partijen in het kwaliteitsbeleid hebben en met welke middelen zij die kwaliteit kunnen handhaven en bevorderen (zie het lagenmodel).



6 Tot slot

Staatsbosbeheer is in ontwikkeling evenals de landbouw. Een duurzame relatie met de landbouw opbouwen vraagt om blijvend in elkaar te investeren. Van de landbouw wordt een verregaande vergroening gevraagd. Deze verloopt ten dele via de keten, het voedselspoor. Er liggen mogelijkheden om zowel in het regionale als in het internationale voedselspoor samen te werken met de landbouw, zonder daarbij de onafhankelijkheid te verliezen.
Kennis over de landbouw binnen Staatsbosbeheer en kennis bij de landbouw over het natuurbeheer zijn belangrijk voorwaarden voor *begrijpen* en *begrepen worden*. Kennis leidt tot respect en dat is de belangrijkste voorwaarde voor succesvol samenwerking. Door afspraken over het delen van kennis met elkaar, worden er belangrijke stappen gezet in het wederzijds elkaar willen vertrouwen. Misschien is het delen van de essentie van deze landbouwstrategie met collega's in de landbouwwereld een eerste stap daarvoor.

Hoofdrapport

1 Waarom een landbouwstrategie

1.1 Natuur en samenleving

In het ondernemingsplan (2012-2015) heeft Staatsbosbeheer de ambitie uitgesproken om natuur en natuurbeheer sterker te verankeren in de samenleving. Een directe samenwerkingsrelatie van Staatsbosbeheer is met de landbouw. Staatsbosbeheer doet zaken met agrariërs voor het beheer van natuurgebieden. Van alle natuurgraslanden in Nederland wordt 80% in gebruik gegeven bij boeren. Daarnaast ontmoet Staatsbosbeheer de landbouw bij afspraken voor beleid voor natuur en landbouw op meerdere schaalniveaus.
In de samenleving zijn er momenteel enkele ontwikkelingen gaande die ingrijpen op het beheren van natuur. Zo is de rol van de overheid in het natuurbeheer aan het veranderen. Politiek en beleid vragen om een verbeterde samenwerking tussen landbouw en natuur. Er wordt meer initiatief vanuit de samenleving verwacht. De landbouw wil een sterkere rol in het natuurbeheer om meerdere redenen. De sector wordt uitgedaagd verdergaand te vergroenen, mede door de veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Maar ook partijen in de keten vragen om herkenbare stappen in verduurzaming van de landbouw. Er zijn in toenemende mate boeren die ambitie hebben om meer met natuur te gaan ondernemen.

Staatsbosbeheer heeft in het Ondernemingsplan deze ontwikkelingen onderkend en daarvoor een strategische koers uitgestippeld genaamd: "Thuis in de Streek". Hierin staan twee speerpunten centraal:

- **Versterken maatschappelijke verankering.** Via deze beleidslijn wil Staatsbosbeheer initiatieven ontlokken van burgers en ondernemers in de regio om samen met medewerkers van Staatsbosbeheer beheer en ontwikkeling van natuur ter hand te nemen.
- **Versterken klantgericht werken**. Via deze lijn zorgt Staatsbosbeheer voor versterking van eigen inkomsten uit het beheer door het ontwikkelen van nieuwe productrelaties en de zoektocht naar optimale functiecombinaties via partnerships en andere marktpartijen.

Om deze speerpunten te realiseren wil Staatsbosbeheer eigen ondernemerschap en zakelijkheid ontplooien en optimaliseren. Dit betekent dat Staatsbosbeheer op korte termijn ondernemender en zakelijker zal optreden dan nu het geval is. In het ondernemingsplan staat ook dat de noodzaak om meer inkomsten te verwerven naadloos aansluit bij de ambitie om de maatschappelijke verankering te versterken. De zoektocht naar meerdere functiecombinaties en zakelijker werken gaat dus samen op met versterken van de maatschappelijke verankering.

Vanuit deze veranderende context wil Staatsbosbeheer zich heroriënteren op hun positie ten opzichte van de landbouw. Staatsbosbeheer vraagt daarbij aan CLM Onderzoek & Advies BV om een advies over de te volgen strategie.

1.2 Opdracht

De opdracht die Staatsbosbeheer heeft meegegeven aan CLM omvat drie taken:

- Analyseer de ontwikkelingen in het GLB en identificeer daarin de kansen en (on)mogelijkheden voor natuurbeheerders.
- Maak een bredere analyse van de politiekbeleidsmatige omgeving van landbouw en natuur.
- Formuleer adviezen over een mogelijke strategie voor Staatsbosbeheer, inhoudelijk en procesmatig, intern en extern.

1.3 Werkwijze

Voor een beschrijving van de ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid is de actualiteit van 2012 gevolgd. In de samenwerking tussen het Ministerie van EL&I (nu EZ) en CLM over vergroening van de eerste pijler en een invulling van het nieuwe agrarische natuurbeheer, zijn de consequenties van het nieuwe GLB voor de samenwerking tussen boeren en natuurorganisaties aan de orde geweest. Op basis daarvan is het hoofdstuk over het GLB geschreven (hoofdstuk 2). Het hoofdstuk is daarmee actueel, maar tegelijkertijd gaan de ontwikkelingen rond het GLB door en is het hoofdstuk ook snel gedateerd.

Voor de veranderende context tussen natuur en landbouw, c.q. Staatsbosbeheer en landbouw, is een analyse gemaakt van binnenuit de organisatie: hoe komen medewerkers van Staatsbosbeheer de landbouw tegen en welke vragen roept dat op. Uit deze contextuele analyse ontstaan enkele dominante relaties tussen Staatsbosbeheer en de landbouw. Voor die dominante relaties is beschreven hoe die in de praktijk kunnen worden gehanteerd gelet op de doelstellingen van Staatsbosbeheer en op de belangen van de landbouw. Het materiaal dat daarvoor is gebruikt bestaat uit de ervaringen vanuit samenwerkingsprojecten tussen Staatsbosbeheer en landbouw, waar CLM regelmatig in adviseert. Tevens zijn specifiek spelers aan de zijde van de landbouw geïnterviewd.

Het advies geeft inzicht in kansen en mogelijkheden voor Staatsbosbeheer in beleidsontwikkelingen in het GLB en de ervaringen en behoeften van medewerkers van Staatsbosbeheer en de landbouw rondom de dominante samenwerkingsrelaties: pacht, agrarische natuurverenigingen en kwaliteitsbewaking.

1.4 Strategieontwikkeling landbouw van Staatsbosbeheer

Aan een strategieontwikkeling gaat een visie en doelstelling voor de samenwerking met landbouw vooraf. De visie van Staatsbosbeheer op de samenwerking met de landbouw is rechtstreeks af te leiden uit het ondernemingsplan waarin wordt gekozen voor versterking van de *maatschappelijke verankering* en *klantgericht werken*. Via de laatste lijn zoekt Staatsbosbeheer naar mogelijkheden om economisch voordeliger het beheer te organiseren en de eigen inkomsten te optimaliseren. De landbouw is een belangrijke speler in het beheer en genereert – direct en indirect - inkomsten voor Staatsbosbeheer. Een goede en zakelijke relatie met de landbouw zorgt tevens voor de maatschappelijke verankering van het natuurbeheer in de streek.

Landbouw en natuur zijn niet altijd vrienden geweest in de afgelopen decennia. De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en boeren en hun organisaties is hierdoor ook niet altijd gemakkelijk geweest. Vanuit het ondernemingsplan is de volgende doelstelling voor de landbouwstrategie ontwikkeld:

> *De strategie moet handvaten geven tot een verbeterde samenwerking van Staatsbosbeheer met de landbouw met als gevolg een effectief en efficiënt beheer van natuur en landschap binnen en buiten de EHS.*

De verbeterde samenwerking gaat uit van wederzijds respect en vertrouwen. Respect voor de doelstellingen van natuurbeheer, maar ook voor de economie van het bedrijf. Maar ook respect voor de belangentegenstellingen die bestaan. Het beoogde effect van de strategie is dat:

- Medewerkers hebben richtinggevende kaders voor de verschillende type relaties met agrarische ondernemers.
- Staatsbosbeheer profileert zich als betrouwbare partner voor de landbouw (PR extern).
- Medewerkers van Staatsbosbeheer identificeren zich met een gemeenschappelijke landbouw strategie (PR Intern).

De achterliggende gedachte is dat kansen voor samenwerking met de landbouw kunnen worden benut en dat de medewerkers binnen de organisatie eenduidig moeten kunnen optreden in de samenwerking met de landbouw.

2 Samenwerking tussen Staatsbosbeheer en landbouw

Dit hoofdstuk geeft een beknopte schets van de samenwerkingsrelatie landbouw en Staatsbosbeheer, en is niet bedoeld om adviezen uit af te leiden. Het geeft een overzicht van de belangen van Staatsbosbeheer en de landbouw om samen te werken. Waarom wil een agrariër terreinen van Staatsbosbeheer beheren? Waarom werkt Staatsbosbeheer met de landbouw samen? Waarop kan in een landbouwstrategie ingespeeld worden door Staatsbosbeheer om een duurzame relatie met de landbouw te creëren? Het hoofdstuk schetst het relatiebeheer waarin gemeenschappelijke belangen naar voren komen, ambities en wensen van Staatsbosbeheer en de landbouw om samen op te trekken.

2.1 Staatsbosbeheer werkt samen met de landbouw

Staatsbosbeheer heeft een functionele relatie met de landbouw doordat agrariërs deelnemen in het beheer van natuur in oude cultuurlandschappen. Deze cultuurlandschappen herbergen belangrijke natuurwaarden, die (inter)nationaal van groot belang zijn en zij ontlenen die diversiteit aan (voormalig) agrarisch gebruik. Grasland waar in het verleden wel van werd geoogst, maar die te ver van de boerderij lag om te bemesten veranderden in bloemrijke schrale graslanden met een hoge diversiteit. De strorijke mest op een natte veenweide zorgde en zorgt voor een voedsel eldorado voor weidevogels. Deze natuur komt voort uit een landbouwpraktijk die nu landbouwkundig is achterhaald. Desalniettemin is de moderne landbouw in staat het noodzakelijke beheer uit te voeren om deze natuur te onderhouden en ontwikkelen. Het belang voor Staatsbosbeheer is dat boeren door een aangepast en extensief landgebruik natuurwaarden onderhouden en/of ontwikkelen. Deze samenwerking resulteert in (a) deskundige loonarbeid ten dienste van natuurontwikkeling, (b) inkomen voor Staatsbosbeheer in de vorm van de pacht betaald door de ondernemer en (c) bijdragen aan sociale verankering van het natuurbeheer in de streek. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit een citaat van paarden- en schapenhouder Cees Schaap uit Baaiduinen op Terschelling over de Groede: "Het is een feest om het vee erheen te brengen. Als je daar als beest op mag groeien, dan heb je een leven als een prins!". Het respecteren van deze sociale component draagt bij aan een verbeterde verstandhouding tussen Staatsbosbeheer en de landbouw en een positief imago van Staatsbosbeheer.

2.2 De landbouw werkt samen met Staatsbosbeheer

De natuurgrond van Staatsbosbeheer vervult een waarde voor de landbouw. De manier waarop boeren die waarde benutten is verschillend. Sommige boeren hebben hun bedrijf erop ingericht om (een deel van) het veerantsoen in te vullen met natuurgras[1], terwijl andere ondernemers een beetje stugge grasstengel uitsluitend alleen als strooisel waarderen. De gronddruk in de Nederlandse landbouw is hoog en dus is natuurland met minder hoogwaardig voedsel een alternatief. Het gebruik van natuurgrond kan mogelijk – in ieder geval nu nog - EU-toeslagrechten met zich meebrengen. De economisch waarde voor de boer is een afweging tussen kosten en baten. Niet zelden zijn de kosten hoger dan de baten en zijn er andere – sociale – redenen om deel te nemen in het beheer. Zo gaat het vaak om eigenaarschap en het gevoel van zelfbeschikking: "het gaat om ons gebied, en wij willen dat graag beheren" zijn veel gehoorde opmerkingen onder boeren. Daarnaast hebben sommige boeren een intrinsieke motivatie om aan natuurbeheer te doen, en zien zij het als

[1] Zie bijvoorbeeld http://www.veldenbeek.nl/ : een agrarisch bedrijf dat uitsluitend koeien op verpachte natuurgrond (uiterwaarden) van Staatsbosbeheer heeft. Dit soort bedrijven benutten de waarde van de gronden van Staatsbosbeheer door er het gehele bedrijf op in te richten.

een uitdaging om hun bedrijf daarop in te richten. De grondhouding van boeren richting natuur speelt hier dan een rol en natuurgronden worden gezien als onderdeel van hun bedrijf. Over de kosten en baten bestaan bij veel mensen – ook binnen Staatsbosbeheer - misverstanden. Zo wordt door mensen buiten de landbouw de toegestane mestplaatsing op natuurgrond als een inkomen gezien, maar vanuit de ondernemer gezien is het *ontbreken van mestplaatsingsruimte* (bij verschralingsbeheer) een *kosten*post. Immers, omdat er niet wordt uitgegaan van evenwichtsbemesting, moet de mest worden afgevoerd en dat zijn extra kosten.

2.3 Tegengestelde belangen

De relatie tussen agrariërs en Staatsbosbeheer wordt soms overschaduwd door belangentegenstellingen. Deze gaan over grond, overlast van natuur en over het externe milieu. Wat aan de ene kant van de sloot of heining natuur is (distels, everzwijnen), is aan de andere kant onkruid en ongewenst wild. De natuur vraagt om terugdringen van de ammoniakbelasting en om veel en schoon water. Die eisen leggen de landbouw in aangrenzende gebieden beperkingen op in hun bedrijfsontwikkeling. De inrichting van een bufferzone tussen landbouw en natuur wordt dan gezien als dé oplossing. Tot op heden is dat steeds ingevuld door het natuurgebied (EHS) uit te breiden. Dat gaat ten koste van landbouwgrond en dan gaat de strijd weer om de m^2. Door de recente bezuinigingen worden op diverse plekken in de maatschappij (opnieuw) modellen aangereikt waarbij deze bufferzones landbouwgrond blijven, maar dan met bouwplanbeperkingen voor de landbouw. Zo heeft de ZLTO het initiatief genomen voor een ondernemende EHS (Dijkman 2012). In deze aanpak extensiveert de landbouw in de nabijheid van natuurgebieden en verbetert de milieukwaliteit voor de natuur. Deze strategie kan het draagvlak bij de landbouw voor deelname aan de EHS vergroten omdat niet de grond direct hoeft te worden omgezet naar de bestemming natuur. Het is een aansporing voor de landbouw om de bedrijfsvoering aan te passen en in te richten op natuurbeheer. Het zwakke van deze benadering is de handhaving van de bouwplanbeperkingen op lange termijn. Voor dit laatste is nog geen werkwijze voor ontwikkeld.

2.4 Investeren in landbouw en omgeving

Staatsbosbeheer heeft in de afgelopen jaren haar samenwerking met de landbouw een impuls gegeven vanuit de prioriteiten in het ondernemingsplan. Zo wordt de procedure voor verpachten gestroomlijnd door het ontwikkelen van een business case voor verpachten en bij de verpachting wordt het Vier Ogen principe ingevoerd. De business case geeft een leidraad voor een uniforme benadering van de pachtprijs voor natuurgrond en is een uitwerking van de beleidslijn om meer *ondernemingsgericht* te werken. Daarnaast geeft Staatsbosbeheer in het eigen *position paper* aan, op een professionele manier samen te willen werken met de landbouw, waarbij Staatsbosbeheer ook professionaliteit van de landbouw verwacht. De voorkeur gaat uit naar samenwerken met professionele natuurboeren en collectieven van boeren, zoals Agrarische Natuurverenigingen (ANV's). Recentelijk heeft Staatsbosbeheer een Green Deal gesloten met LTO Nederland en het Rijk (ministerie EZ) om de samenwerkingen tussen landbouw en natuur te stimuleren. In deze Green Deal worden innovatieve manieren van samenwerken verkend door investeren in ateliers voor vernieuwd samenwerken in elk van de vier regio's (Westelijke Langstraat, Staphorsterveld, Zuidelijk Westerkwartier en Laag Holland). Deze voorbeelden geven aan dat Staatsbosbeheer de samenwerking met de landbouw verder wil uitzoeken en waar mogelijk kan intensiveren.

2.5 Trends in de landbouw

Er is een breed gedragen besef in de hoofden bij veel agrariërs in Nederland dat de landbouw aanloopt tegen de grenzen van het ontwikkelingsmodel van de afgelopen eeuw. De effecten van schaalvergroting en intensivering zijn dermate groot op de leefomgeving en kwetsbaarheid van bedrijfsvoering dat nieuwe wegen ontwikkeld moeten worden (Van der Hoeven 2010). Vooralsnog

wordt in de praktijk de industrialisering van de landbouw verder doorgezet, maar voor de toekomst is het bieden van een toegevoegde waarde op producten en landschap een belangrijkere strategie. Hoewel dé landbouw niet bestaat en de landbouwontwikkelingen een grote diversiteit kent, zijn wel enkele trends te beschrijven voor de grondgebonden landbouw:

- Efficiency-slag. De bekendste is schaalvergroting om arbeid per eenheid van product goedkoper te maken. Schaalvergroting als mantra echter, is zijn kracht aan het verliezen zeker als het gaat om reductie van de kosten. Juist bedrijven die in staat zijn om kosten (rente, loonwerk, krachtvoer, e.d.) te beperken blijken in de melkveehouderij het meest succesvol te zijn (Alfa accountants 2010). In die kostenreductie kan natuurbeheer een rol spelen omdat de grondkosten van natuurgrond voor de ondernemer relatief laag zijn.
- Gespecialiseerde melkveebedrijven. De eerste melkveehouderijbedrijven zonder grond zijn ontwikkeld. Het voer wordt aangekocht van en de mest wordt afgevoerd naar elders. Deze bedrijven hebben het karakter van de intensieve veehouderij.
- Monoculturen. Niet alleen de akkerbouw, maar ook de grondgebonden melkveehouderij krijgt meer en meer het karakter van een monocultuur, waar tot en met de perceel randen geen plaats meer is voor *vergeten* of *over*-hoeken en randen. Daardoor wordt de functie van het cultuurlandschap voor biodiversiteit verder beperkt. Inmiddels zijn er meer bijen in de stad dan op het platteland. In de akkerbouw (incl. de maïsteelt) zijn recentelijk initiatieven gestart voor actief randenbeheer die deze trend doorbreken[2].
- Kringloop denken: de ontwikkeling van de mestwetgeving vraagt van ondernemers om steeds efficiënter met voedingstoffen om te gaan. De efficiëntie van gebruik van N en P moet worden verbeterd, o.a. door een beter bodembeheer en bemesting. Die ontwikkeling draagt bij aan verbetering van omgevingskwaliteit van natuur[3] en is dus ook van belang voor het natuurbeheer.
- Toename in diversiteit in bedrijfsstijlen (RLG 2009). Enerzijds bedrijven die zich uitsluitend specialiseren op een tak van de primaire productie (akkerbouw, melkveehouderij e.d.) en anderzijds bedrijven die zoeken naar een grotere diversiteit (risicospreiding) en een tak erbij zoeken die goed past bij ondernemer, bedrijf en omgeving. Natuurbeheer is daar een voorbeeld van.
- Duurzaamheid. Breed ontstaat de urgentie om als bedrijfstakken zich te profileren als duurzame ondernemer. De motivatie komt van binnen uit bij ondernemers (intrinsiek) en wordt van buitenaf gestimuleerd. Zo organiseren zich ketens die via labeling systemen zich willen onderscheiden met de producten (zie bijvoorbeeld www.veldleeuwerik.nl). Het gaat dan om duurzaamheid in brede zin: energieverbruik, broeikasgassen, dierenwelzijn, natuur en landschap, etc. Het beheren van natuur en landschap is voor sommige ondernemers een van de manieren om zich als duurzaam te onderscheiden en draagt bij aan wat wel wordt genoemd '*the license to produce'*.

2.6 Conclusies

- In de landbouw wordt vergroening, inclusief beheer van natuur en landschap, vaker gezien als een kans voor duurzaam ondernemerschap.
- Door die ontwikkeling verbetert het imago van natuur bij agrariërs, hebben zij meer interesse in samenwerking met Staatsbosbeheer en willen zich positief onderscheiden in het natuurbeheer. Voorbeelden zijn de ANV's, Natuurboeren en de partners in de Green Deal.
- Die betrokkenheid leidt ook tot eigen opvattingen over hoe men het natuurbeheer een plek wil geven op het bedrijf en raakt dus de uitvoering van het natuurbeheer.

---

[2] Zie bijv. http://www.veldleeuwerik.nl/ en http://www.werkgroepgrauwekiekendief.nl/

[3] www.duurzaamboerblijven.nl

3 GLB > 2014 en Staatsbosbeheer

Samenvatting
Voor Staatsbosbeheer heeft het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vanaf 2014 het volgende potentiële belang, die leidend kan zijn voor het strategisch handelingsperspectief:

1. *Agrarische waarde van natuurgebieden.* Gronden van Staatsbosbeheer die agrarisch worden *gebruikt* komen (ook) in de toekomst mogelijk in aanmerking voor (proportionele) toeslagrechten uit pijler 1. Dat heeft invloed op de exploitatie van deze gronden en dus voor de waarde voor verpachting. De rijksoverheid is nu bezig met een afwegingskader dat beslist welk type natuurgrond wel/niet in aanmerking kan komen.
   Strategisch handelen: Staatsbosbeheer moet de afweging maken wel of niet een lobby hiervoor te organiseren bij de rijksoverheid. Financieel belang voor Staatsbosbeheer is dat met GLB toeslagen de natuurgronden meer waard worden. De landbouw is echter geen voorstander voor toeslagen op natuurgronden. In het kader van een duurzame relatie met de landbouw zal dit gegeven in de afweging meegenomen moeten worden.
2. *Verkoop gronden buiten EHS.* Gelet op de noodzaak om in de akkerbouw 7% braak te leggen om te vergroenen, lijken de Staatsbosbeheer gronden buiten de EHS voor akkerbouwers interessant. De braakleggingsgronden moeten onproductief zijn en dat kunnen mogelijk ook bosjes, heggen en houtwallen zijn. Onduidelijk is echter of deze bosjes met een natuurbestemming gaan gelden voor GLB toeslagen. Gronden met een landbouwbestemming komen hier logischerwijs wel voor in aanmerking.
   Strategisch handelen: Overwegen nu deze gronden af te stoten omdat ondernemers erop speculeren (*vissen in troebel water*) dan wel wachten tot er zekerheid is over de definitieve invulling van de 7% EFA.
3. *Collectief Agrarisch Natuurbeheer*: In het nieuwe GLB wordt het agrarisch natuurbeheer georganiseerd en gestuurd door lokale collectieven van boeren en andere grondeigenaren. Deze stellen een gebiedsofferte op. Staatsbosbeheer kan zijn diensten aanbieden aan het collectief (technische kennis, beheerervaringen) in ruil voor ruimtelijke samenhang van het agrarisch natuurbeheer met het beheer van Staatsbosbeheer terreinen. Dat vergroot de effectiviteit van het beheer op gronden van Staatsbosbeheer op natuurkwaliteit.
   Strategisch handelen: Staatsbosbeheer informeert de medewerkers over kansen die er liggen in deelname aan de opstelling van gebiedsoffertes en medewerkers bieden de ondersteuning van Staatsbosbeheer aan op lokaal niveau.
4. *Duurzaamheidscertificering*. De huidige vergroeningseisen hebben geen grote invloed op verbetering van natuur en milieu. Op termijn lijkt certificering een middel te zijn om aan de vergroeningseisen van het GLB te voldoen. In de certificering worden doelen op milieu, natuur, water en klimaatdoelen opgenomen. Deze zijn potentieel voor Staatsbosbeheer van belang vanwege de invloed van de landbouwkundige praktijk op natuurterreinen. Staatsbosbeheer kan zich hard maken voor een hoge standaard in deze certificering en haar deskundigheid aanbieden bij beoordeling voor certificering.
   Strategisch handelen: Staatsbosbeheer ondersteunt de gedachte van certificering als alternatief voor de vergroening en is kritisch op de inhoud van de certificering.

3.1 Inleiding

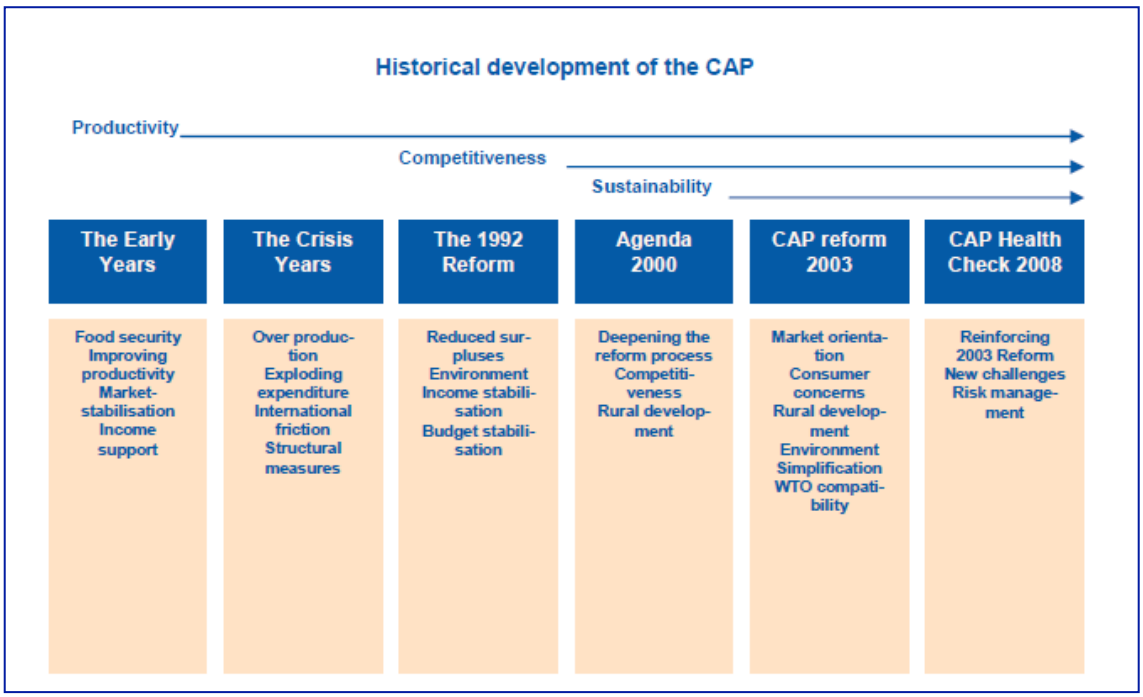
Dit hoofdstuk levert een beschrijving over de huidige stand van zaken van het GLB en waar kansen liggen voor Staatsbosbeheer in de verdergaande vergroening van de landbouw. Staatsbosbeheer heeft over dit onderwerp behoefte aan inzicht en kennis om zo een strategische positie te kunnen kiezen. Het belang voor Staatsbosbeheer is een groenere landbouw met aandacht voor milieu, biodiversiteit en landschap op de grensgebieden tussen landbouw en natuur. In dit hoofdstuk wordt beschreven: de ontwikkelingen van de vergroeningsdiscussie in GLB (wat, hoe en waarom), het belang voor de landbouw van het GLB en wat dit betekent voor toekomstige samenwerking SBB en

landbouw. Deze beschrijving dient om Staatsbosbeheer te faciliteren in het kiezen van een strategie en standpunt in de GLB discussie en samenwerking met partners: groene terrein beherende organisaties, de landbouw en overheid.

3.2 Achtergrondgeschiedenis

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) stamt uit 1962 en was bedoeld om de hongersnood na de tweede wereldoorlog tegen te gaan. Landbouwsubsidies werden om die reden gekoppeld aan agrarische productie om te zorgen voor voldoende voedselzekerheid. Dit beleid was succesvol: de landbouwproductie steeg en daarmee ook de voedselzekerheid. De gestegen productie had echter ook haar keerzijden, zoals de welgekende marktoverschotten in de jaren '80 en '90 en nadelige effecten op milieu, natuur en landschap. Dit leidde tot discussies binnen de WTO over handelsverstoring en ongelijke speelruimte en tot kritiek vanuit de maatschappij over de neveneffecten van de landbouw op natuur en milieu. De noodzaak tot nieuw beleid diende zich aan en beleidshervormingen werden dan ook ingesteld. Figuur 1 geeft de historische ontwikkeling aan van het GLB (in Engels CAP: Common Agricultural Policy) inclusief de hervormingen. Het GLB heeft zich door de jaren heen ontkoppeld van de productie en is zich meer gaan focussen op marktwerking en duurzaamheid. Om die reden is ook de twee pijler structuur van het GLB ontstaan.

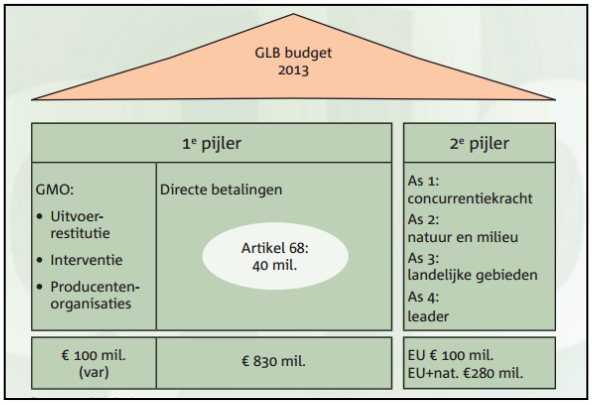
Met de hervorming van het GLB in 1992 werden begeleidende maatregelen voor het inkomen van de boer ingesteld op het gebied milieu, bebossing en de regeling voor vervroegde pensionering. Tijdens Agenda 2000 werd een geïntegreerd beleid voor duurzame plattelandsontwikkeling opgesteld: pijler 2 in samenhang met het markt- en prijsbeleid van pijler 1. Door de jaren heen zoals figuur 1 laat zien is meer aandacht gegeven aan duurzame plattelandsontwikkeling, kleinschalige initiatieven, innovaties en de agro-milieumaatregelen (bebossing en agrarisch natuurbeheer). De aanstaande hervorming: de vergroening van het GLB bevestigt hiermee de trend naar verduurzaming in de landbouw.



Figuur 1 **Historische ontwikkeling GLB met de opkomende trends marktgerichtheid en duurzaamheid.**

3.3 GLB hervorming: vergroening pijler 1 en collectieve aanpak pijler 2

Figuur 2 laat de huidige verdeling van de GLB gelden zien over de beide pijlers voor Nederland. Het GLB bestaat uit twee pijlers, waarvan pijler 1 bestaat uit het markt- en prijsbeleid (GMO) en de directe betalingen en pijler 2 uit het plattelandsbeleid met 4 assen: concurrentiekracht, natuur & milieu, rurale ontwikkeling in landelijke gebieden en leader. Kenmerkend voor pijler 2 is dat een lidstaat 50% cofinanciering tegenover het bedrag van de Europese Commissie moet zetten, terwijl het in pijler 1 gaat over directe betalingen per bedrijf. Daarbij is pijler 1 toegankelijk voor elk agrarisch bedrijf, terwijl er in pijler 2 ruimtelijk gestuurd kan worden (denk aan kerngebieden in het weidevogelbeheer).

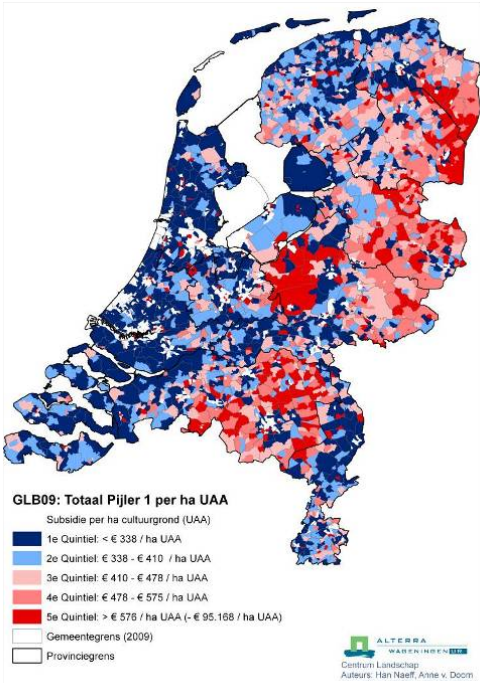


Figuur 2 Huidige GLB verdeling voor Nederland (2007 - 2013).

De hervorming van het GLB gaat voornamelijk over de vergroening van de directe betalingen in de eerste pijler. Op dit moment zijn de directe betalingen gerelateerd aan een historisch productiemodel. Dit wil zeggen dat de bedrijfstoeslagen gebaseerd zijn op historische productieniveaus van 2002. Deze bedrijfstoeslagen verschillen nu per bedrijf. Over het algemeen liggen in het oosten van het land de bedrijfstoeslagen hoger (> €550/ha) dan in het westen van het land (<€300/ha). (zie figuur 3 – rood is hoge toeslag, blauw is laag).

In de aanstaande hervorming (2013 – 2020) wordt er voor max. 70% (afhankelijk keuze lidstaat) van het budget pijler 1 een gelijke ha-toeslag (basispremie) ingesteld, de zogenoemde *flat rate*. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse basispremie per ha landbouwgrond ergens tussen €200 en de €285/ha komt te liggen. Voor boeren die nu in de hoogste categorie vallen (er zijn bedrijven die €700-800/ha/jr. ontvangen) betekent dit een grote omslag. Het speelveld verandert. Naast het ontvangen van de basispremie moeten (cf. huidige voorstellen CIE) boeren meedoen aan de vergroening van de eerste pijler (30% van budget pijler 1, ca. €125 / jr. / ha). De huidige EU vergroeningsvoorstellen zijn als volgt:

1. Behoud van Permanent Grasland: land waar min. 5 jaar gras heeft gestaan, daarvan mag 5% (per jaar) gescheurd worden voor ander gewas, oftewel 1x scheuren in de 20 jaar.
2. Gewasdiversificatie op bouwland (min. 3 gewassen op bedrijf (vanaf 3 ha) met een minimale omvang van 5%).
3. 7% ecologische braaklegging op bouwland en tijdelijk grasland (Ecological Focus Areas - EFA). Deze braaklegging betekent feitelijk onproductief land en mag ook bestaan uit landschapselementen, terrassen, bufferstroken en beboste gebieden.



Figuur 3 Ongelijke verdeling GLB toeslagen gebaseerd op historisch productiemodel.

Maatregel 2 en 3 zijn gekoppeld. Er blijkt de meeste weerstand te zijn tegen de 7% braaklegging. Biologische boeren hoeven niet aan deze eisen te voldoen, omdat de Europese Commissie op het standpunt staat dat deze boeren al veel maatregelen in het kader van duurzaamheid moeten nemen om überhaupt als biologische boer erkend te worden. Daarom zijn (gecertificeerde) biolo-

gische boeren 'Green by definition'; ze ontvangen automatisch hun vergroeningspremie. Niet-biologische melkveehouders en akkerbouwers zullen aan de drie vergroeningseisen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de vergroeningspremies. Agrariërs met permanent grasland zijn uitgezonderd van EFA's en gewasdiversificatie. Voor Nederland zal dat betekenen dat melkveehouders alleen permanent grasland hoeven te behouden om in aanmerking te komen voor de vergroeningspremie.

Kanttekening: De EU vergroeningsvoorstellen in onderhandeling
De bovenstaande voorstellen van de Europese Commissie liggen nu ter onderhandeling in Brussel. Momenteel liggen er ca. 7400 amendementen in het Europees Parlement die onderzocht en behandeld worden door de Landbouwcommissie van het Europees Parlement. De Europese Landbouwraad en het Europese Parlement moeten goedkeuring geven aan het nieuwe GLB beleid uiterlijk in de zomer van 2013. In de huidige onderhandelingen blijkt dat de definities van de vergroeningsvoorstellen (maatregelen) nog stevig ter discussie staan. Zo zijn er voorstellen die de vergroeningseisen verbijzonderen en onderverdelen in ondergrenzen: in de onderhandelingen is bijv. genoemd dat een bedrijf met een x% gras niet zou hoeven te voldoen aan gewasdiversificatie en EFA. Ook ligt er een voorstel dat de EFA voor 50% collectief en 50% individueel ingevuld kan worden. Deze onderhandelingen zijn nog in volle gang en het is nog niet te voorspellen wat de uitkomst van deze onderhandelingen zijn.

Naast de voorstellen over de verbijzondering in de vergroeningsvoorstellen zijn er ook nog discussies over de verplichte koppeling tussen de basispremie en de vergroening. Het is nog niet zeker of vergroeningspremie verplicht zal worden gekoppeld aan de basispremie (cf. EU voorstellen) of dat dit een vrijwillige keuze moet zijn van de agrarische ondernemer. Nederland ziet wel graag een verplichte koppeling van de 30% vergroening met de basispremie. Daarnaast speelt binnen het Europees Parlement momenteel een politieke discussie over de vergroeningsmaatregelen van de Europese Commissie en een voorstel van verschillende landen voor een keuzemenu van bredere doelgerichte maatregelen. Veel Europese landen – w.o. Nederland - zijn voorstander voor een breder pakket met vergroeningsmaatregelen in pijler 1 waaruit lidstaten kunnen kiezen welke maatregelen boeren op hun land moeten nemen. Hoe dit uit zal pakken valt pas te zeggen eind van dit jaar wanneer het Europese Parlement hierover zal stemmen.

3.3.1 Collectieve aanpak pijler 2 – Agrarisch Natuurbeheer

De Europese Commissie stelt voor om vanaf 2014 de volgende doelgerichte prioriteiten in te stellen bij pijler 2 – het plattelandsprogramma:
- kennisoverdracht in landbouw en bosbouw;
- versterking concurrentiekracht;
- risicobeheer en ketenorganisatie;
- bescherming van ecosystemen die afhankelijk zijn van land- en bosbouw (incl. Natura 2000 gebieden);
- duurzaam grondgebruik en CO2 reductie;
- stimulering werkgelegenheid en diversificatie.

Onder deze doelgerichte prioriteiten in pijler 2 valt ook het agrarische natuurbeheer. Nieuw in deze voorstellen is om collectieven (instrument) als eindbegunstigde in pijler 2 te beschouwen. Dat betekent dat collectieven 50% vergoed worden uit Brussel (nationale cofinanciering pijler 2). Een mogelijke koppeling met de vergroening van pijler 1 is het EU-voorstel voor 7% ecologische braaklegging op bouwland en tijdelijk grasland. Pijler 1 zou hierbij de braaklegging (opbrengstderving) kunnen vergoeden en pijler 2 het actieve beheer, wat weer ten goede komt aan de ecologische kwaliteit en de motivatie van de ondernemer om deel te nemen. De akkerbouw kan in deze constructie akkerranden realiseren en onderhouden die goed zijn voor meerdere doelen, zoals bijvoor-

beeld het stimuleren van functionele biodiversiteit, bufferzones langs watergangen en ontwikkeling en beheer van biodiversiteit (akkervogels – insecten, etc.).

3.4 Toepassing binnen Nederland

In Nederland hebben de bovenstaande EU voorstellen geleid tot verschillende alternatieve voorstellen, trajecten en ontwikkelingen die implicaties hebben voor uitwerking van de vergroening in pijler 1 en het agrarisch natuurbeheer in pijler 2. Deze ontwikkelingen en implicaties worden hier kort toegelicht.

3.4.1 Pijler 1 – het streven: verdergaande vergroening

Nederland ziet graag een verdergaande vergroening dan de huidige EU voorstellen, omdat deze eenvormige maatregelen lastig zijn uit te voeren en minder effect hebben op de verbetering van natuur en milieu. De lobby van Nederland heeft gezorgd dat de Europese Commissie een deur heeft open gezet voor gelijkwaardige alternatieven naast de huidige EU vergroeningsvoorstellen.

Momenteel wordt er door de Nederlandse overheid gezocht naar een alternatieve certificeringvoorstel in pijler 1 dat meerdere doelen bedient: klimaat, water, bodem, en biodiversiteit. Op de GLB conferentie (26/09/2012) was hiervoor ook een verdiepingskamer 'duurzaamheidscertificering' ingesteld. Het gaat er uiteindelijk om dat er een systeem wordt bedacht dat beter bij de lokale omstandigheden past. Een vergelijkbaar certificeringvoorstel maakte deel uit van het advies van de Schipluidengroep[4]. Zij zien certificering met een breed keuzemenu op verschillende duurzaamheidsthema's als stimulans naar het verduurzamen van de agrarische bedrijfsvoering. Om als 'Green by Definition' te worden gezien en in aanmerking te komen voor de vergroeningspremie, moet een alternatief certificeringsysteem EU-proof en evengoed zijn als het internationale SKAL-certificeringsysteem van de biologische landbouw. Deze benadering vraagt ontwikkeltijd en lijkt daardoor niet operationeel te zijn voor 2014.

Gelet op de huidige EU voorstellen (gewasdiversificatie, permanent grasland, 7% braaklegging bouwland/tijdelijk grasland) en onderhandelingen in/over pijler 1 kan dit voor de vergroening van de grondgebonden landbouw in Nederland verschillende consequenties hebben:

- **Akkerbouw**: gewasdiversificatie gebeurt op de meeste akkerbouwbedrijven al, en voegt weinig toe aan de vergroening van de landbouw. De EFA's (7% ecologische braaklegging) kunnen wel iets betekenen voor natuur, milieu en de akkerbouw.
  Er zijn hierin twee mogelijkheden:
  - De 7% braaklegging kan per individueel bedrijf gerealiseerd worden.
  - In de huidige EU onderhandelingen ligt een voorstel om de 7% braaklegging voor 50% collectief en 50% individueel te realiseren.

  De 7% braaklegging (opbrengstderving) voor akkerbouw kan samengevoegd worden met pijler 2 collectief agrarisch natuurbeheer dat vergoedt voor de actieve inzet in het beheer. De laatste optie (50% collectief en 50% individueel in pijler 1) versterkt daarmee de collectieve aanpak van het agrarische natuurbeheer en is hierdoor mogelijk effectiever.
- **Melkveehouderij**: gelet op de EU voorstellen zouden melkveehouders met maïsland moeten voldoen aan de vergroeningsmaatregel gewasdiversificatie (3 gewassen) en aan de 7% ecologische braaklegging. Gezien de onderhandelingen lijkt het er nu op dat bij een bouwplan van maximaal 25% maïsland en dus minimaal 75% grasland het melkveebedrijf in aanmerking komt voor predicaat als permanent grasland en dus *Green by Definition*. Veel melkveehouders voldoen vanwege de derogatie-regeling al aan een verhouding van 70%:30% gras:maïs en met een kleine verschuiving brengen zij dat op 75%:25%. Dan zal deze vergroeningseis niet

[4] De Schipluidengroep is een tiental agrarische ondernemers die een advies heeft uitgebracht op uitnodiging van Staatssecretaris Bleker over een vereenvoudigd agrarisch natuurbeheer in relatie tot de GLB hervorming.

veel zoden aan de dijk zetten. Voor de Nederlandse melkveehouderij zal de 7% ecologische braaklegging – die interessant is voor natuurdoeleinden, oftewel vergroening van de landbouw – hoogstwaarschijnlijk niet opgaan als vergroeningsmaatregel.

3.4.2 Pijler 2: Het nieuwe agrarische natuurbeheer

In pijler 2 wordt het nieuwe agrarische natuurbeheer (ANB) geregeld. In de huidige stand van de ideevorming bij de rijksoverheid zou het nieuwe agrarisch natuurbeheer moeten bestaan uit eenvoudigere pakketten op biotoopniveau (akker, grasland en landschap) uitgevoerd door zelfsturende collectieven. In dit ANB worden ook waar mogelijk de Europese verplichtingen (Vogel en Habitatrichtlijn) buiten de EHS ondergebracht. Het gaat hier om verschillende soorten vogels, amfibieën, insecten vleermuizen, e.d. en enkele habitattypen. Er liggen nog allerlei uitwerkingskwesties t.a.v. EU conformiteit, implementatie en uitvoeringslasten.

Collectieve Aanpak – Gebiedsofferte
Collectieven kunnen straks eindbegunstigde in pijler 2 zijn. Deze collectieven zorgen voor levering van maatwerk in gebieden en bieden vanuit gemeenschappelijke doelen in een gebied (Rijk, provincie, waterschappen, gemeenten e.d.) een gebiedsofferte aan de overheid. In deze gebiedsofferte worden eenvoudige en robuuste pakketten voor grotere gebieden afgesproken met de overheid. Intern verdeelt het collectief de taken met verschillende leveranciers. De collectieven komen dus in een soort zandlopermodel met bovenin de opdrachtgevers en beneden de leveranciers.

3.5 Relevantie voor Staatsbosbeheer

De bovenbeschreven GLB voorstellen kunnen op verschillende manieren doorwerken in het werk van Staatsbosbeheer. In verband hiermee spelen enkele systeemvragen:

- Gronden met een natuurbestemming die landbouwkundig worden gebruikt, worden nu door de EU als landbouwgronden gezien en kunnen beroep doen op de daarvoor bestaande GLB regelgeving. Dat betekent dat ondernemers een deel van de toeslagen kunnen krijgen via ingebruikneming van natuurgronden. De vraag is of dat in de toekomst zo blijft. De Nederlandse overheid wil bijvoorbeeld voorkomen dat heidegronden die worden begraasd (lage productie, dus mogelijk lage historische toeslag) opeens in aanmerking komen voor een jaarlijkse toeslag van € 350 per hectare. Het is aan de lidstaten om hierin te sturen. Nederland laat nu een studie doen naar agrarisch gebruik van natuurgraslanden en zal na de EU besluitvorming over het GLB – midden 2013 – als lidstaat een besluit nemen over deze toeslagen op natuurgronden.
- Hiermee samenhangend is het de vraag of vergroeningseisen door boeren op gronden van terrein beherende organisaties (met natuurbestemming) gerealiseerd kan worden:
  - (Delen van) de 7% ecologische braaklegging van de akkerbouw;
  - (Deel van) het permanent grasland voor de melkveehouderij.

Er ontstaan potentieel meerdere type relaties: (3.5.1.) voor het geval natuurland een rol kan spelen in de vergroeningseisen van de landbouw (pijler 1). Wanneer dat niet het geval is, dan levert alleen pijler 2 een samenwerkingsrelatie (3.5.2.). Een mogelijke interessante ontwikkeling voor Staatsbosbeheer kan de duurzaamheidscertificering zijn (3.5.3.) al dan niet op natuurgrond of aanliggende landbouwgrond.

3.5.1 Natuurland als vergroeningsmogelijkheid in pijler 1

- ***Akkerbouw.*** Natuurakkers zal geen groot areaal van Staatsbosbeheer betreffen. Voor zo ver die natuurakkers er zijn (bv. N 12.05. Kruiden- en faunarijke akker), kunnen die – in beheer bij een akkerbouwer – bijdragen aan het behalen van minimaal 3 gewassen op het bedrijf, mits het gewas met het kleinste oppervlak minimaal 5% van het bedrijfsoppervlak omvat. Die situatie zal zich niet snel voordoen. Anders ligt het met de 7% EFA (braak of onproductief). Het ziet er naar uit dat de akkerbouwer hiervoor ook poelen, houtwallen, bosjes, heggen, e.d. in aanmerking kan laten komen. De vraag is hoe de ruimtelijke koppeling aan het akkerbouwbedrijf er uit moet zien: ver weg van of aansluitend aan landbouwareaal. Er zal gezocht worden naar een dergelijke koppeling, maar hoe dat is nog onbekend.

- ***Grasland.*** De EFA's spelen hier niet, wel de verhouding tussen # ha grasland versus # ha maisland. Die moet in de Nederlandse voorstellen 3:1 zijn om voor de vergroening 'permanent grasland' in aanmerking te komen (let wel, dit is een voorstel oktober 2012). Als die hectares grasland ook uit natuurgrasland mag bestaan, dan hebben de gronden van Staatsbosbeheer een bijzondere financiële waarde voor de landbouw. Er zal dan een grotere grondclaim komen op de natuurgraslanden van Staatsbosbeheer om deze te gebruiken (in pacht of kopen). Vooral de melkveehouderij in het oosten en zuiden heeft relatief veel maïs en haalt niet de verhouding 3:1, dus vanuit die hoek zal er een grotere vraag komen naar natuurgraslanden mits die mee mogen tellen voor de vergroening.

- **GLB en taakstelling verkoop van gronden door Staatsbosbeheer**. Sommige boeren melden zich om grond van Staatsbosbeheer te kopen vanwege de vergroeningseisen. Kan Staatsbosbeheer dit verzilveren nu Staatsbosbeheer grond moet verkopen buiten de EHS? Dat kan interessant zijn in de volgende gevallen:
  - De ondernemer haalt niet de 3:1 verhouding grasland:maïs (Nederlands voorstel) voor permanent grasland. Graslanden met een natuurbestemming zijn per definitie permanent grasland en dragen dus bij aan de 3:1 verhouding en maximaal 5% scheuren. Dit gaat op als gronden met een natuurbestemming in aanmerking komen voor GLB toeslagen.
  - De gronden nabij een akkerbouwbedrijf die onproductief zijn (heggen, houtwallen, poelen, e.d.) kunnen in aanmerking komen voor de nominatie Ecological Focus Area (EFA). Dat zijn de ruilverkavelingsbosjes e.d. Hoe dan de (ruimtelijke) binding met het akkerbouwbedrijf in elkaar moet zitten is (nog) onbekend. Ook is het afhankelijk van de bestemming (landbouw of natuur) of deze ruilverkavelingsbosjes wel/niet in aanmerking komen voor GLB toeslagen.

  In beide gevallen is de regeling nog niet uitgekristalliseerd. Dat kan op dit moment speculanten aantrekken en verleiden tot verkoop. Mocht de regeling definitief worden, dan zal de concurrentie om deze gronden groter zijn. Het is dus afwegen: *vissen in troebel* water of spelen op zekerheid en hogere concurrentie en prijzen.

Strategie consequenties

Staatsbosbeheer bepaalt positie: wil Staatsbosbeheer dat natuurgronden die agrarisch worden gebruikt in aanmerking komen voor toeslagrechten: basispremie en/of vergroeningspremie, dan kan Staatsbosbeheer overwegen hier een lobby voor te organiseren bij de Rijksoverheid. De argumentatie hiervoor is dat ook op gronden van Staatsbosbeheer voedsel wordt geproduceerd en dus is een dergelijk verzoek maatschappelijk gezien legitiem. Bij deze afweging spelen de volgende strategievragen:

- Een lobby alleen als Staatsbosbeheer of juist samen met de andere terreinbeheerders?
- Eerst een deal sluiten met LTO en dan inbrengen bij Ministerie en Parlement?
- Rechtstreeks bepleiten bij Ministerie en Parlement.

Gelet op de verbeterde relatie die Staatsbosbeheer wil opbouwen met de landbouw, ligt het voor de hand om steun te zoeken voor dit voorstel bij LTO. Daarbij is de kans dat LTO hieraan meegaat afhankelijk van de consequentie die Staatsbosbeheer verbindt aan toeslagrechten voor natuurgronden. Als die 1:1 worden vertaald in de hoogte van de pachtprijs, betekent dit de facto dat GLB

middelen naar natuurbeheer gaan en daarvoor zijn deze - volgens LTO – niet bedoeld. Hier dient zich een dilemma aan: (a) steun zoeken bij LTO voor deze suggestie betekent dat de toeslagrechten theoretisch beperkt kunnen worden benut door Staatsbosbeheer of (b) direct steun zoeken bij het Parlement en dan kan er sprake zijn van een belangentegenstelling waarover de democratie een besluit neemt, met mogelijk gevolgen voor de relatie met LTO.

Conclusies Pijler 1

1. Of, en in hoeverre boeren EU basis- en vergroeningstoeslagen ontvangen op gronden die zij pachten van Staatsbosbeheer, is nog niet vastgesteld. Een dergelijke toeslag kan als legitiem worden beschouwd omdat daadwerkelijk agrarische productie op natuurgronden plaatsvindt.
2. De vergroeningseisen voor het GLB kunnen boeren voor hun bedrijf realiseren op gronden met een landbouwkundig gebruik, dus ook in een (erf)pachtrelatie met Staatsbosbeheer. Dit kan met name voor de melkveehouderij interessant zijn als een bepaald minimum percentage permanent grasland in gebruik moet zijn.
3. Voor de Ecological Focus Areas in de akkerbouw kunnen allerlei landschapselementen in aanmerking komen (houtwallen, heggen, sloten, poelen etc.). De eisen die worden gesteld aan de ruimtelijke configuratie (binding aan bedrijf) zijn nog niet bekend.
4. De besluitvorming over toeslagen op natuurgraslanden kan Staatsbosbeheer beïnvloeden door een pleidooi hiervoor te houden met andere terreinbeheerders al dan niet in overleg met LTO Nederland.

Advies pijler 1

1. Een GLB-toeslag op natuurgraslanden is legitiem gelet op het landbouwkundig gebruik van die gronden, al dan niet proportioneel omdat het om beperkte landbouwproductie gaat. De toeslag staat los van de subsidie die voor het beheer beschikbaar is. Een pleidooi voor proportionele hectaretoeslagen (b.v. 50% van die voor volwaardige landbouwgrond) is geloofwaardig vanuit het perspectief van Staatsbosbeheer. Het gaat bij dit voorstel al snel om 50.000 ha * € 200,- 10 mln. euro op jaarbasis.
2. Een pleidooi hiervoor wint aan kracht als die eerst wordt gedeeld met het landbouwbedrijfsleven, wetende dat het niet meer dan 1% van het totale GLB budget betreft (uitgaande van het huidige totale EU landbouwbudget NL, ca. 1 miljard per jaar). Het is aan Staatsbosbeheer om – ook bij bezwaren van het landbouwbedrijfsleven – dit pleidooi eventueel door te zetten richting Rijk. Voor de samenwerking met de landbouw is het belangrijk om vooraf afspraken te maken hoe de eventuele toeslagen doorwerken in de pachtprijs. Een verdeling van het voordeel vergroot de acceptatie bij de landbouw van toeslagen op natuurgronden.
3. Het is niet 100% duidelijk hoe de braakleggingseis (7% EFA akkerbouw) en permanent grasland (3:1 verhouding NL) worden ingevuld. Dat kan betekenen dat er meer vraag komt naar natuur- en landschapselementen, en dat het voor Staatsbosbeheer juist nu (*vissen in troebel water*) lonend kan zijn om natuurgronden, singels, houtwallen en bosjes buiten de EHS te verkopen. Of juist niet: als de regelingen definitief zijn, is de concurrentie groter en stijgt de prijs. Dit maakt het lastig om nu een eenduidig advies hierover te geven, behalve dat men dit nauwlettend in de gaten moet houden.

3.5.2 Samenwerking in collectieven – agrarisch natuurbeheer (pijler 2)

Bij de samenwerking rond het agrarisch natuurbeheer is de relatie tussen Staatsbosbeheer en de landbouw anders. Zij zijn goede buren en vanuit die positie werken zij samen. Uit onderzoek van Geert de Snoo (hoogleraar agrarisch natuur- en landschapsbeheer) blijkt dat agrarisch natuurbeheer ecologisch het effectiefst is dichterbij reservaten. Staatsbosbeheer heeft meerdere belangen bij de landbouw die rondom reservaten actief is. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de relevante agrarische biotopen in het agrarische natuurbeheer.

- **Grasland**. In het geval van weidevogelgrasland kunnen weidevogels van Staatsbosbeheer land gebruik maken van de veelal rijk gevulde bodems van de agrariërs. De agrariërs op hun beurt hebben belang bij samenwerking met Staatsbosbeheer omdat zij samen een goed weidevogel mozaïek kunnen vormen en op Staatsbosbeheer natuurland een (belangrijk) deel van de verplichte uitgesteld maaibeheer is te realiseren binnen het mozaïek, hetgeen op sommige plaatsen ook gebeurt.

- **Landschap**. Dit speelt een belangrijke rol voor meerdere VHR (Vogel- en Habitat Richtlijn) soorten. Samenwerking met boeren geeft de gelegenheid om een collectief beheerplan te maken voor landschap op gebiedsniveau waarbij het landschapsbeheer op ecologische leest wordt geschoeid. De voordelen zijn er voor beide partijen: ecologisch sterker, landschappelijk beter ingepast, logistiek efficiënter, etc.

- **Akkerbouw**. Randenbeheer vindt veel in de akkerbouw plaats. Voor Staatsbosbeheer zijn akkerreservaten kwantitatief niet het belangrijkste beheertype. Waar dat wel het geval is, heeft Staatsbosbeheer er belang bij dat de ondernemer zijn eventuele randen – al dan niet EFA uit pijler 1 – in de buurt van (akker)reservaten legt.

- **Watergangen**. Hier biedt de samenwerking met boeren belangrijke voordelen. Watergangen – in brede zin - zijn ecologisch vaak waardevol, zo niet het meest waardevol. Een goed beheer van watergangen in het boerenland heeft een directe invloed op de kansen voor biodiversiteit in watergangen van natuurland. Het vergroot de potentiële biotoop voor water gerelateerde biodiversiteit en versterkt de waterkwaliteit.

De conclusie is dat Staatsbosbeheer belang heeft bij een goed ontwikkeld agrarisch natuurbeheer in de agrarische gebieden die grenzen aan de reservaten. Gelet op de vernieuwing van het stelsel dat nu op handen is, is het voor Staatsbosbeheer bij uitstek de gelegenheid om hier positie in te kiezen. In veel gevallen zullen de op te richten collectieven openstaan voor samenwerking met Staatsbosbeheer. In dat collectief kan Staatsbosbeheer de ecologische kennis inbrengen van de natuurdoelen en adviseren over vormen van beheer.

Conclusies pijler 2

1. Staatsbosbeheer kan overwegen lokaal haar samenwerking aan te bieden in een collectief. Voordeel daarbij is een verbeterende omgevingskwaliteit voor de natuurterreinen en meer biodiversiteit in agrarische cultuurlandschappen.
2. In het collectief kan Staatsbosbeheer meerdere rollen vervullen: kennis, advies, legitimerend en inzetten van gronden voor bijv. complementeren van mozaïek van weidevogelbeheer.

Advies pijler 2

1. Staatsbosbeheer communiceert naar buiten (agrariërs en ANV's) dat de organisatie graag meedoet in het ontwerpen van gebiedsoffertes. Staatsbosbeheer wil deelnemen mede vanuit het belang van efficiënt en effectief natuurbeheer en –ontwikkeling en ruimtelijke samenhang.
2. Als gebiedspartijen van dit aanbod gebruik maken, verbindt Staatsbosbeheer dit belang als voorwaarde aan de deelname.

3.5.3 Duurzaamheidscertificering in pijler 1

Hoe de vergroening er daadwerkelijk uit komt te zien is momenteel nog onduidelijk. Naast de Commissie voorstellen voor pijler 1 bestaat er een plan – misschien op iets langere termijn – om de vergroening van pijler 1 via een keuzemenu op bredere thema's in te vullen: klimaat, water, bodem en natuur. Dit zou in potentie ook gebruik van natuurgraslanden kunnen zijn. Lidstaten kunnen via sturing op doelen kiezen welke maatregelen boeren op hun land kunnen nemen om voor een vergroeningspremie in aanmerking te komen. Dit voorstel wordt in het Europese Parlement besproken en eind dit jaar wordt daar over gestemd.

Signalen die deze richting op wijzen zijn er al uit de praktijk en komen voort uit onderhandelingen van Staatssecretaris Bleker met Chiolos in september 2012. Zo waren beiden het erover eens dat er naast de huidige EC vergroeningsmaatregelen gelijkwaardige maatregelen kunnen komen die aan concrete doelen (zie thema's) moeten voldoen. Die doelen worden bijvoorbeeld bepaald op basis van indicatoren zoals het vasthouden van CO2 of de vermindering van stikstof in oppervlaktewater. Het advies van de Schipluiden groep stelt o.a. een vergroening voor via certificering met een keuzemenu op duurzaamheidsthema's. Hun advies is dat in het keuzemenu een drempel wordt gelegd wat betreft vereisten. Een keuzemenu kan bestaan uit meerdere maatregelen op verschillende thema's. Elke maatregel heeft een toekenning van een aantal punten. Voor de erkenning van Green by Definition moeten dan een minimum aantal punten behaald worden. In deze maatregelen zou dan ook het agrarisch natuurbeheer kunnen zitten. Duurzaamheidscertificering stond ook als een van de verdiepingskamers op de agenda van de GLB conferentie van 26 september. In deze verdiepingskamer werd expliciet een link gelegd met het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen.

Belang Staatsbosbeheer
Het is een ontwikkeling die in beweging is, en mogelijk interessant kan zijn voor Staatsbosbeheer, omdat:

- Deze kan gelden voor de akkerbouw én melkveehouderij en dus meer kansen voor vergroening landelijk gezien en mogelijk op terreinen van Staatsbosbeheer.
- Het gaat om het verbeteren van milieuomstandigheden en agrarisch natuurbeheer. Dit zou dienend kunnen zijn aan natuurbescherming in natuurgebieden. Denk aan bijvoorbeeld het verbeteren van milieuomstandigheden van water op landbouwgronden rondom natuurgebieden of het deels gebruiken van natuurgraslanden in de mozaïek van weidevogelbeheer.

Echter, een risico factor zou kunnen zijn dat er te veel vrijblijvendheid komt in de keuzes van de thema's die een ondernemer kan maken. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat boeren eerder gaan voor technische innovaties op het gebied van emissie-uitstoot en gesloten kringlopen, dan voor natuurbeheer (De Lijster 2011, Zijlstra e.a. 2011). Voor Staatsbosbeheer is het interessant dat er naast verbeteren van milieukwaliteit, er ook een stimulans is voor natuurbeheer. Een interessante lobby-optie voor Staatsbosbeheer bij het ministerie van EL&I hiervoor zou zijn om – net zoals in de tweede pijler – een minimum eis per thema in te stellen om als boer gecertificeerd te geraken en dus Green by Definition. Boeren kiezen dan maatregelen uit een divers palet aan thema's waarin ook een minimumeis voor natuur geldt.

In de samenwerking met collectieven (zie 3.5.2.) kan Staatsbosbeheer naast het ruimtelijk sturen van natuurbeheer (bijv. naast natuurgronden), ook in de streek samenwerken om de milieukwaliteit te waarborgen en verbeteren. Hierdoor wordt Staatsbosbeheer een partner in het collectief: Staatsbosbeheer heeft een belang (goede natuurkwaliteit en milieuomstandigheden) en de boeren hebben via de duurzaamheidscertificering in de eerste pijler een aanbod op natuur en milieu. Ook kan Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie deel uit gaan maken van de sturing en waarborging (controle) van de certificering. Denk aan initiatieven zoals Veldleeuwerik waarin de keten stuurt op duurzaamheid en garant staat en vertrouwen geeft aan het certificaat. Dat zou de meerwaarde van Staatsbosbeheer (eigen rol) kunnen betekenen. Naast dat het voor Staatsbosbeheer (eigen belang) een hogere natuurkwaliteit kan geven, kan deze samenwerking ook positief doorwerken in imago en draagvlak.

Conclusie certificering
Staatsbosbeheer kan belang hebben bij de certificering als alternatieve vergroeningsmaatregel en daarmee de algehele milieukwaliteit voor natuur versterken.

Advies certificering
Gelet op dit potentiële belang zoekt Staatsbosbeheer contact met het bedrijfsleven (Landbouworganisaties, Friesland Campina, SuikerUnie, Cargill, e.a.) dat bezig is met de ontwikkeling van certi-

ficering. Staatsbosbeheer stelt voor aan deze bedrijven om hierin samen te werken en doet voorstellen voor concrete criteria, zoals vermindering van de milieubelasting. Deze inzet versterkt het imago van Staatsbosbeheer als partner in de landbouw.

4 Contextuele Analyse: De ontmoeting met landbouw

"*Natuurbeheer is ook een vak: Als je een koe kan melken dan ben je nog geen boer, als je grasland kan maaien dan ben je nog geen natuurbeheerder*" (deelnemer werksessie landbouwstrategie)

"*Je vindt elkaar in het pragmatische, zakelijke en professionele, niet op hogere doelen*" (deelnemer werksessie landbouwstrategie)

Hoe ontmoet Staatsbosbeheer de landbouw in haar dagelijkse werkzaamheden? Wat kan hierin verbeterd worden? Medewerkers van Staatsbosbeheer zijn in dit hoofdstuk aan het woord. In twee werkgroepsessies (noordoost en zuidwest) is een contextuele analyse gemaakt over de relaties van Staatsbosbeheer met de landbouw op vier verschillende functieniveaus: concernniveau, districtshoofden, inhoudelijke ecologische staff, en beheerders (zie bijlage 2 en 3). Daarnaast zijn interviews gehouden met drie LMT leden (zie bijlage 4,5 en 6). Uit deze contextuele analyse zijn dominante relaties naar voren gekomen tussen Staatsbosbeheer en de landbouw. Dit hoofdstuk beschrijft deze relaties per functieniveau. Hierin komen ook de interne relaties tussen de functieniveaus aan bod die hun weerklank hebben in de relatie met de landbouw. Enkele van de dominante relaties zijn geselecteerd. Spelers aan de zijde van de landbouw zijn geïnterviewd om hun beeld te geven: spiegel van de landbouw.

Verondersteld (bij medewerkers) imago van Staatsbosbeheer bij de Landbouw:
- bureaucratisch
- rommeltje
- eigenwijs/betweterig, arrogant
- Staatsbosbeheer hoeft er niet van te leven, medewerkers krijgen salaris, de boeren moeten er aan verdienen
- geen oog voor economische, bedrijfseconomische kanten van landbouw
- tot voor kort ook rupsjes nooit genoeg?
- professionele organisatie

4.1 Concernniveau

4.1.1 Concern Interacties Landbouw:

Op dit functieniveau, van Landelijk Managementteam en "corporate" beleid, heeft de relatie met de landbouw de volgende facetten:

- **Beleid.** Er wordt samengewerkt met provinciale bestuurders van LTO in groenmanifesten, akkoorden voor natuur en andere beleidsmatig en bestuurlijke onderwerpen.
- **Meervoudige rol**. Staatsbosbeheer wordt aangesproken op meerdere taken: beheerder, deskundige, onderhandelaar, etc. Soms zijn dat oneigenlijke taken die bij de overheid (provincie) horen en waarvoor Staatsbosbeheer wordt '*ingevlogen*', gelet op zijn deskundigheid. Dan ontstaat er een imago als een logge 'natuurmachine'.
- **Zakelijk.** Staatsbosbeheer is zakelijk – maar soms ook weer niet – en dat merken de ondernemers in de pachtcontracten en uit te besteden werk. Er is behoefte aan meer structuur in het proces om te komen tot pachtovereenkomsten.

4.1.2 Spiegel landbouw

Staatsbosbeheer wordt vaak gezien als een logge, bureaucratische organisatie. Vanuit het oogpunt van veel boeren is natuur iets dynamisch en niet perse maakbaar. Hun voorkeur ligt bij het creëren van goede leefomstandigheden voor soorten, daarin kun je als boer sturen. Sommige boeren hebben ambitie om een geheel Natura 2000 gebied te beheren (zie Oldematen, Westelijke Langstraat, Bruggerhuizen, etc.). Boeren willen door met hun bedrijf en zijn op zoek naar verschillende mogelijkheden om door te blijven ontwikkelen. Staatsbosbeheer neemt deze uitgangspunten soms te weinig in acht: N2000 zorgt voor op slot gaan bedrijven. Ook al gaat Staatsbosbeheer niet over de N2000 doelen, toch wordt zij als een belangrijke en invloedrijke partner bij de overheid gezien. Om deze reden gaan onderhandelingen met LTO over natuur soms niet van een leien dak.

4.1.3 Advies

Staatsbosbeheer zorgt er voor dat in de werkelijkheid en in de beeldvorming er duidelijk een ontvlechting is van de rol als natuurorganisatie en bijbehorende belangenbehartiging versus het maken van een belangenafweging door de generieke democratie. Dat uit zich in de volgende te hanteren gedragslijn:

- Als het om belangenbehartiging gaat – bijvoorbeeld aanpassing van waterpeilen, al dan niet bejagen van fauna, ontwikkeling van nieuwe natuur – gaan medewerkers van Staatsbosbeheer eerst in overleg met de landbouw om samen vast te stellen waarover men het wel eens is en waarover niet. Vervolgens besluit men om het geheel van het resultaat van onderhandeling voor te leggen ter besluitvorming bij de generieke democratie, soms vooraf gegaan door de functionele democratie (waterschap).

Dat kan ook betekenen dat Staatsbosbeheer proactief naar de belangen van de landbouw kijkt. Zo zoekt de landbouw naar ontwikkelruimte in het Natura 2000 beleid. Staatsbosbeheer heeft belang bij een goede omgevingskwaliteit rondom Natura 2000. Onderzoek gezamenlijk naar alternatieve manieren om Natura 2000 te dienen. Onder welke voorwaarden wil de landbouw meegaan? Dit zoekproces kan een landbouw creëren met een groter draagvlak en bereidheid om mee te helpen aan natuurontwikkeling.

4.2 Districtshoofden

4.2.1 Interacties Landbouw

Op dit functieniveau kwamen de volgende facetten ter sprake:

- **Transparantie bij gebiedsontwikkeling.** Medewerkers van Staatsbosbeheer geven aan dat ze niet weten of de landbouw met een open agenda aan tafel zit. Zij geven aan dat als je de motieven van een ander helder wilt hebben, dan eerst de eigen motieven op tafel moet leggen. Het gaat hier dus om wederzijdse transparantie: "Je hebt elkaar wat te bieden wanneer je open staat voor elkaars belangen".
- **Houding provincie**: De provincie maakt soms geen duidelijke keuze: staat het natuurdoel in het gebied voorop of draagvlak (want de boer moet het beheren volgens de provincie). Dat zijn dubbele doelen en maken het lastig om te opereren voor Staatsbosbeheer.
- **Samenwerking ANV's.** Daar is vraag naar vanuit Staatsbosbeheer en de boeren. ANV's staan bij Staatsbosbeheer op de stoep, net zoals de stadsboeren. Medewerkers van Staatsbosbeheer hebben het gevoel dat ze alleen komen om wat te halen, en niet om wat te brengen. Kern: kom wat brengen, zodat de wederzijdse meerwaarde duidelijk wordt.
- **Beelden** van elkaar kloppen niet altijd of zijn onduidelijk: is een boer aanliggend aan een natuurgebied een partner of tegenstelling? Sommige beelden van Staatsbosbeheer stammen uit het verleden, maar ijlen nog voort in de huidige praktijk. Dit belemmert de samenwerking.
- **Fauna- en faunaschade**: daar schuurt het, omdat het beleid niet duidelijk is en daar wordt Staatsbosbeheer op aangesproken.
- **Waterbeheer**: de landbouw komt Staatsbosbeheer zeker ook tegen in het waterbeheer. Om een natuurlijk peil te krijgen, is in het voorjaar een geringere drooglegging nodig. Dit is niet gunstig voor de landbouw. Waterschappen laten het belang van de landbouw hierin voorgaan.

> *"In het Position Paper van Staatsbosbeheer staat dat Staatsbosbeheer voorkeur geeft om met ANV's samen te werken en zaken te doen. In Brabant hebben een paar boeren daarom een ANV opgericht. Dat zijn premieboeren, gericht op binnen halen geld. Willen wij met zulke boeren werken?"*

4.2.2 Spiegel landbouw

Als ANV of boeren het beheer van natuur straks gaan doen, en het draait om natuur op hun gronden (al of niet verkocht) dan willen zij graag bij het begin van het proces betrokken zijn. Anders voelen zij zich gepasseerd, en dat werkt weer door in een moeilijkere relatie. De ANV Utrechtse Venen heeft bijv. aangegeven bij het begin van het inrichtingsproces, de tekentafel, aanwezig te willen zijn. Om zo ook gevoeligheden van bepaalde locaties en bepaald beheer aan te geven. Door hier van te voren rekening mee te houden worden teleurstellingen en gering draagvlak voorkomen en zijn de lokale ondernemers eerder geneigd het beheer op te nemen in hun bedrijf.

4.2.3 Advies

- Gelet op het relatieve '*gewicht*' van districtshoofden, is het belangrijk dat zij in de regio (provincie) duidelijk positie kiezen ten opzichte van de generieke democratie. Dat maakt hen als partner voor de landbouw gelijkwaardiger.
- Van het districtshoofd wordt veelal verwacht dat hij/zij zaken doet met de gekozen vertegenwoordiger van de belangenbehartiger, veelal de provinciale LTO voorzitter. Het is voor een districtshoofd belangrijk ook te weten hoe individuele ondernemers in een specifiek gebied tegen een natuurontwikkeling of beheervraagstuk aankijken. Dat geeft hem/haar meer argumenten in het overleg op bestuurlijk niveau.
- Een open houding met respect voor elkaars doelstellingen en voor de betrokkenheid van boeren en burgers bij de streek, geeft meer mogelijkheden om succesvol samen te werken.

4.3 Inhoudelijke staff (ecologen, belangenbehartiging)

4.3.1 Interactie landbouw

Op dit functieniveau heeft de relatie met de landbouw de volgende facetten:

- **Zelf te sectoraal.** Medewerkers geven aan dat Staatsbosbeheer soms te veel sectoraal opereert (blijven op hun natuureilandje staan). Nu is er "Thuis in de streek" en "Ondernemingsgericht werken". Het ene gaat om samenwerkingsverbanden en draagvlak en het andere om meer professionaliteit zodat er meer geld bij Staatsbosbeheer komt: daar zit vaak een frictie. Het gaat om integraal werken: de 3 P's: people, planet, profit.
- **Kennis.** Weinig kennis bij de agrariërs over de natuurdoelen en wat Staatsbosbeheer voor ogen heeft. Vaak staat het gebruikersdoel voorop, en niet het verinnerlijken van natuurdoelen. Dat helpt dan ook niet in het verder helpen en ontwikkelen van een gebiedsproces.
- **Smalle blik.** Idee is dat boeren een te enge kijk hebben – ook sectoraal dus - en dat hun bedrijf voorop staat. Men ervaart dit als lastig in het gebiedsproces als er andere partijen met andere doelen zijn. Er mist transparantie en bereidheid tot compromis vanuit beide kanten.
- **Landbouw met twee monden**. Op abstract beleidsniveau zijn de partijen het vaak eens, maar op gebiedsniveau is er dan vaak tegenstand vanuit een lokale LTO bestuurder en de boeren. Men constateert een kloof tussen bestuurder en lokale LTO en bedrijven.
- **Imago**. Staatsbosbeheer heeft wel degelijk invloed op het natuurbeleid en de strategie voor Natura 2000. De organisatie zit immers als terreineigenaar aan tafel bij de provincie. Dit heeft effect op imago en dus relatie Staatsbosbeheer – Landbouw. Zo wordt Staatsbosbeheer net als de overheid als onbetrouwbaar beschouwd".
- **Ruimtelijke ordening.** De strakke scheiding tussen natuur en landbouw werkt belemmerend. Er is geen categorie voor buffer/overgang, zodat het vee ergens op kan lopen en er naar andere samenwerkingsconstructies gezocht kan worden.
- **Ontkenning soevereiniteit**. Boeren gaan op de stoel van Staatsbosbeheer zitten en vertellen wat ze wel/niet moeten doen. Dat is ontkenning van de eigen soevereiniteit.
- **Meer rekening houden met dynamiek.** In de relatie met landbouw moet Staatsbosbeheer zich meer bezig houden met economische verwachtingen over langjarig traject, m.n. bij erf-

pacht constructies. Beide kanten moeten rekening kunnen houden met prijsschommelingen en andere dynamiek, zodat pachtcontracten kunnen meebewegen in de tijd.

4.3.2 Spiegel landbouw

De landbouw vindt de ecologische staf te veel naar binnen is gericht op natuurdoelen. Ze missen een open houding richting landbouw en oog voor hun ontwikkelingskansen. "Er bestaat ook andere natuur. Het gaat ook om onze gronden/ons gebied". Boeren willen graag verantwoordelijkheid nemen.

4.3.3 Advies

- Investeer in meer kennis en werk zo ook aan een andere houding. Er is te veel wantrouwen en te weinig kennis van elkaar, over en weer. Overweeg het organiseren van praktijkdagen: ecologische staf loopt een dag mee met een boer, en een boer mee met ecologische staf, zodat ze elkaar gaan begrijpen en weten waar elkaars belangen en interesses liggen. Hierdoor wordt ook de kennis van beide kanten opgekrikt.
- Wellicht overwegen om functies anders te benoemen. Is er wel eens gedacht aan het benoemen van 'omgevingsmanagers', naar analogie van het bedrijfsleven (aannemers e.d.)?

4.4 Terreinbeheerders

4.4.1 Interactie landbouw

Op dit functieniveau heeft de relatie met de landbouw de volgende facetten:

- **Pacht.** Boeren wijzen Staatsbosbeheer (selectief) op pachtvoorwaarden van elders die anders zijn en willen ook in hun contract dergelijke voorwaarden.
- **Zelf beperkte kennis.** Er is onvoldoende kennis over de landbouw om goede pachtcontracten op te stellen. Welke facetten spelen mee? Hoe belangrijk is mest? Hoeveel minder mest, is hoeveel meer kosten voor de boer, en hoe vertaalt zich dat in een pachtprijs? Boeren kunnen dus ook zomaar iets beweren (bijv. een bepaalde pachtconstructie heeft bepaalde consequenties) zonder dat de beheerders daar kennis van hebben. Hoe ga je daar mee om als Staatsbosbeheer?
- **Bureaucratie.** De procedure voor uitzonderingen in het beheer is stroperig en traag. Dat heeft Staatsbosbeheer zichzelf opgelegd. "Deze traagheid en stroperigheid is *killing* voor het relatiebeheer". "Denk aan een akkerdistel, elk jaar weer op dezelfde plek en elk jaar uitzondering aanvragen. Voordat de toestemming er is, heeft die akkerdistel zich in veelvoud vermenigvuldigd".
- **Imago.** Op feestjes en buurtevenementen komen beheerders boeren en burgers tegen. Beheerders worden soms aangesproken als 'Staatsbosbeheer de natuurmachine' en moeten zich verantwoorden in de streek. Hun rol is er een van verantwoording & uitleg. Zij zijn vaak het eerste aanspreekpunt in de regio. Zij hebben dus last van de beeldvorming over Staatsbosbeheer, alsof Staatsbosbeheer achter Natura 2000 zit.
- **Relatiebeheer.** Er is gemerkt dat als beheerders regelmatig bij de boer aan de keukentafel zitten er wederzijds begrip ontstaat, men elkaar beter kent en weet wat men aan elkaar heeft. Dit werkt door in een goede relatie in de samenwerking. Hierdoor ontstaan mogelijk ook minder conflicten en kan het 'vijandsbeeld' van Staatsbosbeheer worden bijgesteld.
- **Respect krijgen**: Soms wordt het maaisel van takken, sloten en ander materiaal van aanliggende percelen over het hek van Staatbosbeheer gegooid. Dat is gebrek aan respect van de boer voor de rol en positie van Staatsbosbeheer. Soms wil Staatsbosbeheer ook te aardig gevonden worden, en daar wordt misbruik van gemaakt. Hier helpt relatiebeheer ook weer bij.

4.4.2 Belangrijke behoeften vanuit de terreinbeheerders:

- **Pacht.** Het zou mooi zijn als het contract bestaat uit 1 A4tje met het natuurdoel erop en een prijs met de naam van de boer die het gaat beheren. Die boer moet dan weten hoe die dat natuurdoel moet verkrijgen, zonder dat er dogmatisch allerlei vaste regels in het contract staan. Hoe weten daar te komen: via relatiebeheer.
- **Relatiebeheer.** Investeren in de relatie met de landbouw – via keukentafelgesprekken – wederzijds begrip kweken, inzicht in elkaars wereld, goede relatie met gebruikers.
- **Transparante selectiecriteria voor pachters.** Inzicht vanuit organisatie: wie selecteer je wel, wie niet? Wat zijn de criteria voor een pachter, pachtprijs en beheer? Kies je een biologische boer ver weg of een economische boer dichtbij? Wanneer geldt 'Thuis in de Streek' en wanneer 'Ondernemersgericht werken'?
- **Kennis** over de landbouw is een pre in de dagelijkse omgang met boeren.

4.4.3 Behoeften/spiegel van boeren (n.a.v. interviews):

- **Regionaal betrokken.** Emotionele betrokkenheid bij het gebied is sterke basis voor goede samenwerking met Staatsbosbeheer. Deze lijkt belangrijker mee te wegen dan 'ondernemersgericht werken' als het een boer van ver weg is.
- **Zakelijkheid**. Een zakelijke houding is goed vanuit beide kanten – transparante cijfervoering, wat zijn kosten en baten Staatsbosbeheer en Boeren. Op basis hiervan een kosten-baten analyse en bepalen van de pachtprijs.

4.4.4 Advies:

Zorg voor ruimte in meer keukentafelgesprekken (zie ook praktijkdagen) en kom met een zakelijke en procesmatige structuur voor verpachting (zie 5.1.).

4.5 Evaluatie

Deze inventarisatie met medewerkers levert veel materiaal op, waarvan maar een klein deel wordt verwerkt in enkele dominante relaties (zie H 5). Opvallend is dat drie van de vier functiegroepen opmerkingen maken over de relatie van de landbouw richting Staatsbosbeheer en één functiegroep (terreinbeheerders) maakt vooral opmerkingen over de relatie van Staatsbosbeheer richting landbouw. Dit is illustratief voor hun positie: zij staan het dichts bij en op het erf. Zo nu en dan andersom kijken is voor alle functiegroepen van Staatsbosbeheer belangrijk.

5 Uitdiepen dominante relaties

Er worden een drietal dominante relaties uitgewerkt. De keuze hiervoor is gemaakt op basis van de gesprekken met medewerkers in de regio en de actualiteit binnen de organisatie. Het gaat om:

- Pachtrelaties (zie ook interne beleidslijn juni 2012, werk van LAGG, werk van Van Heijst & partners).
- Relatie met ANV's (zie ook position paper).
- Kwaliteitsbeleid (zie ook position paper en Green Deal ateliers).

5.1 Pachtrelaties

Er zijn drie belangrijke onderdelen van de pachtrelatie uitgewerkt: pachtduur, selectie van pachter en pachtprijs. In die uitwerking is een match gemaakt tussen de doelstellingen die Staatsbosbeheer heeft met de ingebruikgeving en de wensen vanuit de landbouw voor een duurzame pachtrelatie met Staatsbosbeheer. Het advies is noch eenzijdig vanuit het landbouwbelang gedefinieerd, noch vanuit het huidige beleid van Staatsbosbeheer. Het advies beoogt invulling te geven aan het ontwikkelen van *een duurzame partner pachtrelatie met de landbouw voor een kwalitatief hoogwaardig natuurbeheer.* Het *doel* is een kwalitatief hoogwaardig en kostenefficiënt natuurbeheer en de duurzame partner pachtrelatie is een strategie (*middel*).

5.1.1 Kern pachtrelaties

Ondernemers stellen de volgende eisen aan het pachtbeleid van Staatsbosbeheer: (a) langdurige zekerheid op gebruik van de gronden, (b) eerlijke kans voor elke ondernemer om te kunnen pachten en (c) een pachtprijs die recht doet aan de kosten en de inkomsten uit het beheer, inclusief de beschikbare subsidiemiddelen. Gelet op deze eisen zijn de volgende aanbevelingen opgesteld:

- **Waardengesprek**: Gelet op de intrinsieke verschillen in doelstellingen in de samenwerking, is het voor het te verwachten succes van de samenwerking belangrijk om aan de voorkant een waardengesprek te voeren: wat is de gemeenschappelijke visie op het gebied en de samenwerking daarbinnen?
- **Pachtduur**: de ondernemer die zijn bedrijf aanpast aan natuurbeheer is afhankelijk van het land van Staatsbosbeheer en vraagt lange pachtduur (b.v. erfpacht). Dit vraagt specifieke waarborgen voor bewaking van kwaliteit. Certificering is daarvan een voorbeeld.
  De ondernemer die inpast, is minder afhankelijk van de duur van de pacht. Een geliberaliseerde pachtduur van zes jaar is meest voor de hand liggend, gelet op het subsidietermijn van SNL Natuur. Uitzicht op verlenging bij positieve evaluatie is belangrijk voor de motivatie van en de te leveren kwaliteit door de ondernemer en voor diens bedrijfszekerheid.
- **Selectie pachter**: marktconform verpachten betekent niet de hoogste pachtprijs als leidraad kiezen voor selectie pachter. Er is een aantal criteria, waarmee kan worden geselecteerd. Een geselecteerde ondernemer, die na 6 jaar een goede prestatie neerlegt die ook is geëvalueerd, kun je niet zo maar de pacht opzeggen en het land weer in openbare inschrijving brengen. Formeel is dat mogelijk. Maar vanuit relatiebeheer en investeren in relatie en kwaliteit is dat ongewenst. Een voortzetting van de pacht ligt dan voor de hand met een gesprek over de hoogte van de pachtprijs en daar is een systematiek voor nodig:
- **Pachtprijs**: normstelling van pachtprijs is noodzakelijk naast vrije prijsvorming door open inschrijving. Bij langer durende en positief geëvalueerde verpachtingen is een instrument nodig om transparant te maken op basis van welke criteria de pachtprijs eventueel wordt aangepast (+/-). Dat geldt zeker bij erfpachtconstructies. De landbouwkundige waarde van natuurgrasland is beperkt. Afhankelijk van het gebruik en de beheervoorwaarden kan een ondernemer natuurgrasland beheren om en nabij budgettair neutraal. De plusjes komen voort uit meebewegend voordeel: toeslagrechten, mestplaatsing binnen bedrijf, e.d. Plusjes waarvan de continuïteit op langere termijn niet is verzekerd.

Beeldvorming verpachting
Staatsbosbeheer verpacht natuurgrasland aan ons voor € 150,-/ha/jr. en zij krijgen zelf subsidie voor het beheer van dat grasland van € 250,- /ha/jr. Dan houdt Staatsbosbeheer € 400, - /ha/jr. over aan deze transactie. Wat doen zij daarvoor? De overheid kan het beheer beter gelijk overdragen aan de boeren.
Dit is een voorbeeld van een sentiment dat er bij boeren leeft over pacht van grond. Maar niet alleen bij boeren, ook sommige provinciebestuurders en -medewerkers hebben hier vragen over. Dat sentiment is niet zo sterk dat er een collectieve weigering van pacht optreedt, maar het wordt frequent geuit. Staatsbosbeheer moet zijn toegevoegde waarde zichtbaar maken voor zijn geloofwaardigheid.

5.1.2 Doelstellingen verpachting

De doelstelling van de ingebruikgeving, c.q. de verpachting vanuit perspectief van Staatsbosbeheer is oorspronkelijk om werkzaamheden voor het beheer van natuur op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze uit te laten voeren. Gaandeweg zijn er andere doelstellingen bijgekomen zoals verankering van het natuurbeleid in de streek. In veel gevallen gaat het om natuurgrasland: van weidevogelgrasland tot kwelders en van kruidenrijk grasland tot nattere heiden. Het beoogde beheer bepaalt ook de keuze van de pachter.

De doelstelling van de pachter is om de producten uit natuur in te zetten in het bedrijf als veevoer, strooisel, brandstof, e.d. Het ene bedrijf wil zich daar meer op specialiseren dan het andere. Maar de interesse van de ondernemer voor natuur wordt ook gevoed door andere factoren zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en de wens tot zeggenschap over gebied. De keuze van de individuele pachter door Staatsbosbeheer wordt bepaald door de grondhouding van de ondernemer (wil die iets met natuur?), het soort terrein dat kan worden gepacht, de inpasbaarheid in het bedrijf, de pachtvoorwaarden en de prijs. De wens vanuit de landbouw is duidelijk: langjarige zekerheid op pacht, realistische pachtvoorwaarden (lees: beheereisen) en een eerlijke kans voor iedereen bij voorkeur eerst de mensen uit de streek. Een pachtprijs vragen is aanvaardbaar, gezien de prijzen die worden betaald bij open inschrijving. De landbouw vraagt zich wel af waarom er subsidie wordt toegekend aan natuurgronden terwijl die vervolgens geld opleveren bij de verpachting (zie box hierboven). Met andere woorden: wat is de toegevoegde waarde van Staatsbosbeheer?

Gelet op de – bijna vanzelfsprekende - uiteenlopende drijfveren voor samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de landbouw, is het voor de samenwerking van het grootste belang dat er respect is naar elkaars doelstellingen. Dat vraagt van partijen – en Staatsbosbeheer kan daarin het initiatief nemen – om in alle gevallen eerst een waardengesprek te voeren. Of het nu gaat om individuele pachters of groepen van pachters, als het niet mogelijk is om een gezamenlijke visie op de samenwerking te formuleren, dan legt dat een behoorlijke hypotheek op het te verwachten succes van de samenwerking.

Bij het pachtbeleid heeft Staatsbosbeheer te maken met meerdere kaders die in de afgelopen jaren zijn afgesproken:
1. De twee speerpunten uit het ondernemingsplan: maatschappelijke verankering en klantgericht werken. Verpachten bij open inschrijving wordt door medewerkers ervaren als een interne tegenstrijdigheid ten opzichte van maatschappelijke verankering.
2. Voorkeurpositie voor samenwerken met gespecialiseerde natuurboeren en met Agrarische Natuur Verenigingen (ANV's). Dit is neergelegd in de position paper landbouw en heeft als doelstelling om de kwaliteit van het beheer te versterken en een invulling te geven aan de speerpunten uit het Ondernemingsplan.

Medewerkers ervaren een spanning tussen de speerpunten uit het Ondernemingsplan en het voornemen uit de position paper landbouw.
In de *Beleidslijn samenwerkingsvormen met agrariërs* (LMT 19/6) worden deze voornemens samengevat en is afgesproken om een pachtprijzentool te gebruiken en het vier ogen principe.

Tot zo ver de verschillende afspraken binnen Staatsbosbeheer die relevant zijn voor de verpachting. De gesprekken met medewerkers – met name de beheerders – laten zien dat men (nog) geen eenduidigheid in beleid ervaart en men meer structuur wil.
In onderstaand advies wordt geprobeerd om de verschillende beleidslijnen te verenigen vanuit de doelstelling *een duurzame partner pachtrelatie met de landbouw voor een kwalitatief hoogwaardig natuurbeheer.* Daarin wordt gezocht naar een balans tussen de verschillende lijnen.

5.1.3 Pachtduur

Ondernemers kiezen ervoor om het natuurland in te passen in de bedrijfsvoering, dan wel de bedrijfsvoering aan te passen aan het natuurbeheer en alle overgangen daartussen (zie box). Dit onderscheid tussen *inpassen* en *aanpassen* is essentieel voor het te ontwikkelen pacht arrangement. In het geval van inpassing is er grote flexibiliteit in de lengte van het pachtcontract en kan – als de pachter onvoldoende aan de voorwaarden voldoet – de pacht relatief gemakkelijk worden beëindigd. Bij bedrijven die zich aanpassen is die flexibiliteit er niet en zijn langjarige contracten nodig, waarbij tussentijdse beëindiging verregaande consequenties heeft voor de ondernemer. Bij aanpassing en langjarige verpachting is er sprake van een soort *gijzeling*. Er is een tendens binnen Staatsbosbeheer om meer langjarige afspraken te maken met gespecialiseerde ondernemers, zoals de groep van vier ondernemers (Natuurboeren) die een erfpachtcontract (27 jaar) hebben gesloten[5]. Erfpacht heeft het voordeel voor de ondernemer dat het zijn solvabiliteit versterkt waardoor hij gemakkelijker krediet kan krijgen om te investeren.
Korter durende contracten met *inpassers* of langer durende contracten met gespecialiseerde bedrijven (*aanpassers*), zijn beiden zeer goed inzetbaar voor het beheer. Voor een ondernemer is tot ca. 30% natuurland van het totale areaal goed in te passen in een gangbare bedrijfsvoering (Schrijver 2008) en uitgaande van een gemiddelde bedrijfsgrootte van 100 ha ligt het voor de hand om het minimaal te verpachten oppervlak per deelnemer ergens tussen de 20 en 30 hectare te leggen, waardoor de ondernemer wordt uitgedaagd om zich te verdiepen in het beheerwerk. Een groter contract verlaagt de transactiekosten van de ondernemer. Ook vanuit Staatsbosbeheer zijn er ondergrenzen aan te geven in omvang en lengte van contract, vanuit oogpunt van transactiekosten. Gelet op de zesjarige contracten van SNL ligt het voor de hand om met ondernemers zesjarige contracten geliberaliseerde pacht te sluiten. Als dat contract positief wordt geëvalueerd, kan het contract worden verlengd, waardoor er gaandeweg een langjarige relatie ontstaat en de *inpasser* wordt dan mogelijk een *aanpasser*.
Langer jarige contracten met gespecialiseerde natuurboeren (b.v. erfpacht) hebben het voordeel dat er meer kan worden geïnvesteerd in de relatie, dat bedrijven zich van begin af aan specialiseren op het beheer en er ontstaat meer continuïteit in beheer. Het nadeel is de geringere flexibiliteit: als de samenwerking niet (langer) naar wens is,

Inpassen of aanpassen
Een illustratie aan de hand van twee voorbeelden, twee uitersten van dit continuüm:
Inpassen: de ondernemer past een tiental hectares natuurgrasland in het bestaande bedrijf van 100 ha. Dat vraagt geen aanpassing van het bedrijf. Het gras wordt drie maal per jaar gemaaid en bij een redelijke kwaliteit ingepast in het rantsoen (mengen) of gebruikt als strooisel in de stal voor jongvee en droge koeien (potstal).
Aanpassen: een ondernemer pacht 150 ha natuurgrasland en zet die in voor het fokken van vleesvee. Hij heeft een speciale stal gebouwd en beweid bijna jaarrond het vee. Een deel wordt eenmaal per jaar gemaaid voor wintervoer en er wordt ruige stalmest opgebracht.
Gevolgen kwaliteit natuurbeheer: de ondernemer die 10 hectare inpast, maait uitsluitend het gras (koeien staan op stal) en voert jaarlijks netto voedingsstoffen af (verschralen). De gespecialiseerde ondernemer brengt jaarlijks een belangrijk deel van de voedingsstoffen terug in het natuurgrasland. De *inpasser* levert in dit geval een andere natuur kwaliteit dan de *aanpasser*.
Gevolgen bedrijfsvoering: de *inpasser* is in beperkte mate afhankelijk van de pacht en kan die gemakkelijk opzeggen als zich betere alternatieven voordoen. De *aanpasser* richt zijn gehele bedrijf erop in en is er voor 30 jaar van afhankelijk.

[5] http://www.beroepsverenigingnatuurboeren.nl/nieuws/staatsbosbeheer-koestert-natuurboer/

kan moeilijker afscheid van elkaar worden genomen, mede gelet op de investeringen die een bedrijf doet, c.q. heeft gedaan. Voor bepaald type beheer, zoals weidevogels, is een dergelijk contract aantrekkelijk. Dit kan immers alleen succesvol worden gedaan door een gespecialiseerde bedrijfsvoering met relatief veel uitgesteld maaibeheer, hoge productie van ruige mest, hoge waterstanden, etc. Maar ook andere gebieden, zoals vaarland of uitgestrekte en/of afgelegen natuurgebieden, vragen om gespecialiseerde investeringen en rechtvaardigen een erfpachtconstructie.
Conclusie pachtduur. De landbouw vraagt om langdurige pachtrelaties, zodat de ondernemer zijn bedrijfsvoering erop in kan stellen. Gelet op de SNL systematiek zijn pacht*voorwaarden* voor slechts maximaal 6 jaar vast te leggen. Na die 6 jaar kan worden besloten om een ander beheertype (en/of pachtvoorwaarden) in te voeren. Daarom moet het systeem de mogelijkheid hebben om na het einde van een SNL periode (zes jaar) de pacht te ontbinden zonder vervolgverplichtingen, zoals ontpachten. Daarbij hoort de figuur van geliberaliseerde pacht.

Advies pachtduur. Sluit, indien enigszins mogelijk, zesjarige contracten geliberaliseerde pacht, die in het vijfde jaar van SNL – door een onafhankelijke commissie - worden geëvalueerd. Bij positieve evaluatie wordt een verlenging van de verbintenis aangeboden, al dan niet na aanpassing van de beheervoorwaarden.

5.1.4 Selectie van de pachter

Bij de selectie van de pachter komen alle beleidslijnen bij elkaar en moeten er keuzes worden gemaakt. De kern van deze keuze is dat in de selectiecriteria voor pachter een afweging wordt gemaakt tussen de verschillende beleidsvoornemens van Staatsbosbeheer. Dan is bij open inschrijving niet als vanzelfsprekende de hoogste bieder degene die de pacht wordt gegund.
Gelet op de gevoeligheid van dit onderdeel van het pachtbeleid en de vraag van boeren naar transparantie en gelijkberechtiging, wordt aanbevolen om bij nieuw te verpachten gronden een selectieprocedure op te zetten (incl. het vier ogen principe) die een afweging kan maken tussen meerdere relevante criteria. De volgende criteria worden in overweging gegeven:

Documenteer in goed vertrouwen
Samenwerken met gespecialiseerde ondernemingen in goed vertrouwen zijn pareltjes in de praktijk van Staatsbosbeheer. Maar als die samenwerking niet is gelegitimeerd door documentatie kan dat tot teleurstelling leiden. Zo doet Staatsbosbeheer succesvol één op één zaken voor het beheer in een polder totdat een collega-boer de legitimatie van de voorkeursbehandeling van deze boer door Staatsbosbeheer ter discussie stelt. Een ondernemer heeft gebouwen en grond in erfpacht van Staatsbosbeheer, zet zich 200% in, verbetert de gebouwen met eigen investering en bij de overdracht op de familie wordt een hogere canon gerekend door de waardevermeerdering van de gebouwen, die de pachter zelf had aangebracht. Documentatie – en dus recht - ontbreekt.

- *Motivatie van de ondernemer*. Medewerkers van Staatsbosbeheer ervaren vaak weinig interesse bij ondernemers voor de doelstelling van natuurbeheer en dan is de kans groot dat er veel controle op de werkzaamheden nodig is. Een ondernemer die wel geïnteresseerd is en er zich in verdiept – maar die een lagere pachtprijs biedt – is dan wellicht goedkoper, omdat de transactiekosten voor Staatsbosbeheer lager uitvallen, nog los van de kans op meer natuur resultaat als dat al in geld is uit te drukken. Een volgende stap is om de deelnemende ondernemers te verleiden tot het volgen van een cursus natuurbeheer die Staatsbosbeheer zelf aanbiedt.
- *Kans op een duurzame relatie*. Een ondernemer die zich voor langere tijd kan binden en een substantieel oppervlak gaat beheren, vraagt minder begeleiding. Deze ondernemer is wellicht jong, woont en werkt mogelijk op kortere afstand van het reservaat, heeft een relevante opleiding of is geneigd die te gaan volgen.
- *Inpassing in het bedrijf*. Een ondernemer die inzicht biedt in hoe hij het natuurbeheer kan inpassen in het bedrijf, biedt meer kans op een langdurige samenwerking en het behalen van rendement uit natuurbeheer. Onderdeel van een duurzame en langdurige relatie, is dus inzicht geven in het bedrijfsplan dat gaat over beheer van natuurgronden. Een plus is als de onderne-

mer een extra multiplier op het beheer weet te zetten, zoals verblijfsrecreatie, zorg, streekproducten, e.d.

- *Streekgebondenheid*. Er is een roep om positieve discriminatie voor boeren die in de streek wonen bij de selectie van pachters. Daardoor ontstaat meer draagvlak voor natuurbeheer in de streek, wordt recht gedaan aan beginsel van 'thuis in de streek', e.d. Gelet op de vorige criteria, mag worden verondersteld dat ondernemers uit de streek een gunstiger bod zouden moeten kunnen doen dan boeren verder weg en komen zij dus als vanzelf uit de andere criteria bovendrijven. In de praktijk is dat echter niet altijd het geval. Er zijn grote gespecialiseerde ondernemers in het natuurbeheer met graasdieren die uitstekend en kosten effectief in staat zijn om beheer op afstand te doen.
- *Reeds pachter van Staatsbosbeheer*. Een ondernemer die al percelen pacht is bekend met de organisatie en als het contract goed bevalt, kan het efficiënt zijn om daar eenheden aan toe te voegen. Dat kan op gespannen voet staan met de wens andere ondernemers uit de streek een kans te geven. Bovendien kan de afhankelijkheid van slechts één grote ondernemer in de streek voor Staatsbosbeheer ook een risico zijn.
- *Geboden pachtprijs, gevraagde omvang en duur van de pacht*. De laatste twee zijn medebepalend voor de transactiekosten.

Gelet op deze set van criteria en de veelal geringe variatie in geboden pachtprijs, zal ook bij een open inschrijving, de pachtprijs maar een beperkte factor zijn in de keuze van de pachter en in het te behalen rendement voor Staatsbosbeheer. Minder werk (zoals controle, monitoring, etc.), c.q. minder transactiekosten is voor Staatsbosbeheer rendabeler dan € 50 / ha / jr. meer of minder aan pacht. De keuze van pachter moet naar de omgeving worden verantwoord op grond van de criteria en het proces van selectie.

En als een ondernemer eenmaal is gekozen mede op grond van de geboden prijs en de samenwerking bevalt goed zodat er na zes jaar de intentie is om de samenwerking te verlengen, dan ontstaat er een situatie waarbij opnieuw over de pachtprijs gesproken moet worden. Dan heeft een prijsstelling bij inschrijving in ieder geval geen betekenis meer en zijn er andere instrumenten nodig om te komen tot de ontwikkeling van de pachtprijs, zoals een pachtprijzentool waarin veranderende omstandigheden (gedaalde opbrengst, verminderde toeslagen, e.d.) kunnen worden verwerkt.

In deze voorstellen wordt uitgegaan van een evaluatie na zes jaar en een verlenging bij een positieve resultaat van deze evaluatie. De legitimiteit van deze evaluatie wordt versterkt naarmate die onafhankelijker is uitgevoerd. Uiteindelijk is er behoefte aan een hoor en wederhoor mogelijkheid bij beëindigen of weigeren van een pachtcontract.

Conclusie selectie pachter. De landbouw vraagt om een voorkeurspositie voor mensen uit de streek. Het is/was hun gebied en zij willen graag zelf medezeggenschap erover houden. Staatsbosbeheer streeft naar de beste pachter uit oogpunt van kwaliteit en prijs. En Staatsbosbeheer streeft naar lokale verankering van natuur.

Advies selectie pachter. Het advies is om bij een nieuw contract, een selectieprocedure te volgen die transparant en gedocumenteerd is met 6 vaste criteria. Lokale vestiging is er daar een van. Andere zijn: Intrinsieke motivatie, geboden pachtprijs, bedrijfsperspectief, inpassing in bedrijfsvoering, historische relatie met Staatsbosbeheer.

Is er eenmaal een contract ontstaan en wordt dat positief geëvalueerd, dan ligt een verlenging voor de hand. Dat is het perspectief dat een pachter wordt geboden. Bij die verlenging kan de pachtprijs in heroverweging worden genomen (ook gebaseerd op al bekende criteria).

5.1.5 Pachtprijs

Dit lijkt voor ondernemers en Staatsbosbeheer economisch het meest belangrijke, maar het belang ervan wordt mogelijk overschat. Drie transacties van € 150 / ha / jr. verdeeld over drie boeren met ieder 5 hectare is minder rendabel dan één transactie met één boer voor 15 hectare ter waarde van € 100 / ha / jr. De economische waarde van natuurland voor de ondernemer wordt bepaald door:

- De mate waarin hij producten uit de natuur op zijn bedrijf kan inpassen. In de praktijk wordt dat bepaald door de grondhouding van de ondernemer.
- De afstand van het land tot zijn bedrijf. Dit bepaalt de arbeid en dat is een grote kostenpost.
- Als er niet mag worden bemest, wordt mestplaatsing een relevante kostenpost.
- Voor zo lang het duurt, komt agrarisch gebruikt natuurland in aanmerking voor een EU toeslag. Het kan een rol spelen in het voldoen aan de vergroeningsvoorwaarden (zie hoofdstuk 2).
- De beheervoorwaarden op het perceel: beweiden is aanzienlijk goedkoper dan maaien, terwijl dat laatste vanuit beheeroogpunt soms aantrekkelijker is (verschralen).

Gelet op deze factoren is € 50 / ha / jr. meer of minder niet zo relevant, ook al zal de ondernemer altijd onderhandelen over de prijs. Dat wordt mede bepaald door de functie van het natuurland binnen het bedrijf. In de moderne melkveehouderij heeft natuurland vooral de functie van aanvullend kuilvoer (prikgras) of strooisel, afhankelijk van de kwaliteit. Doordat de afstand tot de gebouwen meestal groot is, bepaalt theoretisch die factor de prijs in de melkveehouderij. Anders ligt het bij vleesveehouders. Voor deze ondernemers wordt de rentabiliteit van het bedrijf sterker bepaald door de grondkosten, minder door de kwaliteit van het gras en de afstand. Dan zijn natuurgraslanden aantrekkelijk door de lagere grondkosten. Het zijn vaak gespecialiseerde bedrijven, die veel beweiden en die afhankelijk zijn van deze contracten.

Normkosten of vrije markt. De mogelijkheden om reële en vooral uniforme normkosten voor de pachtprijs van een pachtcontract te formuleren zijn beperkt, gelet op alle bepalende factoren. Elke ondernemer zal aangeven dat de economische waarde van het natuurland negatief is en dat kan worden onderbouwd met berekeningen (zie bijvoorbeeld onderbouwing SNL vergoedingen, business case Staatsbosbeheer, B&O plan Olde Maten / Veerslootlanden, etc.). Maar als de gronden regionaal via aanbesteding worden verpacht met bijbehorende beheervoorwaarden, wordt er vaak wel een positieve pachtprijs geboden. Er zit dus een discrepantie tussen te berekenen pachtprijs en de marktwaarde. Dat pleit vanuit het economisch motief van Staatsbosbeheer voor uitgeven van gronden via inschrijving (aanbesteding). Berekeningen van pachtprijs en de onderliggende factoren zijn belangrijk als referentie voor de geboden pachtprijs op de markt en om – van beide zijden – een reëel bod aan elkaar te kunnen doen. Een samenwerking in geliberaliseerde pacht die van beide zijden goed bevalt (zie evaluatie) leidt vanzelfsprekend tot eenzelfde type contract als een langjarig gespecialiseerd contract. Op dat moment is het noodzakelijk om objectieve criteria te hebben voor een onderhandeling over aanpassing van de pachtprijs. Als bijvoorbeeld opbrengst en kwaliteit van het gras lager is geworden – een veel voorkomend geval – moet de pachtprijs naar beneden bijgesteld kunnen worden.

Normstelling voor pachtprijs. Dit een ingewikkeld vraagstuk. Zo lang het om grasland gaat met een redelijke perceelsgrootte en goede ontwatering, is het niet ingewikkeld om een kosten-baten balans te maken, afhankelijk van de mate van verschraling, toegestane hoeveelheid bemesting, e.d. De veldgids (Schrijvers 2012) kan daarin een nuttige bijdrage leveren, evenals KWIN veehouderij (Anonymus 2012) en soms simpelweg lokaal loonwerkprijzen opvragen. De vraag is dan wel welke rol afstand speelt in de pachtprijs. Dat is in het geval van maaibeheer een substantiële factor, meer dan bij jaarrond begrazen. Is dat het risico, c.q. probleem van de ondernemer of van Staatsbosbeheer? Het wordt lastiger als de ontwatering landbouwkundig gezien slecht is, de perceelsgrootte oneconomisch, er pitrus/distels in het perceel zitten of als er vaarland in is betrokken. Een

andere bepalende factor in de pachtprijs zijn de objecten van onderhoud die worden afgesproken. Als er onderhoud van sloten en dammen wordt afgesproken, komt dat uiteraard terug als kostenpost.
De aanvaardbare pachtprijs is – gelet op de huidige dynamiek in het landbouwbeleid – van tijdelijke aard. De invoering van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid heeft invloed op die marktwaarde.

Conclusie 1 pachtprijs. De ondernemer vindt de pachtprijs al snel te hoog, ook al heeft hij die zelf beïnvloed door de open inschrijving. Dat is vaak te rechtvaardigen als men naar de kostenbatenbalans kijkt. Die is al snel negatief. Met andere woorden: de landbouwkundige waarde van natuurgrond is vrijwel nihil. Toch wordt bij open inschrijvingen een prijs geboden en is er kennelijk interesse.

Langjarige contracten met gespecialiseerde bedrijven. Als langjarige contracten worden gesloten met een grote omvang met gespecialiseerde bedrijven heeft een open inschrijving weinig betekenis en is normstelling van groter belang. De vraag wat een reële pachtprijs is vanuit de ondernemer wordt dan ook door andere factoren bepaald, omdat de gehele bedrijfsvoering erop rust. Dan is bijvoorbeeld de mogelijkheid van mestplaatsing essentieel omdat anders mestafzet relatief hoge kosten met zich meebrengt. Door een overzicht te maken van kosten en baten op perceelsniveau en deze te kwantificeren met zo veel mogelijk objectieve normen, kan dan een aanvaardbare pachtprijs worden ontwikkeld, afhankelijk van beheertype, perceelgroottes, lengte groeiseizoen, mestplaatsing, waterpeil, etc. Maar ook afstand zal hier een rol kunnen gaan spelen. Er zijn bij Staatsbosbeheer meerdere benaderingen van deze kostenbaten analyses in omloop (SNL systematiek, business case, open boekhoudingen, kostenbaten berekeningen van beheertypen, etc.). Het verdient overweging om deze goed met elkaar te verbinden. Meer nog dan bij kortdurende contracten is bij langjarige contracten met gespecialiseerde bedrijven de kwaliteit van de ondernemer voor het natuurbeheer een belangrijker criterium dan de hoogte van de pachtprijs.
SNL bijdragen. In het geval van geliberaliseerde pacht verwerft Staatsbosbeheer de SNL bijdragen en heeft die geen invloed op de prachtprijs. In geval van erfpacht verwerft de pachter de SNL bijdragen en het ligt voor de hand om die te verwerken in de berekening van de pachtprijs.

Conclusie 2 pachtprijs. In die gevallen wanneer een langjarig contract gesloten moet worden met gespecialiseerde bedrijven, is normstelling voor de pachtprijs van belang om reële pachtprijzen voor de langere termijn te kunnen bepalen.

Advies pachtprijs. Gebruik bij het gesprek over verlenging van het contract een of meerdere instrumenten om de discussie over de pachtprijs objectief te voeden. In dat instrument zijn kosten en baten transparant opgenomen. Het gesprek over een eventueel te wijzigen pachtprijs wint aan overtuiging als die kosten en baten open op tafel liggen.

5.2 Samenwerken met Agrarische Natuurverenigingen

5.2.1 Kern samenwerken met Agrarische Natuurverenigingen

In de samenwerking met Agrarische Natuurverenigingen *vragen de ANV's* om gelijkwaardigheid in de relatie op dezelfde onderdelen als individuele ondernemers ervaren met het pachtbeleid (zie 5.1). Dat betekent voor Staatsbosbeheer het ontwikkelen van een visie op samenwerken met de Agrarische Natuurverenigingen op in ieder geval de volgende elementen:

1. De manier van verpachten: rol van de ANV als collectieve pachter van Staatsbosbeheer, de duur van de pacht en de bevoegdheden van de ANV om pachtvoorwaarden te formuleren, pachters te selecteren en pachters aan te sturen in de ontwikkeling van het beheer.
2. De verdeling van middelen die beschikbaar zijn voor het beheer op gebiedsniveau.

Bij de uitwerking hiervan kunnen dezelfde overwegingen over pachtduur, selectie van pachters en pachtprijs een rol spelen als bij individuele pachters. De specifieke verdeling van bevoegdheden tussen ANV en Staatsbosbeheer vraagt om een nadere visie op ontwikkeling en operationele afspraken, zo mogelijk te ontwikkelen in samenwerking met een werkgroep van de ANV's.

5.2.2 De praktijk van samenwerken Staatsbosbeheer en ANV's

Staatsbosbeheer heeft reeds jaren ervaring met samenwerking met collectieven van boeren in het beheer van natuurterreinen. In de praktijk zijn dat veelal Agrarische Natuur Verenigingen die de verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer van een weidevogelgebied en de uitgifte van grond daarvoor (Waterland en Dijken, Kollumer Grien, e.a.): in gebruikgeving. Maar ook andere gebieden zoals het Natura 2000 gebied Olde Maten / Veerslootlanden gaan in de toekomst beheerd worden door tussenkomst van een ANV, die het operationele beheer gaat leiden.
De voordelen van samenwerken met het collectief is dat de uitgifte van pacht en controle op het beheer wordt gedaan door de ondernemers zelf. En het collectief kent het gebied en weet soms slimme oplossingen te bedenken voor beheervraagstukken rekening houdend met de bedrijfsvoering. Het model past ook bij het streven naar 'Thuis in de streek' willen zijn van Staatsbosbeheer.

Uit gesprekken met de Agrarische Natuurverenigingen over samenwerking met Staatsbosbeheer blijkt onder meer het volgende. De motivatie van Agrarische Natuur Verenigingen om het operationele beheer van natuur op zich te nemen is veelzijdig. Sommige ondernemers zien het beheer in hun ogen 'verloederen'. Zo zijn al op tal van plekken rijke weidevogelgebieden veranderd in graslanden waar geen weidevogel meer voorkomt. Een tweede belangrijke argument is wat wel wordt genoemd het zelfbeschikkingsrecht. Grond voor nieuwe natuur is vrijgemaakt in een ruilverkaveling, maar de ondernemers die het oorspronkelijk in bezit hadden, willen het beheer blijven doen omdat zij zich er emotioneel mee verbonden voelen. Ten derde willen agrarische natuurverenigingen hun leden van dienst zijn door grond in gebruik te geven. Vaak past dat in de bedrijfsvoering omdat de leden toch al geïnteresseerd zijn in natuur.
De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en ANV's vraagt op een aantal onderdelen nadere uitwerking. ANV's ervaren de samenwerking (nog) niet als gelijkwaardig. Die gelijkwaardigheid wordt gevraagd op twee onderdelen:

3. Bevoegdheden bij selectie van pachters en bij het vaststellen van de pachtduur. De bezwaren die er leven in de praktijk bij boeren rond pachtduur en selectie van pachter, wil men als ANV opheffen en dus gaan voor langjarige contracten op basis van vooraf gemaakte afspraken over beheer, de nulsituatie, etc. Daarnaast wil men de vrijheid hebben om mensen uit de regio voorrang te geven bij de ingebruikgeving van gronden.
4. De financiële kant. De ANV's willen openheid van zaken over de kosten die Staatsbosbeheer maakt voor het beheer en zij willen hun kosten daarnaast kunnen leggen. Door de inkomsten uit het beheer transparant op tafel te leggen, besluiten beide partijen in onderling overleg hoe de beschikbare middelen het beste kunnen worden verdeeld. Een voorbeeld daarvan is de onlangs getekende samenwerkingsovereenkomst voor Organisatie Beheer Munnikenland.

De ANV's vragen dus om een mandaat, om vertrouwen en om een gelijkwaardige positie bij besluitvorming, ook over de middelen. Dat wordt op dit moment niet zo ervaren in de praktijk, zowel niet in de bestaande samenwerkingen, als in de nieuwe die in ontwikkeling zijn.

In meerdere samenwerkingen zijn nu afspraken gemaakt om met open boekhoudingen te werken, zoals bij de natuurboeren in Noord Holland en in de Green Deal in Noord Brabant. Onduidelijk is welke consequenties hieraan worden verbonden en wat de basisnormen straks moeten worden. Is het de bedoeling dat de kosten en de baten met elkaar in evenwicht zijn en wordt alles wat er meer aan inkomsten wordt gegenereerd onderling verdeeld? Aan boeren wordt gevraagd om alle kosten die zij maken te noteren, maar wie zegt dat de boeren daarin niet te veel noteren om een bepaalde marge voor zichzelf veilig te stellen?

Staatsbosbeheer werkt samen met ANV's, maar verpacht geen gronden aan ANV's die zij dan op hun beurt in pacht kunnen uitgeven. Het contract blijft een contract tussen Staatsbosbeheer en de ondernemer (zie beleidslijn 19/6 2012 LMT). Dat betekent dat Staatsbosbeheer eenzijdig deze contracten kan opzeggen, zonder tussenkomst van de ANV. Ook hierin geldt dat de samenwerking niet als gelijkwaardig wordt ervaren en er geen vertrouwen is naar de ANV voor professionele uitvoering van de beheertaak. Op zijn slechts gezegd: de ANV mag als goedkope arbeidskracht ingehuurd het vuile werk opknappen: controle en sanctioneren. Dat heet ook wel het zelfreinigend

vermogen van de streek, maar als daar geen zelfbeschikkingsrecht tegenover staat, houdt het enthousiasme snel op.

Een ANV is *niet vanzelfsprekend* een betere weg waarlangs het beheer kan worden geregeld. Nadat Staatsbosbeheer in zijn position paper de voorkeur voor samenwerking met ANV's had uitgesproken, zijn dan ook al uit opportunistische redenen spontaan ANV's ontstaan. Dan kan het middel erger zijn dan de kwaal.

Samenwerken met een ANV wordt in de komende jaren extra opportuun, nu deze collectieven een centrale rol krijgen in de uitvoering van het Agrarisch Natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

5.2.3 Relatie in ontwikkeling

De inhoudelijke argumenten voor samenwerking met Agrarische Natuur Verenigingen worden door de ANV's gedeeld. Men ervaart (nog) geen gelijkwaardigheid. Dat Staatsbosbeheer afwachtend is met dit soort experimenten, is voor de ANV te begrijpen omdat het zijn succes nog moet bewijzen. ANV's worden meer gemotiveerd als Staatsbosbeheer een duidelijke visie neerzet hoe zij een gelijkwaardige relatie met de ANV wil ontwikkelen en bij voorkeur samen die visie opzet. Die visie gaat over inhoud, het *waarom/doel* van samenwerken, bevoegdheden die daarbij horen om het succesvol te doen en de consequenties voor de middelen. Er wordt gesproken over gebiedscoöperaties, maar het is niet duidelijk of die aan deze bezwaren tegemoet komen.
In de huidige beleidslijnen van Staatsbosbeheer wordt die visie onvoldoende herkend.

5.2.4 Conclusie en aanbevelingen samenwerken met ANV's

Conclusies samenwerken ANV's. Werken met ANV's is een middel en geen doel op zich. Het kan bijdragen een lokale verankering, efficiënter en effectiever beheer, innovatie in beheer, betere relatie met de landbouw in het algemeen, etc.

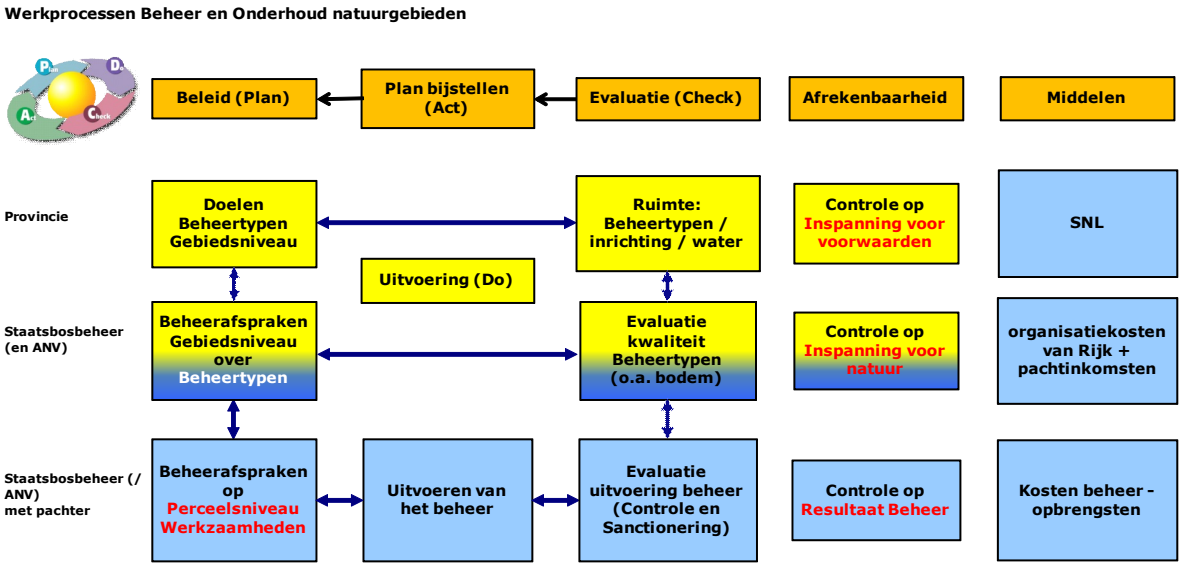
Advies samenwerken ANV's: Ontwikkel een *gezamenlijk gedragen* praktische visie op de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en ANV's. Daarin is opgenomen bijvoorbeeld:
- motivatie voor samenwerken (zie ook GLB);
- rollen en verantwoordelijkheden van de ANV in het beheer (scenario's);
- contractuele afspraken (incl. scenario's);
- uitvoeringsaspecten;
- kwaliteit;
- verdeling van middelen.

Door dit expliciet aandacht te geven, wordt het voor een ANV ook duidelijk wat er van hem wordt verwacht in de samenwerking met Staatsbosbeheer. Het kan daarbij gaan om groeimodellen, omdat er nog weinig grootschalige praktijk is met gedelegeerd beheer.

5.3 Kwaliteitsbewaking

5.3.1 Sturen op niveaus

Staatsbosbeheer experimenteert met het op afstand zetten van het operationele beheer. Dat gebeurt op meerdere manieren: collectieven van boeren (ANV's) worden ingeschakeld en gronden worden langdurig in erfpacht gegeven aan professionele natuurbeheerders. Dat laatste is ook een vorm van op afstand zetten. Zo zeer zelfs dat de subsidiebijdragen die uit SNL kunnen worden verworven, lopen via de ondernemers. Die subsidieregeling verwacht een bepaalde kwaliteit die in dat geval rechtstreeks moet worden geleverd door de ondernemers.



Het kwaliteitsvraagstuk kent meerdere niveaus van sturing. Er zijn vier sturingsvariabelen voor de kwaliteit van natuur: bodem, water, beheer en ruimtelijke samenhang. De sturing op het beheer is het meest eendimensionaal: wordt het beheer goed uitgevoerd, een resultaatverplichting. Dat beheer resulteert in condities van bodem en grondwater waardoor een habitat voor beoogde kritische soorten ontstaat. De werkelijke komst of handhaving van die soorten is daarnaast afhankelijk van de ruimtelijke samenhang in de natuur en de hoeveelheid en kwaliteit van het aangevoerde oppervlaktewater uit de omgeving. Dit onderscheid in sturing en niveau waarop dat gebeurt is belangrijk voor de afstemming tussen kwaliteitsafspraken en het niveau dat wordt beïnvloed inclusief de verantwoordelijkheid die daarbij hoort.

Beheersniveau (3e). Waar Staatsbosbeheer zelf de opdrachtgever voor de verpachting is, kan Staatsbosbeheer rechtstreeks sturen op het uit te voeren beheer. Dat gebeurt in principe in de pachtcontracten. Is een ANV tussenpersoon, dan gaat deze taak over naar de ANV, nadat de ANV in overleg met Staatsbosbeheer de beheervoorschriften van de verschillende beheertypen heeft vastgelegd. Toezicht van Staatsbosbeheer beperkt zich dan tot het uitvoeren van de afgesproken controle door de ANV.

Niet alleen de controle is vastgelegd, ook de sanctionering. Heeft een pachter zich niet aan de voorwaarden gehouden, is hij genoodzaakt dit alsnog te doen en als dat niet meer kan, een vooraf vast te stellen vergoeding te betalen (sanctionering). Datzelfde geldt voor de ANV: als zij het controle en sanctioneringprotocol niet handhaaft, dan betekent dit dat – bij herhaalde omissie – de ANV zijn positie als tussenpersoon moet opgeven.
Bij de professionele (erfpacht)ondernemer ligt het iets anders. Als die – in de toekomst – een certificaat heeft, mag dat worden gezien als garantie dat hij het beheer goed uitvoert. Maar ook daar moet een steekproefsgewijze controle plaatsvinden, al mag worden uitgegaan van een lagere frequentie. Bij de professionele ondernemer die in het bedrijf heeft geïnvesteerd ten behoeve van het beheer ligt de sanctionering ingewikkelder. Een eventuele opzegging van de erfpacht bij nalatigheid zal zwaarder moeten worden gemotiveerd, omdat de consequenties ook ingrijpender zijn voor de ondernemer.

Habitatniveau (2e). Dat is het niveau waarop het beheer resulteert in een ***habitat*** kwaliteit. De realisatie van die kwaliteit is niet eendimensionaal te sturen. Dus daar zijn geen juridische verplichtingen aan te koppelen. Als die habitat kwaliteit onvoldoende blijkt te zijn, kan die verbeteren door de beheervoorschriften te veranderen (niet bemesten, vaker maaien, e.d.). Het veranderen van die beheervoorschriften gebeurt bij contract evaluatie en –verlenging en dat is in principe elke zes jaar bij geliberaliseerde pacht. Op dat moment vindt ook de evaluatie van de SNL plaats. De conse-

quentie kan zijn dat – bij aantoonbaar nalatig beheer – er geen volledige uitbetaling van de subsidie plaatsvindt. Maar het kan ook zijn dat de conclusie is dat het beheertype niet haalbaar is en wordt veranderd met de consequenties voor pachtvoorwaarden en –prijs. Maar dat gebeurt op het volgende niveau: Biotoop. Daarvoor is de provincie verantwoordelijk.

Biotoopniveau (1e). De conclusie van de beheerevaluatie kan ook zijn dat de externe condities moeten veranderen (geringere drooglegging bijvoorbeeld) of dat de beheertypen moeten veranderen en in het uiterste geval een herprioritering van de EHS. Op deze conclusie heeft pachter noch verpachter invloed. De beheertypen worden ruimtelijke toegedeeld als basis voor de Subsidieverordening Natuur en Landschap. Daarin wordt het minimum niveau vastgelegd om voor een beheerbijdrage in aanmerking te komen. Als dat niveau niet wordt gehaald, maar Staatsbosbeheer wil als verpachter desalniettemin toch dat type handhaven, staat het hem vrij om dat te doen, maar komen de noodzakelijke extra bijdragen uit de eigen begroting en niet uit de SNL bijdrage.
Een verandering van beheertype en externe condities heeft voor de verpachting via een ANV in die zin consequenties dat de zesjaarlijkse contracten moeten worden aangepast en wellicht treedt er een verschuiving op in pachtersamenstelling. De ANV formule biedt hier flexibiliteit.
In de erfpachtconstructies ligt dat ingewikkelder. Daar is uitgegaan van een set van beheertypen en daarop is het bedrijf afgestemd. Als nu bijvoorbeeld blijkt dat de weidevogeldoelstelling niet kan worden gerealiseerd en de provincie besluit eenzijdig dat wordt overgegaan op het beheertype nat schraalland met bijbehorende drooglegging, dan komt dat niet overeen met de afspraken in het erfpachtcontract.

Conclusie over sturen op niveaus. Bij het operationele beheer op afstand zetten komt de kwaliteitsbewaking ook op afstand te staan. In de ANV constructie gebeurt de sturing op kwaliteit via de tussenpersoon in de vorm van de ANV. Controle en sanctionering door Staatsbosbeheer richt zich primair op de uitvoering van de overeengekomen taken door de ANV. In het geval van een erfpachtconstructie ligt het anders. Daar is controle en sanctionering verlicht door eisen te stellen aan de pachter (gecertificeerd natuurboer) en verloopt de evaluatie via de effectiviteit van het certificaat.

5.3.2 Van goed naar beter

SNL systematiek. Een van de sturende mechanismen op kwaliteit van het beheer is de subsidieregeling natuur en landschap (SNL). Deze is overigens nog bezig met het kwaliteitssysteem in te richten. Die regeling evalueert op het 1e niveau en houden zich niet bezig met het niveau daaronder. De sturing op kwaliteit in de ANV constructie is principieel anders dan bij erfpacht ondernemers. Waar in de ANV constructie de SNL bijdragen naar Staatsbosbeheer gaan, kan Staatsbosbeheer als gedelegeerde opdrachtgever aan de ANV en zijn pachters andere kwaliteitseisen opleggen zo lang hij maar kan borgen dat aan de SNL verplichtingen (resultaten) wordt voldaan. Hier is sprake van een lineaire aansturing.
In het geval met de professionele erfpacht ondernemers ontstaat er een driehoeksrelatie: SNL stuurt rechtstreeks op de ondernemers, maar Staatsbosbeheer kan in het erfpacht contract aanvullende eisen stellen voor de kwaliteit. Theoretisch kan dat problemen opleveren, maar zo lang de provincie de toedeling van beheertypen steeds in goed overleg met de grondeigenaar en verpachter doet, zal dat in de praktijk wel loslopen.

Hogere eisen Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer wil in de praktijk de mogelijkheid hebben om hogere eisen te stellen dan de SNL systematiek doet. Zo stelt SNL als instapeis voor beheertype Vochtig Weidevogel grasland (N 13.01), dat er per 100 ha, 35 broedparen van kritische weidevogels moeten voorkomen. In de praktijk worden in Staatsbosbeheer reservaten veel hogere aantallen gehaald. Staatsbosbeheer wil aanvullende eisen stellen aan het beheer om deze hoge aantallen te handhaven. Dat betekent dat er moet worden gestuurd via het beheer op een hoge habitat kwaliteit. Kennelijk is de voeding vanuit de bodem en de ruimtelijke configuratie van het gebruik (mozaïek) van een dermate hoge kwaliteit dat deze aantallen worden gehaald. Met beheer kan daarop

worden gestuurd (bemesting, maaitrappen, e.d.). Door aanvullende eisen kan de kosten-baten balans veranderen en dat betekent dat Staatsbosbeheer mogelijk aanvullende voorzieningen moet treffen om die hoge kwaliteit te handhaven, zoals negatieve pacht.

De SNL systematiek gaat uit van kwaliteitsgarantie van beheer op basis van certificering van de beheerder. Dat is een soort ja/nee systematiek en de terreinbeherende organisaties mogen ervan uitgaan dat zij door hun professionaliteit dat certificaat krijgen. Voor natuurboeren, erfpacht pachters van terreinbeheerders en particuliere natuurbeheerders ligt dat anders. Certificaten daarvoor moeten zich nog bewijzen.

Groeien in kwaliteit. Of het nu individuele pachters zijn, Staatsbosbeheer zelf, ANV's of gespecialiseerde natuurbeheerders, bij allen speelt de vraag bij een evaluatie na 6 jaar: 'hoe veel zijn we beter geworden', met andere woorden: wat is de prestatie geweest. Daarvoor is een nulmeting noodzakelijk. Dat kan op meerdere niveaus. Op het niveau van het eindresultaat: aantallen weidevogels, maar die kunnen niet uniedirectioneel worden beïnvloed. Dat wordt al beter als het volgende niveau wordt beschouwd: de bodemkwaliteit en het gerealiseerde mozaïek. Want dat zijn naast de waterhuishouding de belangrijkste voorwaarden voor succes van weidevogels.

Van goed naar beter. Bij de pachtcontracten is in deze strategie het voorstel gedaan om zes jaarlijks te evalueren. Staatsbosbeheer kent het systeem van Interne Kwaliteitsbeoordeling (IK). Dat werkt volgens een visitatiemodel: deskundigen van buitenaf die een oordeel geven over de bereikte resultaten (mits de vertreksituatie is vastgelegd). Een dergelijke benadering heeft het voordeel dat de beoordeling geen ja/nee is, maar het geeft aan wat goed gaat en wat beter kan. Daarmee is het onderdeel van een systeem dat zichzelf verbetert. Dat heeft wellicht meer potentie om de kwaliteit van het beheer te stimuleren dan een simpel ja/nee systeem voor de organisatie die het beheer uitvoert (certificering). Een visitatiesysteem organiseren moet – gelet op de kosten – op een voldoende hoog schaalniveau gebeuren om efficiënt te kunnen zijn. Het kan (ten dele) met eigen mensen van Staatsbosbeheer gebeuren.

5.3.3 Conclusie kwaliteit

Om de kwaliteit te blijven bevorderen bij het op afstand zetten van het operationele beheer zijn er meerdere mogelijkheden en spelregels:

- Beoordelen van de kwaliteit van het beheer, gebeurt op het niveau waarop het beheer wordt uitgevoerd: de beheerder, c.q. pachter. Zijn alle beheervoorschriften goed opgevolgd? Is gebruik van materieel afgestemd op lokale condities, etc.?
- Het resultaat van het beheer wordt geëvalueerd op niveau waarop die resultaten zijn beïnvloed. Het beheer beïnvloedt bodem- en grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Het beheerplan stuurt tevens de ruimtelijke samenhang. De resultaten kunnen aanleiding zijn om beheertype te veranderen.
- SNL definieert het resultaat op niveau van beheertype met een bepaalde basiskwaliteit. Staatsbosbeheer kan aanvullende eisen aan de kwaliteit stellen dat eventueel ook hogere kosten met zich meebrengt;
- Kwaliteit wordt zowel bepaald door de vooruitgang als door het resultaat, kwaliteit als procesbenadering. Daarom is het belangrijk om nul situaties vast te leggen als het beheer start met een bepaalde beheerder.
- De kwaliteit is gebaat bij een systeem dat meer doet dan een ja/nee oordeel te geven. Een vorm van kritische visitatie, waarbij onafhankelijk aanbevelingen worden gegeven voor verbeteringen in het beheer, kan een belangrijke impuls zijn voor verbetering van beheer en legitimeert beslissingen over al dan niet verlengen van pachtcontracten.

5.4 Overige onderwerpen relevant voor de landbouwstrategie

5.4.1 Staatsbosbeheer daagt vergroening van de landbouw uit

Er zijn kansen voor Staatsbosbeheer om actief bij te dragen aan de vergroening van de landbouw. Naast de beschreven strategie voor de vernieuwing van het GLB zijn er enkele concrete mogelijkheden, zoals:

- *Stadslandbouw*. Een belangrijk deel van de recreatiegebieden liggen binnen een afstand van enkele kilometers van de stad. Stadslandbouw is in trek en is onder meer een middel om de verbinding tussen productie van voedsel en benutting van voedsel te versterken. Daar kan Staatsbosbeheer op inspelen door zijn gebieden daarvoor open te stellen.
- *Kringloop landbouw*. Op vele akker- en tuinbouwpercelen, inclusief het maïsland neemt het organisch stofgehalte af. Dit komt door enerzijds het eenzijdige bouwplan door bedrijfsspecialisatie en doordat de dierlijke mest snel afbreekbaar organisch stof bevat. De landbouw zoekt op verschillende manieren naar oplossingen: meer gewasrotatie binnen en eventueel tussen bedrijven en door compost op te brengen. Er zijn voorbeelden van boeren die rechtstreeks maaisel uit natuurterreinen onder ploegen. Staatsbosbeheer is op dit moment bezig om landelijk alle biomassa stromen in de natuurterreinen centraal te verzamelen en verwaarden. De vraag is of daarnaast een actieve opstelling mogelijk is om regionaal bij te dragen aan de bodemverbetering. Dan wordt de kringloop op regionaal niveau gesloten: duurzaam en 'thuis in de streek'.

5.4.2 Taken en positie van Staatsbosbeheer

Een dilemma voor Staatsbosbeheer is de positiebepaling ten opzichte van de landbouw. Staatsbosbeheer staat voor de belangen van de natuur en heeft daarvoor een onderbouwde argumentatie. Die argumentatie wil de algemene democratie graag lenen en gebruiken in de belangenafweging. Daarmee wordt door de landbouw ervaren dat de algemene democratie en Staatsbosbeheer *onder een hoedje spelen* en dan vaak tegen de landbouw (Velenturf 2010). Daarentegen ervaren medewerkers van Staatsbosbeheer dat de algemene (provincie) en functionele (waterschap) democratie in de controverse landbouw - natuur, de neiging heeft om voor de landbouw te kiezen op een zodanige manier dat de natuurdoelen niet worden gehaald.

Conclusie: Staatsbosbeheer staat voor het natuurbelang en komt daarvoor op in de belangenafweging. Om te voorkomen dat Staatsbosbeheer wordt gezien als verlengde hand van de algemene democratie kan het helpen om als Staatsbosbeheer eerst gescheiden met de landbouw standpunten uitwisselt om vervolgens aan de algemene democratie te vragen om besluiten te nemen over waar men het niet over eens is.

5.4.3 Kennis

Eerst begrijpen en dan begrepen worden, een van de zeven eigenschappen van effectief leiderschap van Covey. Dat zien we ook terug in de samenwerking Staatsbosbeheer – landbouw. Voor dat begrijpen van de landbouw is interesse in en kennis over de landbouw een vereiste. Die kennis is niet altijd bij medewerkers van Staatsbosbeheer aanwezig. Beperkende kernovertuigingen krijgen dan snel de overhand, die verbaal en non-verbaal worden geuit. Dat roept weerstand op bij een sector (landbouw) die een vergelijkbare cultuur heeft. Dat vraagt van Staatsbosbeheer een tweetal stappen:

- *Begrijpen*: De kennis over landbouw in de eigen organisatie versterken. De vraag is waar te beginnen en bij wie. Een manier kan zijn om de (voor)oordelen over de landbouw en de samenwerking met de landbouw in de eigen organisatie te inventariseren. Houding en gedrag wordt soms geïnitieerd door onvoldoende inzicht. Het mest dossier is daar een goed voorbeeld van, waar mestplaatsing wordt gezien als een oneigenlijk voordeel voor de landbouw, terwijl het gaat om *ontbreken* van mogelijkheden voor mestplaatsing als kostenpost, juist vanwege het kringloop denken.

- *Begrepen worden*: Van de landbouw mag een vergelijkbare inzet worden verwacht. Zo lang agrariërs worden ingezet als een efficiënte loonwerker, zal de primaire focus van de ondernemer op *winst* (lees pachtprijs) gericht blijven. Als de boer bewust wordt ingezet als natuurbeheerder en daarvoor het gereedschap (lees: kennis) krijgt aangereikt, dan mag een bredere blik worden verwacht. Jaarlijkse pachtersavonden waarin ervaringen van pachters worden gedeeld en interessante pachters uit andere gebieden voor het voetlicht worden gehaald, kunnen bijdragen aan 'kennisontwikkeling in context'. Het is het model van veldwerkplaatsen, maar dan gericht op de primaire doelgroep: de agrarische ondernemer. Op dit soort bijeenkomsten kan ook de kennis over bijvoorbeeld de benutting van natuurgras in het bedrijf worden overgedragen.

Halen en brengen kan door deze benadering meer inhoud krijgen. Het is investeren in de relatie met de boeren en vertrouwen dat daar iets voor teruggebracht wordt.

5.4.4 Landbouw met vele gezichten

Deze kennisontwikkeling is niet alleen belangrijk voor de pachters, maar voor de gehele sector. Zoals Staatsbosbeheer een complexe organisatie is met vele gezichten naar de landbouw, geldt dat andersom ook. Alleen is dé landbouw geen georganiseerd bedrijf dat eenduidig kan worden aangestuurd, laat staan dat het zich eenduidig laat aansturen. Een overeenkomst met een provinciale bestuurder van LTO, betekent nog geen overeenkomst met een lokale bestuurder van LTO. Of een afspraak met een ANV, betekent geen overeenkomst met de sector.
Dat probleem is niet eenvoudig op te lossen. Een doelgerichte communicatie kan hier een bijdrage aan leveren, te beginnen met deze landbouwstrategie. Daarmee wordt gewerkt aan het imago van Staatsbosbeheer binnen de sector landbouw.

Bronnen

Alfa-accountants, 2010.
Cijfers die spreken, Melkveehouderij 2010.
Alfa accountants en adviseurs, Wageningen

Anonymus, 2012.
KWIN Veehouderij
Livestock Research WUR

Dijkman, W., 2012.
Ondernemende EHS in de provincie Noord Brabant
CLM, Culemborg
http://www.zlto.nl/onderwerpen-item/61/Wat-kan-ik-met-natuurbeheer/item/10165/Een-ondernemende-EHS-voor-Brabant

Hoeven, D. van der, 2010
Verbreden, verdiepen, opschalen, KSI tussen wetenschap en praktijk
Daedalus, Amsterdam.

Lijster, E. de, 2011.
Vergroening en vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: de hervorming voor 2014-2020
Master scriptie RSO WUR | CLM Culemborg
http://library.wur.nl/WebQuery/clc/1964304

RLG, 2009.
Boeren met een Groen Hart, advies over de toekomst voor de landbouw in het Groene Hart
RLG, Utrecht

Schrijver, R.A.M., e.a., 2008.
Economische inpasbaarheid van natuurbeheer bij graasdierbedrijven
Wot Natuur en Milieu, Wageningen, Rapport 80

Schippers, W. e.a., 2012.
Ontwikkeling van kruidenrijk grasland.
www.aardewerkadvies.nl

Velenturf, A.P.M., 2010.
Innovating environmental governance systems: The local implementation of the Ecological Main Structure in the Netherlands.
A MSC dissertation the University of East Anglia, United Kingdom.

Zijlstra, J., e.a., 2011
Meer groei dan vergroening
LR rapport 445, Lelystad
http://edepot.wur.nl/166610

Bijlagen

1. Lijst gesproken personen
2. Werkgroepsessie NoordOost
3. Werkgroepsessie ZuidWest
4. Interview Herman Sieben
5. Interview Nel Sangers
6. Interview Annemiek Roessen (en Wout Neutel)

Bijlage 1: Lijst Gesproken Personen

Werkgroepsessie Noord Oost

- Sonja van der Graaf
- Herman Brink
- Yolt IJzerman
- Hennie Olthof
- Henk Hut
- Piet Greeve
- Auke Boersma
- Adri Hottinga

Werkgroepsessie Zuid West

- Ad de Schutter
- Cees de Lange
- Saskia de Jonge
- Wout Neutel
- Alexandra van Staveren
- Gerard Jonkman
- Piet Postma
- Juul Mol
- Andre Smith

LMT

- Nel Sangers
- Herman Sieben
- Annemiek Roessen

Landbouw

- Coby Visser (ANV Utrechtse Venen)
- Sjaak Hogendoorn (ANV Water, Land en Dijken)
- Piet Nienhuis (ANV Capreton)
- E. Zorgdrager (ANV Terschelling – Erfpachter)
- Piet van Klooster (Nijkerk – Erfpachter)

Bijlage 2: Werkgroepsessie Noordoost 20 juni 2012 - Zwolle

Deze bijlage schetst de werkgroepsessie in noordoost in het kader van het project Landbouw-strategie Staatsbosbeheer.

1. Functieniveaus: relatie landbouw – cirkel invloed

Opdracht: Hoe komen de verschillende functieniveaus binnen Staatsbosbeheer de landbouw tegen (welke relaties), wat vinden ze daarvan en wat is daarbij je cirkel van invloed?

- **Functiegroep Beheerder**

Relatiebeheer
- Kennis Landbouw (SBB) – Kennis Natuur (Boeren)
- Wederzijds begrip
- Buren / omgeving!
- Ingang is economisch, daarna tijd voor relatiebeheer
- Collectieven

Procedure – Criteria selectie
- Onderlinge concurrentie boeren – welk bedrijf bij natuur?
- Thuis in Streek vs. Ondernemersgericht/Zakelijk?
- Hoe omgaan als boeren er een zooitje van maken?

Aanspreekpunt in de streek
- In de streek verantwoorden als SBB services
- Contactpunt waar boeren toegang tot hebben: informatie/land/natuurbeleid, etc.
- Beeld: SBB = overheid

Pachtersselectie/relatie
- Pachtersselectie: beekdalen inrichten (dilemma): of boer met premierechten of boer met vleesvee
- Pachtrelatie – communiceren!
- Partner: ruimte in voorwaarden contract (niet feodaal!)

Eigen organisatie
- Begrip binnen eigen organisatie?
- Transparante lijnen pachtcontracten:
- Keuzes/afwegingkader: thuis in streek vs. zakelijk

De rode draad in de relatie met de landbouw is de omgeving. Als terreinbeheerder heb je daar voortdurend mee te maken. Wij zijn het contactpunt in de streek. Soms wordt je aangesproken op zaken die buiten je cirkel van invloed is: zoals N 2000 besluiten. Ook heb je soms last van het imago dat Staatsbosbeheer de overheid is en tegen boeren is.

Wij hebben een opdracht om Thuis in de Streek te zijn. Wat betekent dat? Betekent dat wij een goede relatie met de gebruikers proberen te hebben of gaan wij voor de meest economische boer? De ene boer heeft meer affiniteit met beheer, de ander zit op economische toer. Wie sluiten wij buiten en wie niet? Wie komt waarvoor (welke grond, gebied, welk persoon, etc.) in aanmerking? Graag keuzes en afwegingskader. Maar altijd voorop: relatie met omgeving en blijven betrekken bij beheer. Niet vanuit ivoren toren.

Wederzijds begrip van elkaar helpt in relatiebeheer en het Thuis in de Streek zijn. Dat betekent meer keukentafelgesprekken en verdiepen in motieven en achtergronden van de landbouw en andersom ook de landbouw in onze achtergrond en motieven. Maar dit kost meer tijd en die hebben wij niet; in een krimpende organisatie als SBB is dit lastig.

Het zou mooi zijn als je een contract van 1 A4 hebt met daarop het natuurdoel en de prijs die daarbij komt kijken en wie dat gaat leveren. Geen dogmatische regels opstellen. Dat is feodaal. De boer die het doet, moet op hoogte zijn hoe natuur te beheren. Dat gaat door wederzijds begrip/keukentafel gesprekken. Dus niet ophouden van het eerste contact met een contractje. Dan heb je minder conflicten en tegenstellingen en een goede relatie met de buurt/omgeving. Dus: agrarische ingebruikgeving helpt om Thuis in de Streek te zijn!

- **Functiegroep Belangenbehartiger / ecologische staf**

- Weidevogelbeheer: kerngebieden > ANV's, LTO en individuen.
  Wat nodig: Perspectief voor weidevogelbeheer → ecologische verkaveling.

- Grondverwerving: Afronding van gebieden, star in, tegen zijn (levensinvulling). Wat nodig:
  Mentale ruimte voor brede blik / opbouwen relatie: wat bindt ons (emotioneel)?

- Gebiedsontwikkelingsprocessen: Lokale vertegenwoordiging beweegt vaak wel (wat) mee. Toch krampachtig / kleinschalig opereren. Houden wat je hebt.
  Wat nodig: Loskomen van dogma's – drooglegging, drainage, distels / betrouwbare overheid (langjarige afspraken)

- Faunaschade (ganzen): LTO vertegenwoordigers / ANV's.
  Wat is nodig: Begrip voor schade betreffende partij, begrip voor natuurdoelen / Ingrediënten voor ontwikkelen samenwerkingsmodel.

- N2000/EVZ – Wat is nodig: gebiedsgroepen en processen: consensus zoeken, buren, bredere kijk

- Herijking EHS: concreet kaart aanpassen vanuit inhoud. Verschil LTO bestuurder (economie) en emotionele verbinding.
  Wat nodig: emotionele verbinding waardoor er geen bedreiging meet gevoeld wordt.

- Regelingen (melk/mest/toeslagrechten/bieten/GLB): betreffende individuen/pachters, terechte schade -> regelen. Alternatief voor regeling (eilanden) om natuur te beschermen die extensivering t.b.v. doel tegengewerkt.

- Erfpacht zaken: Langjarige afspraak levert t.z.t. altijd gedoe op/ Landbouw = slachtoffer (veranderen regelingen/prijzen) Verwachtingen : landbouw = altijd economie.
  Wat nodig: kennis van natuurdoelen t.o.v. boeren (bedrijfsmatige verwachtingen)

- **Functiegroep management / districtshoofd:**

1. Eerste niveau: strategisch
   - Op gebiedsniveau samenwerking zodat wij beide doelen bereiken.
   - Medestanders vinden en ook tegenstanders benaderen.
   - Omdat effectief en efficiënter is / voor hun ook goed / maatschappelijk gevolg / betere functiescheiding.
   - Individueel win-win, maar ook organisatie meenemen → GLB – pacht?

- Helderheid over doelen/agenda en wederzijds ook de onze.

2. Tweede niveau: Boeren Bestuur
   - Boerennatuur: bestuurders, belangenbehartiger sector, ANV's, Groen Manifest partner, positief, maar ook wantrouwen naar 'echte' motieven.
   - LTO Noord: Maatschappij beïnvloedende partijen CDA/VVD, ANV's, niet blij – verdeeld! Veelkoppig monster.

3. Derde niveau: Staatsbosbeheer Bestuur
   - RO - ontwikkeling, bedrijven die vergunning aanvragen voor uitbreiding (zienswijze).
   - Partij in gebiedsprocessen, samenwerkingspartner: gastheer buitengebied.
   - Lastig: zijn ze partner? Ganzen/weidevogels.
   - Wij hebben beelden van de beelden die zij hebben.
   - Nog steeds meer focus op tegenstellingen i.p.v. we doen het samen.

4. Vierde niveau: onderscheid individuen sector
   - Als buurman – grootgrondbezitter/beheerder
   - Constructief zakelijk (lastig dat het vermengd wordt)
   - Zakelijke partij biomassa
   - Pachter/grond gebruiker
   - Uitvoerder van het werk
   - Ondernemer/belangenbehartiger individueel

2. Welke relaties uitdiepen?

Aan de hand van deze inventarisatie is met de deelnemers besproken welke relaties het verdienen uitgewerkt te worden voor de strategie. Dat zijn de volgende voorbeelden:

- Ganzenbeheer: Friesland
- Eilanden: Terschelling
- Grondverwerving: Munnickeland (grond verwerven, kwestie kader bestemmingsplan, lobby landbouw gemeente)
- Natuurontwikkeling: Verbindingszone: strijd leveren / natuurontwikkeling
- Natura 2000: Haaksbergerveen (N2000) – bufferzone. Het soort landgebruik, 1 persoon die het vuur opstookt
- Gaasterland

3. De landbouw als partner?

Belangenbehartiger: Vanuit de directie wordt aangegeven dat we meer en nauwer met boeren gaan samenwerken. Eigenlijk heeft de landbouw zich ontwikkeld tot een bedrijfstak waar wij niks mee te maken hebben. Je kunt net zo goed zaken gaan doen met de industrie of een biogasinstallatie. Wij hebben niks meer te zoeken dan alleen goede buren zijn in de streek. Bedrijfsmatig hebben wij niks meer met de landbouw.

Beheerder: Juist de moderne landbouw is erg in ontwikkeling en integreren natuur in hun bedrijf. Je krijgt gespecialiseerde ondernemers. Er is meer diversiteit. Met verbreding bieden boeren meer mogelijkheid tot samenwerking. Samen zijn wij de gastheer van het landelijk gebied. Die relatie moet je uitbouwen.

Management: Boeren doen handige dingen voor ons. Dat is de relatie. Zij zijn handig voor ons en financieel ook relevant. Het GLB, de 7% - worden wij partner van de landbouw of concurrent? De

GLB discussie vergroening is een maatschappelijke roep naar een landbouw als gastheer en beheerder van het platteland. Boeren steeds ondernemender en maatschappelijk verantwoord bezig. De maatschappij vraagt er om: dierenwelzijn.

Conclusie: Samenwerking landbouw is essentieel. Grotendeels als middel om beheer gerealiseerd te krijgen. Niet omwille de landbouw zelf. Dus hoe ver gaat SBB in verbeteren imago en zakelijke benadering?

4. Imago Staatsbosbeheer

Hoe denken de deelnemers dat de landbouw denkt over Staatsbosbeheer?
- Bureaucratisch
- Rommeltje al die natuur
- Eigenwijs/betweterig/arrogant
- SBB subsidies/ landbouw inkomen
- Geen oog voor bedrijfseconomie
- Rupsje nooit genoeg
- Professionele organisatie
- Meer open als andere TBO's

5. Evaluatie/rondvraag - Hartekreten

We gaan ons niet uitleveren. Daar zijn wij niet van. Dus zet onze organisatie stevig neer. Dat is waarom wij hier op aarde zijn.

Ik heb een goed gevoel over het proces. Nieuwsgierig of het in andere regio's verschilt?

Onderzoek en landbouwstrategie vervlechten met de business case opdracht Staatsbosbeheer.

Het gaat om het halen en brengen. In onderdelen zijn wij samen – gebiedscoöperatie – sterker emotioneel verbinden. Als organisatie moeten wij hier sterker in staan.

Natuurbeheer is ook een vak: als je een koe kan melken dan ben je nog geen boer, als je een grasland kan maaien dan ben je nog geen natuurbeheerder.

Hoe gaat jullie proces er nu uitzien? Wat is het beeld?

Regie: Oproep naar Staatsbosbeheer: Zet naast elkaar welke processen en projecten er naast elkaar lopen op dit gebied.

Bijlage 3: Werkgroep sessie Zuid West 13 september Driebergen – Zeist

Deze bijlage schetst de werkgroepsessie in zuidwest in het kader van het project Landbouwstrategie Staatsbosbeheer.

1. Functieniveaus: relatie landbouw – cirkel invloed

Opdracht: Hoe komen de verschillende functieniveaus binnen Staatsbosbeheer de landbouw tegen (welke relaties), wat vinden ze daarvan en wat is daarbij je cirkel van invloed?

- **Functiegroep Beheerder:**

  Pachtrelatie
  - Onderhandelen Prijs Pacht
  - Opstellen pachtcontracten Bureau

  Controle
  - Controle Bemesting
  - Percelen die grenzen aan landbouw – overhangende takken / Sloten vegen
  - Controle op beheer

  Relatiebeheer
  - Nauw contact met boer
  - Korte lijnen
  - Eerste aanspreekpunt

  Eigen organisatie
  - Gebiedsplannen Districtshoofd
  - Afspraken besluiten Bureau Centraal
  - Bureaucratie

Als beheerder zijn wij het eerste contactpunt. Met Natura 2000 hebben wij te maken met bepaalde beeldvorming, en dat kan soms lastig zijn. Soms mist er ook respect van de boer voor Staatsbosbeheer en de terreinen. Bijvoorbeeld met het onderhoud van landschapselementen: de takken en het maaisel wordt gewoon over de heg gegooid op de terreinen van SBB. Het is gemis aan respect, maar ook macht der gewoonte. Wij worden gezien als iets collectiefs, en dat heeft geen waarde. Daarnaast wil SBB ook te aardig gevonden worden. Aan wederzijds respect zouden we aan moeten werken via relatiebeheer.

Met controle op beheer is er in onze organisatie ook een gemis aan kennis over en van de landbouw. Er is bepaalde mestgrens+ voor het beheer. Hoe kunnen wij controleren/weten of een boer er zich aan houdt? Daar hebben wij onvoldoende kennis over. Wij zouden dit moeten verbeteren en opkrikken.

SBB is een bureaucratische organisatie geworden. Elk jaar weten we waar akkerdistels groeien en elk jaar moeten wij bij B.Bureau uitzondering vragen. Dat antwoord duurt zo lang, dat die distels al vermenigvuldigt zijn. De procedure is stroperig, en dat is killing voor het relatiebeheer met de landbouw. Die procedure hebben we onszelf opgelegd, en dat kunnen we ook weer terug denken. We zouden dat kunnen opstellen in het contract. Daar intern duidelijker mee omgaan.

- **Functie Staff/Belangenbehartiger**

  Agrarische ingebruikgeving
- ANV – gelijke berechtiging
- LTO – natuurboeren
- Uitvoerend LB – Beleid – mest, I&R, gezondheid

  Natuurontwikkeling
- Verwerving EHS
- Herijking EHS
- Landinrichtingsprojecten – IGU's – Streekprojecten (WILG)
- Verdroging door de landbouw/verdrogingsbestrijding

  Kennis
- Agrarische kennis mist in organisatie; over toeslagen, melkquota, mestbeleid, INR (oornummers), gezondheid vraagstukken, etc.
- Bedrijfskundige inbreng nodig

  Toeslagen en subsidies
- SNL op verpachte gronden – wie mag aanvragen?
- GLB – op EU/nationaal/provinciaal niveau – hoe gezamenlijk op inspelen?
- Toeslagen in euro's – vaarvergoeding, toeslagrecht

Wat is nodig voor een verbeterde relatie met de landbouw? Je vind elkaar in het professionele en een positieve grondhouding richting elkaar. We moeten zorgen voor vertrouwen en openheid. Zo verdienen we respect vanuit de landbouw en komt er respect naar terreinen en de natuurdoelen als vanzelf. Stel te maken met negatieve grondhouding, dan vind je elkaar in het pragmatische en zakelijke. Je vind elkaar vaak niet op de hogere doelen, zoals natuur.

Waar we ook mee te maken krijgen is dat de LTO op de stoel van SBB gaat zitten en gaat bepalen waar welke grond naar toe moet: dus welke grond van SBB naar welke boer toe moet. Dat is natuurlijk de omgekeerde wereld. We zijn een autonome organisatie. Wat opvalt is dat institutioneel niveau wordt anders nagedacht dan praktisch niveau. Ook binnen SBB. Praktisch gaat over verpachting, op institutioneel niveau nagedacht over verantwoording en zorgen.

- **Functie Districtshoofd / Management**

  - Inrichting natuurgebieden – beheerder:
    - dilemma Thuis in de Streek vs. Beschermen
    - Heldere opdracht en rol provincie
  - Faunabeheer
  - Nieuwe Agebieden → relaties / klachten
  - Ganzen schade bestrijding → lijn G 7 vaststellen
  - Zelf beheren en uitbesteden
  - Gebiedsprocessen
  - Waterbeheer: kwaliteit – waterfuncties van natuurgebieden worden gewaardeerd
  - Contractrelatie
  - Stadsboeren (alleen halen, niet brengen)
  - ANV's (echte partners, niet alleen lusten, maar ook lasten)
  - Landbouw op natuurgronden (aqua cultuur)
  - GLB : ?? / feiten / lijn vanuit SBB?

Waar schuurt het? Soms als buurrelatie, de ganzenproblematiek, distelbestrijding. Het gaat om respect: los je samen iets op, of niet.

De Provincie maakt geen heldere keuzes. Wat staat voorop: natuurdoel of Thuis in de Streek/Draagvlak? SBB krijgt de rekening met een onmogelijke opdracht. Zoals bij de Bovenland. Daar denkt de Provincie heel sectoraal in natuur – landbouw i.p.v. in buffergebieden. Daar bestaat geen categorie voor. We zouden meer met agrariërs, biologische grasland, kampeerboeren, etc. kunnen werken om zo ruimtelijk meer voor overgang te zorgen.

Samenwerking ANV's? Dat is de vraag. Ze staan bij ons op de stoep. Zo ook de Stadsboeren. Wij hebben het gevoel dat ze alleen wat komen halen, en niet brengen. Oproep: kom ook wat brengen. Het gaat om wederzijdse meerwaarde. Je hebt elkaar iets te bieden wanneer je open staat voor elkaars belangen!

Beleid is niet duidelijk op schade en faunazaken. Daar worden we op aangesproken. Het is nu in de G7 een welles-nietes verhaal.

Waterbeheer: peilen – agrarisch of natuurlijk. Veel functies in het omringende land worden niet gewaardeerd. Geen geleidelijk tegemoetkoming. Elkaar vinden, via waterschappen.

2. Imago SBB vanuit landbouw

- Bij faunabeheer geen tegenstelling, want je bent met elkaar in gesprek.
- Varkensproblemen – die geloven ons niet, SBB = hetzelfde als Provincie.
- Alles in N2000 moet ontwikkelingsruimte krijgen. Er moet veel gedaan worden. Benieuwd hoe landbouw tegen ons aankijkt.
- Wij maken de terreinen geschikt voor ganzen, muggen, vossen. Daar hebben wij van landbouw last van. Dat wordt gedacht in mijn beleving. Dat is de beeldvorming.

3. Hartekreten

- Kennis van beide partijen bijspijkeren.
- Hoe krijgen boeren natuurbeheer geïntegreerd in bedrijfsvoering? Zij moeten vergroenen.
- Denk na over een strategie, onze positie in hele werkveld. Dit gaat over relaties en werkvormen! Hoe positioneer je SBB in totale kolom van de landbouw? Wij zijn een regie-organisatie, en minder uitvoerend. Als wij meer ruimte willen geven aan landbouw, dan gaat dat schuren als de ANV en landbouw op onze stoel wil zitten van de regie. Daar zit niet de ruimte om werkprocessen van ons over te nemen. Uitvoerend: daar buiten, handjes, beesten, machines. Daar wel.
- Laten we het inkomen verhogen met de pacht objectiveren. Oog voor maatwerk. Pachtprijs verdisconteren in pachtprijs, het economische en andere voordelen. Alles meenemen. Dus oog hebben voor de andere kanten/voordelen ervan zoals machines, beesten etc.
- Agrarische ingebruikgeving niet geïsoleerd laten zijn van de rest. Het gaat om synchronisatie van projecten!
- Het gaat om informatie uitwisseling. Waar liggen elkaars belangen, en hoe vertalen wij dat in contracten met een objectief prijskaartje. Dus veel meer naar waarden kijken, dan de kostprijs alleen.
- Werken met boeren die professioneel zijn.

Bijlage 4: Interview met Herman Sieben – Regiodirecteur Noord

20 juni 2012

Groenmanifesten
Als regiodirecteur staat Herman Sieben in contact met de landbouw op diverse manieren. De laatste tijd vooral bezig geweest met de Groenmanifesten. Dat geeft als meerwaarde dat je elkaar als natuurlijke partner ziet in het landelijk gebied. Gezamenlijk stel je een visie op, en dat speel je dan terug richting de Provincies. Daarnaast zijn er ook verschillende constructieve overleggen over het weidevogelbeheer. Daarin komt hij ook de LTO tegen.

Open en luisterende houding
Wij van Staatsbosbeheer '*weten het wel'* is vaak de houding en het gedrag. Maar het is belangrijk te luisteren naar wat de omgeving wil. Zo heb je bijv. het Zuidelijk Westerkwartier en die willen een gezamenlijke vorm vinden en hun gronden delen.

Economische Waarde
Via deze weg neem je elkaar mee, en hierin is het geven en nemen. Voor Staatsbosbeheer is het nodig om ook de economische waarde van de landbouw in acht te nemen en te accepteren. Natuurlijk is er wel een bepaald type landbouw dat samen gaat met Staatsbosbeheer.
Samenwerken met partners is een symbool. Om samen te werken moeten we mee denken in verdienmodellen, waar ruimte is voor maatwerk. Situationeel op zoek naar verschillende typen gereedschap.

Continuïteit Samenwerking
Als Staatsbosbeheer samenwerkt met individuele boeren, dan moet dat economisch rendabel zijn. Voor verankering en verweving moet de continuïteit gewaarborgd worden. Niet na elke 5 jaar een ecologisch visieplan, maar voor 30 jaar hetzelfde bestuur.

Landbouwstrategie in de streek
Buiten en binnen Staatsbosbeheer is zo'n landbouwstrategie koersbepalend in het opereren. Natuurbeheer wordt gedaan voor zo'n 16 miljoen mensen. Het is goed stil te staan bij de soorten verbinding. Het zou mooi zijn als natuurbeheer gekoppeld wordt aan een plattelandsvisie. Het gaat erom om situationeel in de streek bezig te zijn.

Diverse beelden
Iedereen heeft diverse beelden bij Staatsbosbeheer en de landbouw. Het vlot niet om in tegenstellingen te denken, maar het gaat erom: waarin vind je elkaar?

Sturingsvragen
Wie gaat over natuur buiten de EHS? Hoe belangrijk is de Provincie nog daarin? Wie is verantwoordelijk voor de casco in Nederland?

Bijlage 5: Interview Nel Sangers – Adjunct directeur Staatsbosbeheer

26 Juni 2012

Bedrijfsbeleid Grond & Gebouwen
Bedrijfsbeleid grond & gebouwen is eenduidig vorm gegeven. Er is een landelijke commissie grond en ingebruikgeving, waarover ik (Nel Sangers) de mandatering heb. Er waren veel onderdelen binnen Staatsbosbeheer waar geen beleid voor was. Er moet een helder afwegingskader komen. Stel dat we gaan samenwerken met andere samenwerkingsverbanden, die afwijkend zijn van het afwegingskader. Dan moet dat helder gemotiveerd worden.

Verwachting Landbouwstrategie
Nu zijn er veel ideeën en waardeoordelen. Thuis in de Streek – daar zijn binnen de organisatie positieve en negatieve gevoelens over. De landbouwstrategie moet leiden tot een helder afwegingskader: helder wat wij zouden willen; hoe past de landbouw als samenwerkingspartners, wat zijn de verdienmodellen, wat past binnen de strategie in komende 20 jaar, etc.

CAP2013
De landbouwstrategie zou inzichtelijk moeten maken op hoofdlijnen wat voor impact deze beleidsontwikkeling voor Staatsbosbeheer zou kunnen hebben. Dus een doorkijk en gerelateerd aan ondernemingsplan van Staatsbosbeheer.

Inhoud/Houding/Gedrag
We zouden de klokken gelijk moeten zetten vanuit eigen bedrijfsvisie. Het gaat dus niet alleen om de inhoud, maar ook om houding en gedrag. Wellicht zijn kennisuitwisselingsdagen, theatergroepen nodig om dit te bewerkstelligen en te stimuleren.

Damage controle: zakelijk aan achterkant
Ik kom de landbouw tegen bij de vastgoedkant bij zware ingebruikgeving. Ik krijg inzicht in dossiers van rentmeesters en regiodirecteuren. Vaak kom ik te laat in beeld. Veel mensen binnen onze organisatie zijn te empathisch met boeren of te veel met de inhoud bezig. Deze twee aspecten zijn leidend boven het zakelijke. Ik moet dan uitleggen dat onze gronden en gebouwen ook waarde hebben. Mensen herkennen zich in onze organisatie niet met het zakelijke aspect. Ik moet vaak ingrijpen bij al gevormde besluiten als het gaat om ruilen van gronden etc. Ik moet onze vermogenspositie op peil houden.

Regulier overleg
De samenwerking met de landbouw is pas sinds kort echt regulier: met de groenmanifesten in de regio. Daarvoor ging het met de G7 alleen over ganzen. De laatste twee jaar komen we elkaar tegen als partner. Constructief overleg met de LTO, op inhoud en elkaar iets gunnen. Daarvoor was de LTO behoorlijk vijandig richting TBO's. Albert Jan Maat zei toen ook eens: toentertijd had ik veel te winnen met vijandschap. Op regioniveau was toen best veel mogelijk, maar landelijk niet.

Graslandnatuur
Niet iedereen vind dat graslanden behoren tot natuur voor Staatsbosbeheer. Als directie hebben we een inhoudelijke drive, en vinden dat Staatsbosbeheer deze graslanden goed kan beheren. Daar hoort samenwerking met de boeren ook bij. Wij moeten strategisch goed neerzetten welke natuur wij als Staatsbosbeheer gaan beheren. Nu hebben wij een 3 deling: natuureigen, cultuurhistorisch en landschapsgericht. Daar zit dan een recreatie laag en een benuttingskant over heen. Als wij deze driedeling scherp hebben dan kunnen wij ook inzien waar wij de landbouw tegen moeten komen en investeren in relatiebeheer.

Gedragslijn voor externe ontwikkelingen
Met Jos Roemaat is er regelmatig contact over agrarisch natuurbeheer. Implementatie SNL gaat ook over hoe de vergroening van het GLB gaat uitpakken. We spreken over hoe GLB gaat uitpakken op vastgoed en samenwerkingsvormen. Komen er meer kansen op partnerships of juist problemen met pachtboeren? Vervreemding gronden van de EHS: werkwijzers nodig voor ontwikkelingen buiten de EHS, zoals GLB, openbare inschrijving etc. Daar is een gedragslijn voor nodig. Zo ook voor ontwikkelingen op het ANB, daar inzicht in krijgen. En het opnemen van procesafspraken in zo'n gedragslijn.

Inkomenstaakstelling
Gronden buiten de EHS moeten verkocht worden voor 100 miljoen. Dat mag budget neutraal. Wie gaat die beheren? Dat zijn wij nu aan het onderzoeken.

Pacht
Hoe gaan wij om met de verdere institutionalisering van natuurboeren? Hoe wordt het zakelijke aspect geregeld? Doen boeren een voorinvestering zelf en gaan ze zich verdiepen in de eigen kracht van het natuurbeheer? Groenfonds, lening met garantie dat terugkomt?

Bijlage 6: Interview met A. Roessen (regiodirecteur West) en W. Neutel (districtshoofd Utrecht)

4 juli 2012

Aanleiding: Dit interview is gehouden in het kader van het project Landbouwstrategie Staatsbosbeheer. In dit project worden individuele interviews gehouden met een drie mensen van het management (N. Sangers, H. Sieben en A. Roessen) en twee werkgroepsessies in noordoost en zuidwest met andere functiegroepen (districtshoofd, inhoudelijke staff en terreinbeheerder) binnen Staatbosbeheer. Daarnaast is in het kader van het project Green Deal Producerend Landschap gesproken over een potentieel atelier in West. Een atelier waar de samenwerking tussen landbouw en natuur verbetert kan worden.

1. Green Deal

Er lijken twee opties voor een atelier in regio West waar een en ander schuurt tussen de landbouw en Staatsbosbeheer: Mijzen (is een dimensionaal samenwerken rond weidevogelbeheer) of de situatie rond Biesland e.o. In het laatste geval gaat het om doelen voor recreatie, natuur en landbouw, nieuwe verdienmodellen zijn nodig i.v.m. wegvallen van de RODS. Er staan al mensen op die het willen oppakken. Het vraagt nieuwe vormen van samenwerken ook met overheden. De Groene Zoom zou er aan kunnen worden gekoppeld. Vooralsnog is Staatsbosbeheer aan zet, deze beide locaties zijn een resultaat van overleg met Veelzijdig Boerenland hierover. Als zij hierin samen een keuze hebben gemaakt, kunnen wij contacten gaan leggen.

Achtergrond informatie van de kandidaat-ateliers:

- **Mijzenpolder** ligt ten noorden van de Beemster. De ANV wilt de pacht in handen. Er ligt een reservaat. De partijen zitten elkaar in de weg. Er heerst een sfeer van: wij, de boeren, doen het beter. Een tijd terug was er sprake van dreiging in het opzeggen van het contract tussen ANV-SBB. Staatsbosbeheer wilt het liefst een win-win situatie. Het proces is niet goed gegaan vanwege de verwachtingen en de eisen die in het contract wel of niet zijn neergelegd. Zo was er sprake van een discussie over de ecologische resultaten van weidevogels.
- **Bieslandse Bos** is een voorbeeld van een Rods gebied bij Delft. Delen van het gebied hebben een agrarische functie en andere delen meer natuur en recreatie. Jan Duindam is contactpersoon met de stadsboeren en boeren voor natuur. Jan Duindam heeft 20 ha in erfpacht gekregen (met behoud agrarische functie) om natuurdoelen in stand te houden. Staatsbosbeheer wilt graag samenwerken met de boeren op hun eigen land en het gebied om te zien waar nieuwe verdienmodellen voor RODS liggen, zoals bijv. de zorg, landbouw, biomassa. Een combinatie van geldbronnen die Staatsbosbeheer niet alleen zou kunnen aanboren. De samenwerking met boeren heeft dus een toegevoegde waarde voor Staatsbosbeheer, de boeren en het gebied zelf. Soms heerst er een sfeer van: wij als boeren kunnen ook alleen het bos beheren. Dan wordt de gelijkwaardige samenwerking omgebogen naar alleen boeren i.p.v. Staatsbosbeheer en boeren samen. Praktijkvoorbeeld: Boeren boren eerst de politiek en overheid aan voordat overleg plaatsvind met Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer ziet graag een situatie van en-en, i.p.v. of-of.
- **Groenzoom**, ook Rods. Wens om samen met boeren, dus ANV en SBB om samen een propositie voor de gemeente neer te leggen hoe natuurbeheer anders te regelen.

2. Landbouwstrategie

Per provincie is het afhankelijk hoe Annemiek de landbouw tegenkomt:

- **Utrecht** – gezamenlijk met de Oostbroekorganisaties. Daar hebben we met Bart Krol met alle partijen bij elkaar het akkoord van Utrecht bedacht. Daarin is Annemiek Theo Stam en Henk Veldhuizen (LTO) tegengekomen. Het akkoord van Utrecht waren stevige onderhandelingen. Dat hebben we samen in collectief (Oostbroek) gedaan. Er waren wel verschillen tussen de LTO en SBB, bijv. over de waarde van de Westboog. Is die nou wel of niet in categorie 1. LTO wilde die er wel in houden, wij perse niet zo, omdat er geen geld meer is. Nu blijkt in de uitvoering

dat de Westboog niet gaat. Er was dus verschil in visie. Henk Veldhuis steekt in de onderhandelingen zijn nek uit. Die heeft een bepaalde visie en gaat voor het gemeenschappelijke resultaat, maar heeft moeite om de achterban mee te krijgen. Die zit er strak en star in. Dus moeite met verdedigen van akkoord van Utrecht.

- **Noord-Holland** – Daar zit Annemiek in het Streekfonds Texel met o.a. Krijn Jan Provoost (NM) om de boeren wat extra verdiensten voor landschap te geven. Streekfonds is vanuit de Rabobank gefinancierd. Ook gezamenlijk met de TBO's en Prov. hebben we voor de groenagenda een stappenplan geformuleerd. Ik heb aangegeven deze te verbreden met ANBW en LTO. Vanuit LTO kom ik Hans Hoek en Albert Hooijer tegen. Dit stappenplan is o.l.v. Frans Evers, en is procesmatig opgezet. De tweede sessie (september) wordt dus inhoudelijker opgezet. Die is nu veel meer op hoofdlijnen vergeleken met akkoord van Utrecht. Daarnaast heb ik ook regulier overleg met Hans Hoek, Sjaak Hogendoorn en Joke met de ANV's en gebiedsprocessen. Dat kom ik in Utrecht niet tegen.
- **Zuid-Holland**, daar is de samenwerking met de landbouw bestuurlijk beetje verzandt. Wij hebben met o.a. Klaas Barendregt en Arie Verhorst (LTO) besproken om samen met de TBO's langs de gebieden te lopen om te kijken waar we nou het meest last hebben van mekaar. We hebben twee sessies gehad. Provincie had daarin de regie (Peter van Steensel). We concludeerden dat we niet veel strijdpunten hadden. Maar nooit echt een concreet vervolg is gekomen.

Samenvattend: Als regiodirecteur komt Annemiek de landbouw op bestuurlijk niveau tegen, is actief bij het formuleren van strategische beleidsplannen, werkt in de provincies in verschillende samenwerkingsverbanden en is actief betrokken in sommige gebiedsprocessen (voornamelijk als er iets fout dreigt te gaan – zie volgend kopje).

De Algemene Relatie Staatsbosbeheer – Provincie

Wij als Staatsbosbeheer worden wel eens voor het karretje van de Provincie gespannen. Vooral in N-Holland met Bart Heller als gedeputeerde. De Provincies redeneren: Staatsbosbeheer is de eigenaar en beheerder van het gebied, dus die moet de problemen maar oplossen. Als het fout dreigt te gaan in gebiedsprocessen, dan zorg ik als regiodirecteur dat de Provincie er bij komt. Annemiek komt als regiodirecteur in actie als de gebiedsprocessen fout dreigen te lopen. Zij stelt dat als wij dingen voor de Provincie gaan doen, dan werkt dat belemmerend in de relatie Staatsbosbeheer – Landbouw. Dan pakken wij de verkeerder rol. Want Staatsbosbeheer is geen EHS, Staatsbosbeheer is geen N2000. Natuurlijk vinden wij dat belangrijk, maar Staatsbosbeheer maakt geen beleid. Pim Louwaars heeft bijv. veel last van gehad van de gedachte dat Staatsbosbeheer de beheertypen en natuurdoelen dient en behartigt. Dat moeten wij als Staatsbosbeheer niet willen. Dat is de taak en rol van de Provincie en overheid. De Provincies zien dat soms nog wel anders. Een voorbeeld is de Rods. De Provincie vindt dat de zorg van Staatsbosbeheer – de beheerder, terwijl het hun beleid is.

Analyse Knelpunt: er wordt dus met verantwoordelijkheden geschoven en dit 'schaadt' de relatie met de landbouw voor Staatsbosbeheer.

Samenwerking en Interne Communicatie Beheerders

Het is heel verschillend hoe elke beheerder omgaat met de landbouw. In West zat er een beheerder, en dat liep helemaal fout. Men wist niet hoe ze moesten omgaan met de landbouw. Nu is er Saskia de Jonge. Die is helder en duidelijk, en dat helpt in omgang met de landbouw. Staatsbosbeheer is een organisatie die veel op zichzelf doet. Een voorbeeld zijn pachtprijzen. In sommige delen verschillen de pachtprijzen van andere vergelijkbare gebieden. Er is dus geen benchmarking tussen districtshoofden. Wij weten te weinig van elkaar, terwijl wij veel van elkaar kunnen leren. Wij zouden dit soort zaken beter moeten vastleggen en communiceren: wat kan en wil je wel of niet. Nu is er inconsistentie. Boeren horen voorbeelden van elders, en dan wilt men dat ook in eigen gebied. Het wordt dus vertaalt naar eigen gebied, terwijl de situatie daar vaak anders ligt.

De Bovenlanden zijn daar een goed voorbeeld van. De Provincie wordt daar op het verkeerde been gezet. Het doel is niet meer leidend. Het middel is het doel geworden. Nu is het gehoorde credo: de boeren moeten blijven en natuur beheren. Dat kan niet volgens EU-regels: landbouw die natuur beheert, subsidie krijgt en er ook productie vanaf haalt. De Provincie roept: de boeren moeten het doen. Maar risico is dus dat het niet kan of dat er problemen komen. Dus als het niet doorgaat dan krijgt Staatsbosbeheer de zwarte piet. Dit is dus het paard achter de wagen spannen. Wij krijgen dus het imagoprobleem doorgespeeld.

De Provincies worstelen met de rol van Staatsbosbeheer. Zijn wij nu een grondleverancier of een kennisleverancier? Gevaar is dat wij alleen als een grondleverancier worden gezien, met het idee: wij helpen de boer de winter door. Dat is geen goede insteek. Wij willen graag met boeren samenwerken. Boeren die ondernemers zijn en kansen zien. Wij zijn er voor de natuur, en als dat samen met boeren kan, dan is dat prima. Boeren kunnen zeker een rol spelen in het uitvoeren van beheer. Maar er komt meer kijken bij beheer, zoals publieke rol, recreatie, controle, etc. Staatsbosbeheer is dus een kennisinstelling en mag de gronden beheren voor natuurdoelen.

Analyse Knelpunt: de interne communicatie kan verbetert worden, zodat naar buiten toe heldere en consistente standpunten en antwoorden gegeven kunnen worden. Dit komt de samenwerking tussen landbouw en Staatsbosbeheer ten goed. Ook zodat Staatsbosbeheer gerichter kan sturen op hun imago en de bal weer terug kan leggen bij de Provincies.