

Voorstel bouwstenen nieuwe weidevogel- pakketten agrarisch natuurbeheer in een notendop

Wat regelen we in Nederland, wat in Brussel?

Dick Melman
Peter van de Boel
Jaap Dijkstra
Ernst Oosterveld
Aad van Paassen
Alex Schotman
Paul Terwan
Ron van 't Veer



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2008 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2008/098
Ede, 2008

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2008/dk098 en het aantal exemplaren.

Oplage	150 exemplaren
Samenstelling	Dick Melman (Alterra-WUR), Peter van de Boel (DR-LNV), Jaap Dijkstra (Boerennatuur Noord), Ernst Oosterveld (Altenburg & Wymenga); Aad van Paassen (Landschapsbeheer Nederland), Alex Schotman (Alterra-WUR); Paul Terwan (Terwan Onderzoek en Advies, namens prov. NH); Ron van 't Veer (Landschap Noord-Holland).
Foto omslag	Friso van der Zee
Druk	Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Directie Kennis Bedrijfsvoering/Publicatiezaken Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 822500 Fax : 0318 822550 E-mail : DKinfobalie@minlnv.nl

Voorwoord

In de kenniskring weidevogellandschap wisselen onderzoekers, agrariërs, LNV, provincies en natuur- en onderwijsorganisaties informatie, kennis en ervaring uit. Aanleiding voor de kenniskring was en is het feit dat ondanks de inspanningen van overheid, agrariërs en terreinbeherende instanties het verlies aan biodiversiteit in het weidevogellandschap nog niet tot stilstand is gekomen en dat de aantallen weidevogels nog steeds achteruitgaan.

De kenniskring initieert en begeleidt onderzoeks-, onderwijs- en communicatieprojecten en geeft adviezen ten aanzien van de effectiviteit van weidevogelbeheer aan verschillende overheden en organisaties op het gebied van de inrichting van het weidevogellandschap.

Op de kennisagenda voor het weidevogellandschap staan zowel ecologische als organisatorische kennisvragen. Een goede kennis van de ecologie van de weidevogels is noodzakelijk voor het ontwerp van effectieve beheer- en beleidsmaatregelen. De antwoorden op de organisatorische vragen draagt bij aan een optimale uitvoerbaarheid daarvan. In dit rapport speelt het dilemma tussen effectiviteit en uitvoerbaarheid ook een belangrijke rol. Zoals de auteurs in de inleiding aangeven, vormen de voorgestelde bouwstenen een 'neutrale' set gereedschap ten behoeve van het bestaande subsidiestelsel voor weidevogelbeheer.

De strategische visie van de kenniskring weidevogellandschap geeft aan dat voor het stoppen van de achteruitgang van de weidevogels verdergaande maatregelen nodig zijn dan in dit bouwstenendocument worden aangereikt. Daarbij gaat het met name om de manier waarop het subsidie-instrument door de provincies wordt ingezet: concentratie in kerngebieden. Ook is duidelijk dat de structuur en botanische diversiteit van graslanden hele belangrijke factoren zijn. Omwille van de uitvoerbaarheid zijn deze kwaliteitsaspecten van grasland nog slechts zeer beperkt in de voorgestelde bouwstenen opgenomen. Er is dus nog een hele opgave voor de kenniskring om te zoeken naar creatieve oplossingen die de praktische uitvoerbaarheid van de ecologisch gezien noodzakelijke maatregelen beter mogelijk maken.

DE DIRECTEUR DIRECTIE KENNIS
Dr. J.A. Hoekstra

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Doel van de pakketten	9
2.1	In Nederlandse context	9
2.2	In Brusselse context	9
3	Maatregelen in gebiedsplan	11
3.1	Gebiedsplan in Nederlandse context	11
3.2	Wat wordt aan Brussel voorgelegd?	12
3.3	Brusselrelevante kosten	13
4	Aansluiting op natuurbeheer (SN)	15
4.1	18/58 systematiek	15
4.2	Hoofd- nevendoelelstelling	15
4.3	Overige overwegingen: van bedrijfshandicap naar ondernemersactiviteit	15
Bijlage 1	Procedureschets voor toepassing van de nieuwe SAN-weidevogelpakketten	17
Bijlage 2	Overzicht maatregelen en soort-groepen weidevogelbeheer	21
Bijlage 3	Mogelijkheden voor basis- en koppakketten in de SAN	27

1 Inleiding

In opdracht van directie Kennis van het ministerie van LNV is een voorstel ontwikkeld voor bouwstenen voor nieuwe pakketten weidevogelbeheer¹. Dit in het kader van de Omvorming Programma Beheer (OPB) zoals die o.l.v. het IPO op dit moment wordt uitgevoerd.

Bij het uitwerken van de voorstellen voor weidevogelbeheer agrarisch natuurbeheer zijn van belang:

- effectiviteit,
- beleidsruimte per provincie,
- Passend binnen EU-richtlijnen (POP2 en staatssteun),
- flexibiliteit voor beheerders.

De combinatie van eisen die hieruit voortvloeit, maakt het tot een lastige, complexe puzzel. Bij de uitwerking heeft dit zijn stempel gedrukt. Essentieel is het onderscheid dat wij hebben aangehouden tussen: (a) wat moet er voor goede kwaliteit/effectiviteit in Nederland worden geregeld en (b) wat moet er met Brussel worden geregeld.

Bij de hier voorgestelde uitwerking ligt de eindverantwoordelijkheid voor kwaliteit/effectiviteit in sterke mate in Nederland c.q. de provincies. De rol van de Brusselse toetsing op deze aspecten is marginaal gehouden. De belangrijkste functie daarvan is het benutten van de EU-medefinanciering.

Afbakening: de opdracht was voorstellen te ontwikkelen voor het *staande* beleid. Het *nieuwe* weidevogelbeleid, zoals dat ontwikkeld wordt binnen de Regiegroep Weidevogelverbond en de Kenniskring Weidevogellandschap, maakt geen deel uit van onderhavig voorstel. Het voorliggende voorstel kan worden gezien als 'neutraal' gereedschap om het weidevogelbeheer vorm te geven; het kan worden gehanteerd bij het staande beleid, maar ook bij nieuwe, aangescherpte beleidsambities. Het gaat nu om het ontwikkelen van pakketten die ingezet kunnen worden voor alle soorten van het staande weidevogelbeleid: kritische en minder kritische soorten; steltlopers en zangvogels. Een verenging tot bijv. de gruttogroep, beperking tot kerngebieden e.d. is in dit document niet aan de orde.

¹ De projectgroepleden zijn afkomstig uit de Kenniskring weidevogellandschap, of direct daaraan gelieerd; de projectleden zijn uit diverse organisaties afkomstig.

2 Doel van de pakketten

2.1 In Nederlandse context

De doelstellingen worden per gebiedsplan² vastgesteld. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij provincies en Rijk³, die daarvoor desgewenst een gebiedscommissie in het leven kunnen roepen. Het minimum dat altijd (in alle gebiedsplannen) geldt is: *35 bp /100 ha, bestaande uit één of meer van de volgende soorten: Grutto, Tureluur, Watersnip, Kemphaan, Slobeend, Zomertaling, Veldleeuwerik, Wulp, Kluut, Krakeend, Kuifeend, Wintertaling, Graspieper, Gele kwikstaart, Kievit, Scholekster*. Per gebied kan deze doelstelling nader worden gefocust op één of meerdere van bovengenoemde soorten en/of naar boven worden bijgesteld.

2.2 In Brusselse context

Voor de pakketten die in Brussel worden aangemeld geldt als doelstelling: *minimaal 35 bp /100 ha, bestaande uit één of meer van de volgende soorten: Grutto, Tureluur, Watersnip, Kemphaan, Slobeend, Zomertaling, Veldleeuwerik, Wulp, Kluut, Krakeend, Kuifeend, Wintertaling, Graspieper, Gele kwikstaart, Kievit, Scholekster*. Dit Brusselse doel wordt verder niet gedifferentieerd.

² De hier gebruikte term gebiedsplan heeft betrekking op het gebied waarvoor het weidevogelplan wordt opgesteld. Het is dus niet gelijk aan het beheergebiedsplan zoals dat tot dusver in het kader van de SAN is gehanteerd.

³ Het doel van het weidevogelbeheer is realisatie van de Nederlandse weidevogeldoelen. De meest recente en concrete verwoording daarvan is in het rapport “Een rijk weidevogellandschap”. De financiële middelen daarvoor zijn echter (nog) niet beschikbaar en een vertaling daarvan in provinciale taak- en gebiedsdoelstellingen is (nog) niet voorhanden. Per gebied dient door de Provincie, in overleg met de streek, een specifiek doel te worden benoemd. Dit doel is geënt op de landelijke en provinciale beleidsambities, ondersteund door wetenschappelijk onderbouwde noties. Hierbij zullen zgn geschiktheidskaarten een belangrijke rol spelen. Voor de gebieden worden per soort of per soortgroep ambities specifiek gemaakt. Hierbij dienen noties over te verwachte duurzaamheid voortbestaan populaties te worden meegenomen.

3 Maatregelen in gebiedsplan

Essentieel is dat het beheer op gebiedsniveau wordt geregisseerd. Alleen dan kan zicht worden verkregen op de te verwachten effectiviteit. De inhoudelijke kwaliteit van gebiedsplannen is de verantwoordelijkheid van de provincie/Rijk. Slechts een klein onderdeel van het gebiedsplan wordt voor toetsing aan Brussel voorgelegd, namelijk dat deel dat noodzakelijk is t.b.v. verkrijgen van medefinanciering. Hieronder eerst een schets van het gebiedsplan en daarna het pakket dat aan Brussel wordt voorgelegd voor medefinanciering.

3.1 Gebiedsplan in Nederlandse context

Bij het opstellen van een gebiedsplan zijn twee onderdelen essentieel:

1. Een brede lijst van maatregelen die kunnen worden ingezet voor het weidevogelbeheer (zie tabel 1). Het creëren van een toereikend voedselaanbod en een goede schuilgelegenheid staan hierbij centraal. Het gebied kan hiermee maatwerk leveren voor de aanwezige en beoogde soorten en hun dichtheden. Alle maatregelen moeten zijn opgenomen in de catalogus groenblauwe diensten. Voor een deel van de maatregelen is dat nog niet het geval (zie eveneens tabel 1);
2. Richtlijnen voor de inzet/mengverhouding/ruimtelijke positionering van deze maatregelen. Hierbij geldt een onderscheid in tweeën (zie bijlage 2):
 - voor de 'gruttogroep' geldt - op basis van beschikbare onderzoeksresultaten - een kwantitatieve norm van 1,4 ha te realiseren 'kuikenland' per gruttobroedpaar. Diverse graslandgebruiksvormen kunnen hieraan een bijdrage leveren⁴;
 - voor de andere soortgroepen kan nog geen kwantitatieve norm worden gegeven, maar geldt dat een aantal maatregelen in elk geval in het weidevogelbeheer vertegenwoordigd moeten zijn. Hiervoor zijn tabellen opgesteld (zie ook bijlage 2).

Let wel: de richtlijnen gelden op gebiedsniveau (landbouw - en natuurgebied), niet op bedrijfsniveau.

De planning van het weidevogelbeheer wordt vastgelegd in een gebiedsplan. Het plan heeft betrekking op zowel het agrarisch natuurbeheer als op het beheer van de inliggende natuurterreinen met (mede)weidevogeldoelstelling. Dit plan wordt op kwaliteit getoetst (o.m. op het te voeren beheer, het gecertificeerd zijn van beheerders) onder verantwoordelijkheid van de provincie. De vormgeving van de kwaliteitstoets wordt landelijk geregisseerd (bijv. onder auspiciën van de landelijke Regiegroep Weidevogellandschap). Voor een schets van de procedure rond het opstellen van een gebiedsplan: zie bijlage 1. Deze beheerplanning op gebiedsniveau staat los van wat aan Brussel voor medefinanciering wordt voorgelegd (zie hieronder).

⁴ Een verdere invulling van onderdelen van deze 1.4 ha/bp is wenselijk, maar deze is op dit moment nog niet voldoende uitgewerkt. Voor de provincie kan er reden zijn om van naar boven van de 1.4 norm af te wijken, bijv. als meer zekerheid over de doelrealisatie gewenst is.

Tabel 1 Overzicht van de maatregelen voor weidevogelbeheer. Aangegeven is welke deel uitmaken van de huidige SAN en welke reeds onderdeel zijn van de Catalogus Groenblauwe diensten. Maatregel 4 vormt de kern van het door Brussel mede te financieren pakket.

	Maatregel	nu in SAN?	in catalogus?
1	Graslandplan (bedrijfs/gebiedsniveau)	nee	ja
2	Nestbescherming.	ja	ja
3	Maaitrappen eerste snede	nee	nee*
4	Maaien na 1 juni ⁵	ja	ja
5	Maaien na 8, 15 (of eventueel 22) juni	ja	ja
6	Maaien na 1 of 15 juli	nee	nee**
7	Maaien na 1 augustus	nee	nee**
8	Maaien na 15 of 22 juni met voorbeweiding	ja	ja
9	Hergroeiend gras (> 20 cm) ('duocontract')	nee	nee
10	Strokenmaaïen (stalvoeding)	nee	nee
11	Extensieve beweiding	nee	nee*
	- variant: rantsoenbeweiding	nee	nee
12	Kruidenrijk grasland	ja / deels	ja / deels
13	Ruige mest	ja	ja
14	Vluchtheuvels	ja	ja
15	Kruidenrijke slootkanten	ja	ja
16	Faunaranden / kruidenrijke akkerranden	ja / deels	ja / deels
17	Braaklegging / 'leeuwerikplotjes'	nee	nee**
18	Plas-dras	ja	ja
	- variant: greppel-plas-dras	nee	nee
19	Tijdelijke peilverhoging***	nee	nee
20	Extensieve slootschoning***	nee	nee**

* deze maatregelen zijn - op initiatief van de provincie Noord-Holland - wel opgenomen in de catalogus 2008, maar zijn nog niet door Brussel getoetst

** deze maatregelen staan als zodanig niet in de catalogus, maar zijn op basis van de gehanteerde systematiek wel eenvoudig uit de catalogus af te leiden

3.2 Wat wordt aan Brussel voorgelegd?

Voor de verantwoording richting Brussel voor medefinanciering is gekozen voor een minimale invulling. Dit om tot maximale gebiedsgerichte invulling te kunnen komen. Daarom stellen we voor Brusselse medefinanciering alleen het 1 juni-pakket voor (maatregel 4 uit tabel 1). Dit pakket wordt op bedrijfsniveau afgesloten, conform Brusselse eisen.

Het door Brussel mede te financieren pakket behelst:

- in de periode 1 april -1 juni worden geen werkzaamheden uitgevoerd
- in de periode 1 april - 1 juni wordt niet beweïd
- het areaal bedraagt minimaal 0.5 ha en kan jaarlijks wisselen
- De vergoeding bedraagt ca € 220/ha.jaar

⁵ Dit is het kernbeheer, het in Brussel te declareren pakket.

Aan Brussel wordt dus slechts één pakket voor medefinanciering voorgelegd. Let wel, het is slechts één element uit het gebiedsplan. Dit pakket kan in Brusselse context worden beschouwd als een zogenaamd kernpakket⁶. Hiervoor geldt het zware controle regime. De overige maatregelen (zie tabel 1) vormen het zogenaamde aanvullende beheer. Hiervoor geldt het lichte controleregime. Deze aanvullende beheermaatregelen kunnen inhouden:

- een verzwarende van het kernbeheer (1-juni) tot 15 juni-beheer of later
- een ruimtelijke toevoeging aan het kernbeheer, zodat een mozaïek ontstaat.

3.3 Brusselrelevante kosten

Op basis van de huidige deelname SAN-uitgesteld maaien ca 29.000 ha à minimaal €220/ha kan worden berekend dat de totaalkosten voor het Brussel declarabele pakket per jaar landelijk ca €6 miljoen per jaar bedragen. Hiervan kan door Brussel ca €3 miljoen worden medegefinancierd.

De beheerkosten per ha mozaïekbeheer (samengesteld uit bovenstaande maatregelen) worden bepaald door potentie van het gebied en ambitie van het beheer. Deze lopen uiteen van ca €50 tot 550 per ha.jr⁷.

⁶ Bij de voorstellen rond de omvorming van de pakketten Programma Beheer worden in dit verband ook wel *basis-* en *koppakketten* onderscheiden. Omdat wij hebben gekozen voor een zgn verticale opsplitsing van deze pakketdelen (zie bijlage 3), is deze terminologie minder gelukkig en daarom vervangen door *kernpakket* en *aanvullend* beheer.

⁷ Bij de bepaling van het maximumbedrag is uitgegaan van 2.0 ha kuikenland per broedpaar.

4 Aansluiting op natuurbeheer (SN)

4.1 18/58 systematiek

Het weidevogelpakket sluit min of meer aan op het beheertype "vochtig weidevogelgrasland" zoals dat binnen de nieuw ontwikkelde "18/58 systematiek" voor het natuurbeheer is ontwikkeld (Staatsbosbeheer et al. 2008⁸), zij het dat de vochttolerantie groter is dan die van natuurgebieden. Beter ware het dit beheertype te verwoorden als: weidevogelgrasland.

4.2 Hoofd- nevendoelestelling

Binnen de "18/58 systematiek" wordt tot nog toe één weidevogelbeheertype onderscheiden, terwijl belangrijke weidevogelwaarden in meerdere beheertypen worden aangetroffen. Uit de natuurbalans 2004 blijkt dat het merendeel van de grutto's in natuurgebieden onder andere doelpakketen dan weidevogelpakketten voorkomt. Het is essentieel dat ook in deze beheertypen adequaat weidevogelbeheer wordt gevoerd en dat dit in het gebiedsplan wordt opgenomen en afgestemd met het omliggende beheer.

4.3 Overige overwegingen: van bedrijfshandicap naar ondernemersactiviteit

Deelname aan agrarisch natuurbeheer vindt plaats binnen een bedrijfsmatige setting. Dat betekent dat het vanuit de optiek van het bedrijf voordelen moet bieden. Kans van slagen van de regeling is gebonden aan dergelijke aantrekkelijke aspecten.

Deze notitie is niet de plaats om voorstellen daartoe te ontwikkelen. Toch willen we wel enkele aspecten noemen, die bij verdere uitwerking in andere gremia meegenomen kunnen worden:

- effectiviteit voor natuur voor beheerder en gebied zichtbaar (via monitoring),
- maximale eigen inbreng mogelijk bij beheerplan (locatiekeuze, vast/flexibel),
- vast en betrouwbaar betalingsritme,
- uitzicht naar langdurige deelname (gekoppeld aan effectiviteit),
- mogelijkheid geldstroom versterken via bankconstructies (bijv groenfondsconstructies).

⁸ Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen, Unie van Bosgroepen en Federatie Particulier Grondbezit (2008). Catalogus Index Natuur, Landschap en Recreatie; Beschrijvingen beheer- en recreatietypen. Concept Fase 1, 14 maart 2008.

Bijlage 1 Procedureschets voor toepassing van de nieuwe SAN-weidevogelpakketten

De inhoud van de nieuwe SAN-pakketten voor weidevogels is sterk verweven met de beleidsmatig-procedurele context waarin de pakketten worden toegepast. Met andere woorden: een effectieve inzet van de pakketten vereist een effectieve 'beleidsomgeving'. Daarom schetsen we hierna in zeven stappen onze ideeën over die beleidsomgeving.

Stap 1: gebiedsselectie

De provincie bepaalt in samenspraak met de betrokken partijen in welke gebieden betaalde weidevogelbescherming wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij nog niet om exacte gebiedsgrenzen (die komen later aan bod), maar om een keuze van gebieden als zodanig. In de beslissing hierover spelen een rol:

- aanwezige soorten en aantallen en recente aantalsontwikkeling;
- beleidsmatig-politieke overwegingen (natuurprioriteiten, budgettaire mogelijkheden);
- verwachte effectiviteit (bijv. bepaald op basis geschiktheidskaarten⁹ en op noties over noodzakelijke ruimtelijke samenhang van de te beheren gebieden).

De aanwijzing dient zorgvuldig te gebeuren. Als bijvoorbeeld gebieden buiten de boot vallen die desondanks menen kwaliteit te kunnen leveren, kunnen zij met goede argumenten alsnog in aanmerking komen.

Stap 2: oprichten weidevogelkring

In alle geselecteerde gebieden wordt een 'weidevogelkring' geformeerd (als die al niet actief is). Deze bestaat uit:

- minimaal: alle feitelijke beheerders: agrariërs en/of (indien aanwezig) de agrarische natuurvereniging (ANV) en terreinbeherende organisaties (TBO's) en particuliere natuurbeheerders;
- desgewenst: andere partijen die van belang zijn voor uitvoering en organisatie van het beheer: de weidevogelvrijwilligers (als deze niet in de ANV zijn verenigd), de WBE, Waterschap, gemeente etc.

De kring heeft tot taak een consistent beheerplan voor het gebied op te stellen. Een gebiedsregisseur verzorgt de inhoudelijke coördinatie, op het geheel van het weidevogelbeheer binnen het gebied. Samenwerking van alle beheerders is niet vrijblijvend, beheerders zijn aan elkaar gebonden, willen ze uiteindelijk succesvol op beheersubsidie beroep doen. Dient wellicht te worden gekoppeld aan een juridische status.

Stap 3: vaststellen werkgebied

De weidevogelkring stelt een werkgebied vast waarvoor een weidevogelbeheerplan wordt opgesteld. De kring kiest daarbij logische grenzen, rekening houdend met de ligging van de 'weidevogelkernen' (clusters van territoria), het areaal dat nodig is om de populatie minimaal in stand te houden en de ligging van eventuele ecologische barrières. De omvang van het te beheren gebied is zo groot mogelijk en bedraagt minimaal 200 ha en ligt binnen een ruim geschikte landschappelijke setting.

⁹ Op dit moment is een gedetailleerde landelijke geschiktheidskaart voor de Grutto beschikbaar.

Stap 4: vaststellen ambities

In samenspraak tussen provincie en gebied (weidevogelkring) wordt - mede op basis van de meest recente telgegevens - een ambitie bepaald. Deze ambitie bestaat uit:

- a. een doelstelling (instandhouding, groei) vergezeld van een concrete streefwaarde, welke strookt met de nationale doelstellingen. Zo nodig: een uitsplitsing hiervan naar aanwezige soorten / soortgroepen;
- b. afspraken over de kwaliteitsbewaking van het beheer. Hierbij zijn relevant:
 - de vraag of al dan niet met gecertificeerde beheerders zaken wordt gedaan. In geval van certificering zal een aantal kwaliteitswaarborgen in het certificaat zijn geregeld;
 - toepassing van een onafhankelijke 'kwaliteitstoets' op het uitgestippelde beheer¹⁰;
 - afspraken over monitoring en evaluatie (o.a. jaarlijkse monitoring, via internet in database in te voeren);
 - afspraken over de voorwaarden voor toepassing flexibel beheer, de rol en werkwijze van 'gebiedsregisseurs' tijdens het broedseizoen etc.;
- c. afspraken over de handelwijze bij wel/niet halen van de doelen na zes jaar (of een andere overeen te komen periode).

Al deze afspraken worden vastgelegd in een 'prestatie-overeenkomst' tussen provincie en gebied (c.q. betrokken beheerders). Ze maken dus geen onderdeel uit van de pakketten. Op basis van de geformuleerde ambities wordt een raming van het benodigde budget gemaakt, dat de provincie reserveert.

Stap 5: vertalen van ambities naar maatregelen

De geformuleerde ambities vormen samen met de pakketeisen¹¹ het 'ontwerpstramien' voor het beheermozaïek. De weidevogelkring stelt een beheerkaart op waarop een beheermozaïek is weergegeven waarvan de kwaliteit toereikend is voor de realisatie van de ambities. Deze kwaliteit is toetsbaar. De kaart met het beheermozaïek vormt (eventueel na toepassing van een kwaliteitstoets en een provinciaal 'stempel', al naar gelang de afspraken in de prestatie-overeenkomst) de basis voor de subsidieaanvragen. Dit vereist een vertaling van de beheerkaart naar maatregelen per perceel en per deelnemer (beheerder/grondgebruiker) en - voor het SAN-deel - succesvolle werving van deelnemers. Op basis van de gebiedskaart is een gedetailleerde begroting mogelijk van de kosten van het beheer.

Het SAN-deel van het mozaïek wordt gesplitst in twee delen (zie ook de bijlage over rompen en koppakketten):

- de romp: het beheer dat zes jaar vastligt, meetelt voor EU-medefinanciering en voldoet aan de 'zware' uitvoeringseisen;
- de 'kop': het beheer dat door de jaren heen en gedurende het broedseizoen van plek kan veranderen, mits dat ecologisch voordelen (of op zijn minst geen nadelen) met zich meebrengt.

De verhouding tussen romp en kop wordt bepaald door ecologische en budgettaire factoren. Als vuistregel stellen we voor dat minimaal 50%-75%¹² van het beheer ruimtelijk vastligt. Het betreft in ieder geval die habitatonderdelen die langjarige continuïteit in beheer vergen, bijv. kruidenrijk grasland.

Stap 6: aanvragen en beschikkingen

Het beheermozaïek op de gebiedskaart wordt gesplitst in een SAN-deel en een SN-deel (daar waar natuurgebied in het werkgebied is gelegen). Voor een goede planvorming op gebiedsniveau is cruciaal dat het SN-beheer voor weidevogels eenzelfde insteek kennen als de SAN-pakketten (ruimtelijke planning kuikenland gedurende het hele seizoen)¹³. Het gebiedsplan cq de subsidieaanvraag wordt voor 1 december ingestuurd. Als de ANV's niet langer zelf een aanvraag kunnen indienen (in de concept SAN-tekst is hiervan sprake), wordt de ANV/regisseursrol in de regelingstekst opgenomen.

¹⁰ bijv. met het model dat Alterra hiervoor heeft ontwikkeld, gebruik van dit model kan onderdeel zijn van certificering

¹¹ Pakketeisen: het geheel aan (beheer)maatregelen waarmee - in aansluiting op de overige gebiedskenmerken - aan de habitateisen van de te beschermen soorten wordt voldaan.

¹² Op dit moment is nog geen onderbouwd %-age aan te geven.

¹³ De uitwerking van de SN valt buiten deze notitie.

Voor het SAN-deel is de meest gewenste werkwijze:

- de aanvragen voor weidevogelbeheer worden gebundeld en gefiatteerd door de gebiedsregisseur. In gebieden waar een ANV actief is, is dat de ANV. Individueel zaken doen met DR is niet langer mogelijk, omdat dit niet past in het plannen op gebiedsniveau. Mocht het om juridische redenen niet mogelijk zijn individuele aanvragen uit te sluiten, dan dienen deze toch wel te passen binnen het uitgestippelde gebiedsmozaïek;
- de gebiedskaart wordt gesplitst in een vast deel (de romp) en een flexibel deel (de kop). Het vaste deel wordt de basis voor de melding/declaratie aan Brussel en wordt door de individuele grondgebruikers in het voorjaar ook bij de GDI ('meitelling') opgegeven. Het flexibele deel krijgt gedurende het seizoen invulling. De invulling ervan wordt door de gebiedsregisseur vooraf geaccordeerd en administratief eenduidig vastgelegd. Na afloop van het seizoen (uiterlijk voor bijv. 1 augustus) wordt het feitelijk uitgevoerd beheer aan DR gemeld, en geldt als grond voor de vergoeding. Wanneer van de flexibiliteit geen gebruik wordt gemaakt, dan is het oorspronkelijke plan maatgevend voor de uitvoering van het beheer.
- de individuele deelnemers krijgen de maatregelen die op hun percelen zijn uitgevoerd, betaald door DR.

Stap 7: jaarlijkse rapportage en betalingsregime

Jaarlijks (bijv. 1 augustus) wordt voor het gebiedsplan als geheel gerapporteerd over samenstelling/omvang van de populatie weidevogels en over de maatregelen die feitelijk zijn genomen.

Betaling vindt volgens een vast ritme plaats. De betalingsmomenten zijn gekoppeld aan: opstellen plan, uitvoering beheer en aanlevering monitoringgegevens.

Stap 8: volgen en herijken ambities

Aan het einde van de beschikkingsperiode vindt overleg plaats tussen gebied/beheerders en provincie over de aantalsontwikkelingen en over eventuele gewenste bijstellingen van beheer en/of ambities:

- is de ontwikkeling negatief geweest, dan kunnen zowel bijstelling van het beheer (poging tot verdere optimalisering) als bijstelling van de ambities (of zelfs schrappen als kwalificerend weidevogelgebied) aan de orde zijn;
- is de ontwikkeling positief geweest, dan kunnen afspraken worden gemaakt over bijstelling van de ambities, uitbreiding/intensivering van het beheer, met daaraan gekoppeld de financiële afspraken.

Bijlage 2 Overzicht maatregelen en soortgroepen weidevogelbeheer

Opmerkingen vooraf:

- niet opgenomen zijn maatregelen /omstandigheden die met de inrichting, c.q, gebiedsomstandigheden te maken hebben, zoals de nabijheid van voldoende open water, openheid, het afvlakken van slootkanten etc. Discussiepunt is de wenselijkheid van een (tijdelijk) hoogwaterpakket;
- eveneens niet opgenomen zijn maatregelen die geen vergoedingsgrondslag opleveren, zoals een bepaalde oppervlakte reguliere beweiding en het biotoop 'kort structuurrijk gras' (bijv. als resultaat van extensieve beweiding). Als we met deze maatregelen vergoedingstechnisch iets willen, moeten ze worden omgezet in 'actief beheer' (iets doen of laten).

Toelichting

Gruttogroep

Uitgangspunt is dat nestbescherming plaatsvindt waar nodig. Dat kan betekenen dat het niet gebeurt bij maaiuitstel tot 8 en 15 juni en op plasdraspercelen

Kuikenland is grasland dat Gruttokuikens goede opgroeimogelijkheden biedt. Daarvoor moeten er voldoende vegetatiebewonende insecten aanwezig zijn, die ook bereikbaar zijn, en moeten de kuikens dekking kunnen vinden tegen predatoren. Dat betekent dat het gras een lengte moet hebben van tenminste 15-20 cm en dat het voldoende open en ijl moet zijn. In de tabel staan de verschillende graslandtypen aangeduid die nu in het kennissysteem BoM de status van kuikenland hebben.

Onder juniland valt de oppervlakte:

- uitgesteld maaien tot 1, 8, 15 of 22 juni (of nog later)
- vluchtstroken die dienen als tijdelijke opvang van tijdens het maaien aanwezige gruttojongen en/of als verbindingsstroken tussen percelen met uitgesteld maaien. Dit geldt alleen als de vluchtheuvels blijven bestaan tot in juni.
- onbemeste graslandrand die niet eerder dan begin juni wordt gemaaid,
- plasdras tot 15 april en daarna rust tot minimaal 15 juni

Uitgangspunt is ook dat het grasland dat niet beweid en/of gemaaid wordt in juni maar daarvoor in minimaal drie blokken wordt gemaaid die minimaal een week uit elkaar liggen. Daarnaast is het toepassen van ruige mest voor het broedseizoen en op de percelen met uitgesteld maaien zeer wenselijk voor alle soorten van deze groep. Het beweiden van een deel van het gebied is onmisbaar voor het voorkomen van Kievit en scholekster.

Op basis van deze normen en het te verwachten mozaïek in het graslandgebruik ontstaan er ook goede mogelijkheden voor voldoende broedsucces van Kievit en scholekster en naar verwachting ook van (lage aantallen van) andere soorten weidevogels. Nadere analyse hierop van gerealiseerde mozaïeken is wenselijk.

Zangvogelgroep

Dit is de soortengroep van extensief grasland met beweiding en zeer laat maaien. De volgende beheermaatregelen zijn onmisbaar:

- kruidenrijke slootkanten

- maaien na 1 juli (in verband met de noodzaak van minimaal twee broedsels)
- extensief weiden (voor het voorkomen van voldoende insecten)

Er is echter geen onderbouwde uitspraak mogelijk over het percentage oppervlakte waar deze beheermaatregelen moeten voorkomen voor het in stand van stabiele populaties van deze soorten.

Slobeend/watersnipgroep

Dit is de groep van extensief grasland met een hoog waterpeil en maaien in juli. Naast een voorjaarswaterpeil van 0-40 cm beneden maaiveld is de volgende beheermaatregel onmisbaar:

- maaien na 1 juli (in verband met de moeilijke vindbaarheid van legsels van deze soorten en het late broeden)

Er is geen nauwkeurige uitspraak mogelijk over het percentage oppervlakte met deze beheermaatregel voor het in stand houden van stabiele populaties van de betreffende soorten.

Daarnaast is voor de eendensoorten in deze groep ook de aanwezigheid van een substantiële oppervlakte sloot met voldoende hoog peil een onmisbare randvoorwaarde. Dat is echter een inrichtingsaspect en daarom niet meegenomen in de tabel van beheermaatregelen voor het gras- en bouwland.

Kievit/scholekster/zangvogelgroep

Dit is de soortengroep van het gemengde grasland/bouwland met kruidenrijke randen. Voor deze groep zijn voor kievit en scholekster wel beheermaatregelen wenselijk maar niet onmisbaar. Voor veldleeuwerik, graspieper en gele kwikstaart zijn de volgende maatregelen onmisbaar:

- faunarand
- extensieve akkerrand
- braak
- extensieve beweiding
- maaiuitstel tot minimaal 1 juni en liefst tot 1 juli

Ook extensieve landschapselementen als wegbermen en sloottaluds zijn belangrijk voor de zangvogels uit deze groep.

Er is geen uitspraak mogelijk over het percentage oppervlakte waarover deze beheermaatregelen moeten voorkomen voor het in stand houden van stabiele populaties van deze soorten.

GRASLAND														BOUWLAND/ GEMENGD GEBIED									
*	Maatregel	Uitwerking	Grutto-groep					Zangvogel-groep				Slobeend/Watersnip-groep					Kievit/Scholekster/zangvogel-groep						
			G	T	K	S	Tot	VL	GP	GK	Tot	SE	ZT	WS	KH	Tot	K	S	VL	GP	GK	Tot	
1	Graslandplan		+	+	+	+																	
2	Nestbescherming	Veldonderzoek						+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
		Nesten zoeken												+		+			+	+			
		Nestbeschermers												+		+			+	+			
		Extra maaiwerk												+		+			+	+			
		Extra schudwerk												+		+			+	+			
		Ontzien bij bemesten												+		+			+	+			
		Kartering opstellen							+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
3	Maaitrappen eerste snede		Kuikenland					?	?	?	?	+	+	+	+	+			?	?	?		
4	Maaiuitstel/kruidenrijk grassland	1 juni						+	+	+	+	+	+	+	+	+			+	+	+	+	
5/12		8/15/22 juni						+	+	+	+	+	+	+	+	+			+	+	+	+	
14	Vluchtheuvel		juniland = kuikenland																				
	Onbemeste graslandrand	Maaiuitstel tot begin juni						+	+	+	+				+	+			+	+	+	+	
18	Plasdras							+	+	+	+												
13	Ruige mest		++	++	++	++	++												+	+			
	Beweiden				++	++																	
11	Extensief beweiden							++	++	++	++				+	+					++	++	++
8	Voorbeweiden	Gevolgd door maaien na 15 of 22 juni																					
9																							
10	Hergroeiend gras		Kuikenland																				
	Strokenmaaieren	Gedurende 1-2 wk oor stalvoeding																	+	+			
15	Kruidenrijke slootkanten		?	?				++	++	++	++										++	++	++
20	Extensieve slootschoning								+	+												+	+
19	Tijdelijke peilverhoging																						
16	Faunaranden/Kruidenrijke akkerrand																				++	++	++
17	Braak/leeuwerikplotjes																				++	++	++
6	Maaiuitstel	1 juli						++	++	++	++	++	++	++	++	++					++	++	++
		15 juli							+	+	+	+			+	+					+	+	+
7	Maaiuitstel	1 augustus						+		+											+		+

++ = onmisbaar

+ = wenselijk

? = onvoldoende gegevens

* De nummering van de maatregelen komt overeen met de nummering in het maatregeloverzicht

Weging beheervormen als kuikenland voor de Grutto

Uitgangspunt is dat per gruttogezin 1.4 ha kuikenland nodig is. Niet elke ha beheer (maatregel) weegt even zwaar. De betekenis als kuikenland varieert per beheervorm per week. Hieronder een overzicht over de verschillende beheervormen gedurende het seizoen. Te zien is dat het gewicht van "Hergroei, no. 1" het gewicht per ha uiteenloopt van 0.0 (wk 20, 21, 24) tot 0.5 (wk 19, 23). Voor effectief beheer is nodig dat gedurende alle weken van de opgroeifase voor een gezin 1.4 ha aanwezig en bereikbaar is.

Nr.	Beheervorm/weeknummer	19	20	21	22	23	24
	Datum weekbegin 2008 maandag	5 mei	12 mei	19 mei	26 mei	2 juni	9 juni
	Hergroei						
01	Oogsten week 16 & 20	0,5	0	0	0,2	0,5	0
02	Oogsten week 16 & 20 met vluchtstroken	0,5	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2
03	Oogsten week 17 & 21	0,2	0,5	0	0	0,2	0,5
04	Oogsten week 17 & 21 met vluchtstroken	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,5
05	Oogsten week 18 & 22	0	0,2	0,5	0	0	0,2
06	Oogsten week 18 & 22 met vluchtstroken	0,2	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2
07	Oogsten week 19 & 23	0	0	0,2	0,5	0	0
08	Oogsten week 19 & 23 met vluchtstroken	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2	0,2
	Rust tot in mei						
11	Rust tot week 20	1,0	0	0	0,2	0,5	0
12	Rust tot week 20 met vluchtstroken	1,0	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2
13	Rust tot week 21	1,0	1,0	0	0	0,2	0,5
14	Rust tot week 21 met vluchtstroken	1,0	1,0	0,2	0,2	0,2	0,5
15	Rust tot week 22 (23 mei)	0,5	1,0	1,0	0	0	0,2
16	Rust tot week 22 (23 mei) met vluchtstroken	0,5	1,0	1,0	0,2	0,2	0,2
17	Rust tot week 23 (1 juni)	0,6	1,2	1,2	1,2	0	0
18	Rust tot week 23 (1 juni) met vluchtstroken	0,6	1,2	1,2	1,2	0,2	0,2
	Begraazing en plasdras						
21	Begraasd, ≤ 2,5 GVE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22	Begraasd, ≤ 1,5 GVE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
23	Plasdras 15 april	0,5	0,5	1,0	0	0	0,2
24	Plasdras 15 mei	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0
	Rust tot in juni						
31	Rust tot week 24 (8 juni)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	0
32	Rust tot week 24 (8 juni) na voorweide	0	0,2	0,5	1,0	1,0	0
34	Rust tot week 25 (15 juni)	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
35	Rust tot week 25 (15 juni) na voorweide	0	0	0,2	0,5	1,0	1,0
37	Rust tot week 26 (22 juni)	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
38	Rust tot week 26 (22 juni) na voorweide	0	0	0	0,2	0,5	1,0
	Extensief gebruik en reservaten						
41	Weidevogelgrasland, ongemaaid	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
45	Weidevogelgrasland, extensief begraasd	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
46	Kwelders, schorren en zilt grasland	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
47	Botanisch grasland	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
48	Vochtig schraal grasland	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	Overig						
90	Akker/zwarte grond	0	0	0	0	0	0
91	Akker met weidevogelstroken	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
99	Beheer onbekend	0	0	0	0	0	0

Graslandsituaties zoals die tijdens alarmtelling kunnen voordoen en de weging daarvan als kuikenland.

Nr.	Situatie op het perceel tijdens alarmtelling	gewicht
100	Akker/zwarte grond	0
210	Beweid, intensief	0
220	Beweid, extensief, 3-5 VE/ha gedurende enkele weken	0,2
230	Reservaat, extensief beweid, goede kwaliteit	1,5
300	Kort gras, na beweiding	0
400	Liggend gras/ruigte/gelegerd gras/te dicht gras	0
500	Kort gras, na maaien, geen vluchtstroken	0
600	Kort gras, na maaien, met vluchtstroken/weidevogelranden	0,2
700	Stalvoeding: perceel wordt verspreid over tenminste twee weken strookgewijs gemaaid	0,2
810	Hergroeid gras van 10 tot 15-20 cm	0,2
820	Hergroeid gras van tenminste 15-20 cm	0,5
910	Ongemaaid gras korter dan 15-20 cm, kruidenarm	0,5
920	Ongemaaid gras langer dan 15-20 cm, kruidenarm	1,0
930	Ongemaaid gras korter dan 15-20 cm, matig kruidenrijk	0,6
940	Ongemaaid gras langer dan 15-20 cm, matig kruidenrijk	1,2
950	Ongemaaid gras korter dan 15-20 cm, kruidenrijk	0,7
960	Ongemaaid gras langer dan 15-20 cm, kruidenrijk	1,5
980	Plasdras met ongemaaid en onbeweid gras	0,5
990	onbekend	0

Bijlage 3 Mogelijkheden voor basis- en koppakketten in de SAN

Er loopt een discussie (en allerlei uitzoekwerk) of een deel van de SAN onder de EU-medefinanciering kan worden weggehaald en voor 100% nationaal kan worden gefinancierd. Dit kan alleen als er voldoende andere posten zijn te vinden die het huidige EU-aandeel in de SAN (ruim € 15 mln. per jaar, ofwel 25% van de totale uitgaven) kunnen compenseren.

De overgang van het EU- naar het nationale uitvoeringsregime dient twee doelen:

- een lagere controlelast (1% i.p.v. 5% van de begunstigden);
- meer mogelijkheden tot flexibiliteit in de uitvoering: kortere contractduur, meer mogelijkheden tot rouleren van beheer en desgewenst een hernieuwde positie van natuurverenigingen als volwaardig intermediair en betaalorgaan (zoals vóór 2003).

Het idee is om een onderscheid te gaan maken tussen 'basispakketten' die onder het EU-regime vallen en 'koppakketten' die onder de soepeler regels vallen. Voor botanisch beheer is hiervoor een voorzet gedaan door Cees Witkamp en Eric van Moorsel, voor weidevogelbeheer wordt die van de Alterra-werkgroep verwacht.

Let wel: de verschillen in uitvoeringsflexibiliteit tussen nationaal en Europees gefinancierde maatregelen zijn nog onderwerp van studie. De eerste resultaten wijzen uit dat de verschillen klein zijn en een deel van de bovengenoemde voordelen waarschijnlijk niet opgaat. Daarmee zouden de voordelen van basis- en koppakketten grotendeels teniet worden gedaan.

1. Welke budgetruimte kan er worden gecreëerd buiten de EU-medefinanciering?

Er kan op drie manieren flexibel in te zetten budgetruimte worden gecreëerd in de SAN:

- door de SAN *geheel* terug te trekken uit de EU-medefinanciering en andere maatregelen uit het POP-2 voor een groter deel onder de EU-medefinanciering te brengen. DR heeft dat verkend voor het provinciale programma in het POP-2, maar daar bleken de mogelijkheden ontoereikend. In het LNV-deel van het POP-2 lijken wel goede mogelijkheden te liggen (eigen analyse PT), maar die zouden - nog los van de vraag of LNV hieraan wil meewerken - beter moeten worden verkend;
- door *delen* van het SAN-budget 'vrij te spelen' en onder het nationale uitvoeringsregime te brengen.

Omdat de IPO-stuurgroep inmiddels heeft besloten dat de SAN onder de EU-medefinanciering moet blijven (mede met het oog op het adequaat benutten van toekomstige geldstromen door modulatie en omvorming van de bedrijfstoelagen) en terugtrekking ook voor LNV onbespreekbaar schijnt te zijn, verkennen we hierna vooral deze mogelijkheid.

Het POP-2 geeft de volgende cijfers over de financiering van de SAN:

- er is een bedrag voorzien van € 15,5 mln. per jaar aan EU-medefinanciering. Dat is een vierde van het totale SAN-budget, driekwart wordt door Nederland zelf betaald. De EU-bijdrage ligt voor 7 jaar vast en stijgt niet als de nationale uitgaven aan de SAN stijgen;
- Nederland heeft dus zelf € 15,5 mln. aan eigen middelen opgevoerd voor de medefinanciering, waardoor 50% van het SAN-budget onder het EU-uitvoeringsregime valt;
- van de andere 50% gaat de helft op aan extra hectares en de helft aan hogere vergoedingen dan waaraan de EU meebetaalt (de EU-bijdrage is 50% van maximaal € 450,- per ha, ofwel € 225,- per ha).

De SAN-bestedingen in 2007 laten echter een wat ander beeld zien (zie onderstaande tabel): de nationale financiering blijkt grotendeels (€ 33,9 mln. per jaar) voor rekening te komen van hogere ha-vergoedingen en slechts voor een klein deel (alleen ganzen, goed voor potentieel € 5 mln. EU-medefinanciering) voor rekening van extra ingezette hectares.

De SAN-cijfers over 2007

Doelstelling	Betaalde oppervlakte in ha	Bedrag/ha/jaar (€)	Betaald bedrag (mln €)	EU-bijdrage (mln €) *
Weidevogels				
- nestbescherming	?	?	7,9**	4
- maaidatumbewer	?	?	9,3	?
- vluchtheuvels	?	?	0,7	?
- plas-dras	?	?	0,1	?
subtotaal weidevogels	34.590 (netto)	523	18,1	7,8
- toeslag ruige mest	?	77/150	1,1	0
Ganzen (06/07)	56.000	180	10,1	0
Botanisch graslandbeheer:				
- volvelds			14,8	
- randen			6,8	
subtotaal bot. grasland	23.384	928	21,7	5,3
Akkers en akkerranden	3.188	1.129	3,6	0,7
Landschapselementen	7.604	789	6,0	1,7
Totaal	124.766	477	59,5	15,5

* de EU-bijdrage is 50% van maximaal € 450,- per ha (vergoedingsplafond Verordening), ofwel € 225,- per ha

** een klein deel hiervan omvat tevens de vergoeding voor natuurlijke handicaps

- Wat betekent dit nu voor de speelruimte die de SAN-financiering biedt voor flexibiliteit?
- de ganzenpakketten kunnen (als ze door Brussel worden goedgekeurd) onder de EU-medefinanciering worden gebracht. Dat is sowieso al de bedoeling. Het gaat hier weliswaar om een beheervorm die flexibiliteit vergt, maar die is in de pakketten nu afdoende geregeld. Dit zou een flexibel in te zetten bedrag van ruim € 5 mln. opleveren;
- de toeslag ruige mest zou onder de medefinanciering kunnen worden gebracht. Dat levert slechts € 0,5 mln. op;
- insteek van het IPO is om ook de landschapspakketten uit de medefinanciering terug te trekken vanwege de ongunstige verhouding tussen vergoeding en administratielast (controle). EU-bijdrage nu: € 1,7 mln.;
- ook voor de botanische pakketten wordt de mogelijkheid van basis- en koppakketten verkend. Hierin gaat € 5,3 mln. EU-geld om. Het is nog niet duidelijk of de hier beoogde koppakketten ook beslag gaan leggen op het flexibel in te zetten bedrag voor weidevogels.

Kortom, er lijkt een bedrag van ca € 5,5 mln. per jaar te kunnen worden 'vrijgespeeld' voor besteding onder het nationale uitvoeringsregime. Naast weidevogelmaatregelen wordt daarbij echter ook gedacht aan de landschapspakketten en onderdelen van het botanisch beheer. In de laatste twee gevallen gaat het vooral om een lagere controlelast en minder om de wens tot flexibiliteit (bij botanisch beheer nog wel enigszins).

2. Welke flexibiliteit is al mogelijk onder het EU-regime?

Als de nieuwe ganzenpakketten door Brussel worden goedgekeurd, bieden deze een interessant precedent ten aanzien van de mogelijkheden tot flexibiliteit in ruimte en tijd *binnen* de EU-uitvoeringsregels. Toegepast op weidevogels zou deze benadering als volgt werken:

- het gebied vraagt een totaalpakket aan maatregelen aan die gedurende zes jaar zullen worden uitgevoerd. Op basis hiervan kan de provincie budgetteren;
- iedere individuele deelnemer neemt zes jaar lang deel voor minimaal de minimumoppervlakte waarvoor de maatregel geldt (bijv. 0,5 ha). Een deelnemer kan zich dus niet tussentijds helemaal terugtrekken;

- elk jaar wordt bepaald waar de overige hectares precies komen te liggen. Het gebiedstotaal ligt dus vast, maar een deel van de hectares wordt jaarlijks naar bevind van zaken ingevuld en rouleert dus over de deelnemers en percelen.

Deze benadering laat overigens onverlet dat er in het gebiedsmozaïek voor kan worden gekozen om een groter deel dan de minimale oppervlakte per deelnemer op vaste plekken te situeren. Leidend daarbij kan zijn het percentage 'flexibel beheer' dat de natuurverenigingen nu (uit eigen afcomingsmiddelen) hanteren. Het 'vaste' deel van het beheer kan dan onderdeel uitmaken van de EU-medefinanciering (zie ook § 3).

Dit model moet nog wel goed worden doordacht op zijn uitvoeringslasten: worden hiermee de administratiekosten niet juist hoger in plaats van lager? DR voorziet hiermee overigens niet veel problemen, mits de situering van het flexibele deel van het beheer maar tijdig wordt gemeld.

3. Basis- en koppakketten: varianten en hun voor- en nadelen

Voor weidevogels worden er twee varianten verkend:

1. Een 'horizontale knip' in de pakketten: een basisbeheer bestaande uit maatregelen die voor alle weidevogels door heel Nederland heen goed zijn, met aanvullend daarop pakketten voor regionaal maatwerk (linker figuur).
2. Een 'verticale knip' in de pakketten: onder het EU-regime vallen hierbij de maatregelen waar geen flexibiliteit nodig is (bijv. alle botanisch beheer en delen van het weidevogelbeheer), onder het nationale regime vallen de maatregelen die we flexibel willen inzetten (rechter figuur).

In beide gevallen wordt de basis sowieso gevormd door de gedragscode weidevogelbeheer (in de maak) en - daar waar mogelijk - het SAN-pakket 'natuurlijke handicaps' (instandhoudingsbeheer).

kop 1	kop 2	kop 3	kop 4
basisbeheer weidevogels			
instandhoudingsbeheer (probleemgebiedenvergoeding)			
gedragscode weidevogels			

vast beheer	flexibel beheer
instandhoudingsbeheer (probleemgebiedenvergoeding)	
gedragscode weidevogels	

Schematische voorstelling van een horizontale en een verticale knip tussen de basis- en koppakketten

De gedragscode weidevogelbeheer is nog in discussie, maar bevat grofweg de volgende bepalingen:

- verantwoordelijkheid tot bescherming van aangetroffen nesten en kuikens (gaat alleen om de feitelijke bescherming als je met een machine passeert, niet om de voor- en nazorg voor bescherming, die betaalbaar in de catalogus is opgenomen) en tot zorgvuldig handelen daarbij. Deze verplichting geldt ook voor anderen die deze werkzaamheden uitvoeren (personeel, loonwerker etc.). De grondgebruiker zorgt ervoor dat de gedragscode ook bij deze anderen bekend is;
- daar waar nodig en mogelijk maakt de grondgebruiker gebruik van vrijwilligers;
- veldwerkzaamheden worden uitgevoerd bij voldoende zicht en zodanig dat vogels de tijd hebben om zich te verplaatsen.

Het SAN-pakket natuurlijke handicaps bevat bepalingen die de instandhouding van het grasland in zijn huidige verschijningsvorm (perceelsvorm, reliëf, sloot- en greppelpatronen) en drooglegging waarborgt. Dergelijk 'instandhoudingsbeheer' (dat overigens in de catalogus ontbreekt, maar waarvoor in het POP-2 een maximale vergoeding van € 150,- per ha is opgenomen) mag van Brussel alleen worden toegepast in begrensde probleemgebieden. Die overlappen niet 1:1 met begrensde weidevogelgebieden. Tot 2004 maakte dit beheer onderdeel uit van een aantal SAN-pakketten voor actief beheer (waaronder de maaidatumpakketten), maar die koppeling is op verzoek van Brussel losgelaten. Nu is de koppeling tussen de afzonderlijke pakketten als volgt geregeld:

- in het westelijk veenweidegebied (Groene Hart en Laag Holland) en in het Heuvelland is de probleemgebiedenvergoeding 'los' opengesteld;
- in alle andere begrensde gebieden is de vergoeding alleen mogelijk in combinatie met ander (actief) beheer (à la de toeslag ruige mest).

Variant 1: een horizontale knip

Bij een horizontale knip zou een basispakket maatregelen moeten bevatten die:

- aanvullend zijn op gedragscode en bestaand instandhoudingsbeheer;
- over een grote oppervlakte toepasbaar zijn ('altijd goed'-beheer).

Als elementen voor een basisbeheer dat aan die voorwaarden voldoet, zijn tot dusverre genoemd:

1. maatregelen in het verlengde van de gedragscode, zoals: maximum maaisnelheid en maaibreedte, van binnen naar buiten maaien, vanaf 24 uur van te voren kuikens verjagen uit het te maaien perceel;
2. extra kosten die gemoeid zijn met mozaïekbeheer (ruimtelijke kleinschaligheid), voor zover die niet in de afzonderlijke maatregelen worden vergoed. Zo moet bij een breed scala aan maaidata de maai- en oogstapparatuur veel vaker uitrukken dan gebruikelijk is zonder weidevogelbeheer. Dat levert hoge aan- en afrijkosten op. Alleen bij de maatregel 'maaitrappen eerste snede' (in catalogus 2008, nog niet door Brussel goedgekeurd) zijn deze kosten tot dusverre in de vergoeding verdisconteerd;
3. nestbescherming: altijd goed daar waar geen andere beschermingsmaatregelen worden toegepast (omdat de catalogus deze maatregel nu per nest betaalt, wordt er alleen betaald als er ook nesten zijn);
4. beweiding (koe in de wei). Deze maatregel kan bijdragen aan een gunstig biotoop voor weidevogels (graslandstructuur, voedselaanbod door mestflatten);
5. in de *quick scan* van DR is toegerekend naar een bedrag van € 450,- per ha. Het voorstel is een combinatie van:
6. een rustperiode van 1 april tot 1 juni;
7. inventarisatiekosten (nesten zoeken, markeren en registreren; bovenstaand punt 3));
8. kleinschalig graslandbeheer (bovenstaand punt 2).

Een horizontale knip ingevuld met dergelijke maatregelen heeft de volgende voor- en nadelen:

- a. algemene beperking van een basispakket dat over een grote oppervlakte geldt, is dat juist hier het 'zware' controleregime (5%) van kracht is. Daarmee zijn de controlelasten hoog (terwijl het juist de bedoeling was om deze te verlagen);
- b. die controlelast is bijzonder hoog bij maatregelen die op een specifiek, maar tevoren onbekend tijdstip moeten worden uitgevoerd (zoals alle controles rond het maaien zelf, waarbij de controleur tevoren moet zijn ingeseind over datum en tijdstip). Een bepaling ten aanzien van de maaisnelheid is in Nederland-Weidevogelrijk gesneuveld omdat hij niet handhaafbaar is;
- c. ook opname van de maatregel nestbescherming vergt controle over een grote oppervlakte. De ANV's controleren dit echter sowieso, maar dan moet Brussel wel akkoord gaan met deze controles, c.q. met 'controle op afstand'. Dat is niet waarschijnlijk, waardoor de overheid toch zelf 5% controlelast houdt;
- d. opname van beweiding in het basisbeheer lijkt onhandig voor het toenemende aantal bedrijven (met name in Noord-Nederland) dat stalvoeding combineert met weidevogelbescherming. In het kader van de coalitie 'Koe in de wei' heeft LNV ook wel gesuggereerd om een beweidingsplicht toe te voegen aan de bepalingen van het pakket 'natuurlijke handicaps'. Omdat dit pakket los van het weidevogelbeheer kan worden gekozen, is dat wellicht een handiger weg. Ook denkbaar is een splitsing van het pakket natuurlijke handicaps in varianten met en zonder beweiding (en met een verschillende vergoeding);
- e. een rustperiode tot 1 juni als basisbeheer lijkt om twee redenen lastig haalbaar: het is ecologisch niet nodig om dit in het hele gebied van de aanvraag toe te passen en er ontstaat een serieus draagvlakprobleem bij de deelnemers.

Kortom, de relatief hoge aan- en afrijtijden gemoeid met mozaïekbeheer en nestbescherming lijken zich het best te lenen voor een basisbeheer. Deze elementen leveren echter maar weinig 'budgetruimte' op voor EU-medefinanciering (met nestbescherming is ca € 4 mln. aan medefinanciering gemoeid).

Variant 2: een verticale knip

Een tweede mogelijkheid is om het beheer dat rustig zes jaar vast mag liggen, onder de EU-medefinanciering te laten (basispakketten) en het flexibel beheer onder de nationale uitvoeringsregels (koppakketten). Voor weidevogels is de wens vooral om een deel van het maaidatumbeheer (incl. vluchtstroken) flexibel in te zetten. Daarnaast zijn er straks wellicht andere vormen van beheer die kwalificeren als 'kuikenland' en flexibel kunnen worden ingezet. Gaan we uit van een ruime schatting (50% van het huidige budgetvolume voor maaidata en vluchtstroken), dan gaat het om een bedrag van ca € 1,9 mln. aan EU-medefinanciering. Dat bedrag kan gemakkelijk worden gecompenseerd door de ganzenpakketten onder de medefinanciering te brengen (los van de vraag of we voor weidevogels de sleutel tot flexibiliteit in het POP-2 moeten zoeken als de ganzenpakketten door Brussel worden goedgekeurd).

Administratief gaat dit dan zo werken dat het vaste deel van het beheer in het POP blijft en het flexibele beheer eruit verdwijnt. Het 'zwaar beheer' wordt dan dus administratief in tweeën geknipt. Dat is op zich geen enkele probleem: de Nederlandse declaratie in Brussel neemt dan gewoon alleen de 'vaste' hectares mee. Mocht dat toch een probleem zijn, dan kan budgettair gezien ook rustig alle maaidatumbeheer uit het EU-regime worden getild (te compenseren: € 3,8 mln.)

Voordelen van deze verticale splitsing zijn:

- de basis wordt gevormd door een beperkte oppervlakte van een relatief gemakkelijk controleerbaar beheer;
- de kop (het flexibele deel) vergt wat meer controle, maar valt onder het 1%-regime.

Beperking is dat nestbescherming onder het 'zware' controleregime blijft vallen (zie ook de opmerking hierover bij variant 1).

De varianten in relatie tot besteding van modulatiegelden

Stel dat er de komende jaren aanmerkelijke extra budgetten voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer beschikbaar komen door modulatie, verschillende de varianten dan in hun mogelijkheden om dit extra geld adequaat weg te zetten? In de Health Check-voorstellen van de Europese Commissie is sprake van een verhoging van de verplichte modulatie van 5% naar 10% en wellicht zelfs tot 13%.

Het antwoord hierop hangt sterk af van de gekozen bestedingsvariant. Hierin biedt Brussel twee mogelijkheden:

- overheveling van pijler 1-geld (toeslagrechten) naar pijler 2 (plattelandsgeld, lees; toevoegen aan de POP-middelen). Deze variant ligt bij de landbouworganisaties gevoelig, omdat het plattelandsbeleid zeer breed is en er een reëel risico is dat maar een deel van het geld naar de landbouw terugvloeit;
- besteden van (een deel van) de modulatiegelden binnen de eerste pijler, namelijk via artikel 69 van EU-Verordening 1782/2003, die bepaalt dat er (gerichte en directe) steun mag worden verleend aan vormen van landbouw die gunstig zijn voor milieu, natuur en landschap. De Europese Commissie stelt voor om de extra modulatiegelden langs deze weg, dus helemaal buiten het POP om, te besteden.

Wordt er gekozen voor besteding via het POP, dan verschillen de varianten inderdaad van elkaar:

- in variant 1 (horizontale knip) levert elke extra hectare weidevogelbeheer automatisch een bedrag van € 225,- op (los van de vraag of we een basisbeheer kunnen bedenken dat goed is voor een bedrag van € 450,- per ha);
- in variant 2 (verticale knip) groeit het flexibele deel van het beheer niet mee in het bestedingsvolume en zijn er dus wat minder bestedingsmogelijkheden. Hieraan zou nog eens wat rekenwerk kunnen worden verricht.

Samenvattend: het is de vraag of we de flexibiliteit moeten zoeken in het POP-2 als het model van de nieuwe ganzenpakketten 'Brussel-proof' en succesvol op weidevogels kan worden toegepast. Omwille van de flexibiliteit hoeft dan niet meer met basis- en koppakketten te werken. Los daarvan kunnen er controleargumenten zijn om te werken met basis- en koppakketten. In dat geval lijkt een verticale knip de meeste voordelen te bieden, met als basispakket het 'vast' gesitueerde beheer (nestbescherming en een deel van het maaidatumbeheer, c.q. 'kuikenland').