



foto's Fabrice Othburg



Het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer: wat mogen we ervan verwachten?

Per 1 januari 2016 gaat een vernieuwd stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer van start. Het is bedoeld om het agrarisch natuur- en landschapsbeheer effectiever te maken en formeel alleen gericht op de 67 soorten waarvoor Nederland in EU-verband verplichtingen heeft. Agrarische collectieven gaan het beheer doen, de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de provincies en het rijk is systeemverantwoordelijk.

— Dick Melman (Alterra, Wageningen UR)

> Het beleid voor agrarisch natuurbeheer stamt uit 1975, toen de zogenaamde Relatienota werd gepubliceerd. Het ging vooral om de bescherming van natuur en landschap op en rond het boerenbedrijf. Oorspronkelijk ging het om 100.000 ha reservaat en 100.000 ha beheergebied, 10 procent van het landbouwareaal. De reservaatgebieden werden aangekocht voor terreinbeherende organisaties en in de beheergebieden konden boeren hun bedrijf mede op natuur inrichten. Deelname aan dit agrarisch natuurbeheer is vrijwillig en er is een vergoeding die ten minste de inkomstderving compenseert. In de loop der jaren zijn de

spelregels voor deelname regelmatig veranderd. Het minimumareaal, de beheervoorwaarden, de mogelijkheden voor ontwatering, enz. zijn aangepast aan nieuwe inzichten op het gebied van ecologie en de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering. Het agrarisch natuurbeheer richtte zich vooral op weidevogels en in mindere mate voor botanische waarden en landschapselementen (bosjes, poelen, en dergelijke). Later kwam er specifieke aandacht voor slootkanten- en randenbeheer. Sinds 2000 is er meer aandacht voor gezamenlijk beheer op gebiedsniveau. Maatregelen op perceelniveau werken niet, zo was duidelijk geworden. Voor weidevogels werd gewerkt aan zogenaamde beheermozaïeken, een kleinschalige afwisseling van grasland in verschillende groeifasen. Hierdoor zouden weidevogels – en vooral hun jongen – altijd dekking en voedsel moeten kunnen vinden. Ook nestbescherming was belangrijk, waarbij vrijwilligers een prominente rol vervulden. Diverse onderzoeken lieten zien dat ondanks al deze veranderingen het agrarisch natuurbeheer gemiddeld onvoldoende ecologisch effect bleek te sorteren. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur constateerde in 2012 dat het beheer beter moest.

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016

Vanwege de tekortkomingen werken rijk en provincies sinds 2012 aan een nieuw stelsel. Velen zien een nieuwe stelsel als de laatste kans om van

het agrarisch natuurbeheer een volwassen, professionele en maatschappelijk gedragen activiteit te maken.

Belangrijkste is dat daar heldere doelen voor nodig zijn. Vreemd genoeg waren die er niet. De laatste jaren is er beleidsmatig vooral aandacht voor de soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn waar Nederland een internationale verantwoordelijkheid voor heeft. Er is aan de hand daarvan een lijst met 67 soorten (zoogdieren, vogels, amfibieën, reptielen, vlinders en libellen) opgesteld waarvoor wordt verondersteld dat het agrarisch natuurbeheer een substantiële bijdrage kan leveren aan een gunstige staat van instandhouding. Daarmee is het doel van het nieuwe stelsel geschetst: het instandhouden en bevorderen van deze 67 soorten, die behalve in grasland ook in akkers, opgaande begroeiing en sloten en poelen voorkomen.

Andere doelen van het nieuwe stelsel zijn het terugbrengen van de overheadkosten die voorheen boven de veertig procent lagen. Ook moet het nieuwe stelsel een zuiverder verantwoordelijkheidsdeling tussen beleid en beheer geven. Het beleid gaat primair over de doelen en waar deze gerealiseerd worden (het 'wat' en 'waar'). De beheerders gaan over de wijze waarop ze deze doelen willen gaan realiseren (het 'hoe'). Dit betekent een grotere verantwoordelijkheid en vergt een verdere professionalisering van de beheerders. De overheid gaat afspraken maken met de veertig opgerichte agrarische collectieven. Collectieven



zijn verenigingen van agrariërs en andere landgebruikers en bestaan veelal uit meerdere Agrarische Natuurverenigingen. Ook de terreinbeheerders als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen kunnen lid worden zodat er de gewenste ruimtelijke samenhang op gebiedsniveau kan komen. De provincie nodigt collectieven uit om gebiedsaanvragen op te stellen, waarin ze aangeven welke natuurdoelen ze willen realiseren en welke activiteiten ze daartoe willen uitvoeren, tegen welke kosten. De provincie zal deze aanvragen beoordelen en besluiten of ze voor subsidiering in aanmerking komen. De provincies beoordelen de offertes aan de hand van hun eigen provinciale natuurbeheerplannen. In die plannen staat hoe de provincie de offertes gaat beoordelen en de ruimtelijke begrenzingen waarbinnen het beheer mag gaan plaatsvinden. Om de zorg voor de 67 soorten hanteerbaar te maken, zijn ze toebedeeld aan vier agrarische natuurtypen waar ze het meest in voorkomen: open grasland, open akkers, droge dooradering (houtsingels, bosjes, knotbomen) en natte dooradering (sloten, watergangen). Voor deze vier natuurtypen zijn criteria opgesteld, te lezen op www.portaalnatuurenlanschap.nl, waaraan ze moeten voldoen willen ze als geschikt leefgebied voor de doelsoorten kunnen fungeren. De informatie over de 67 soorten en de vier agrarische natuurtypen kunnen de collectieven gebruiken bij het opstellen van hun aanvragen.

De natuurbeheerplannen van de provincies

Alle provincies hebben (ontwerp-)natuurbeheerplannen gemaakt. Alterra heeft de plannen in maart 2015 geanalyseerd op hun verwachte bijdrage aan de realisatie van de doelen voor het agrarisch natuurbeheer. Onderzocht is welke doelsoorten van de lijst van 67 in de plannen zijn opgenomen, welke criteria worden gesteld aan de te beheren gebieden en hoe de begrenzingen eruit zien. Daarnaast zijn collectieven gepolst of zij met deze provinciale plannen uit de voeten kunnen. Het beeld is dat de provinciale plannen zorgvul-

dig tot stand zijn gekomen, waarbij regelmatig overleg is geweest met de toekomstige collectieven om tot een goed draagvlak te komen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- a) In alle plannen samen zijn 66 soorten één of meerdere malen opgenomen. Alleen de Engelse gele kwikstaart mist in de plannen. De indruk is dat alle provincies de soorten die substantieel binnen haar gebied voorkomen adequaat aandacht geven. Ook de spreiding over de verschillende natuurtypen (gras, akker, droge en natte dooradering) levert geen knelpunten op.
- b) De criteria van de leefgebieden zoals die in uitgewerkte vorm beschikbaar waren, zijn deels in de plannen opgenomen. Voor weidevogels zijn de criteria het meest gedetailleerd uitgewerkt. Voor droge en natte dooradering zijn nauwelijks criteria opgenomen. De mate van detail van de criteria vertoont tussen de provincies aanzienlijke verschillen.
- c) De begrenzingen in de provinciale plannen omvatten naast ecologisch kansrijke gebieden ook minder kansrijke gebieden. Voor weidevogels zijn de begrenzingen het meest gedetailleerd uitgewerkt, waarbij in de meeste gevallen een zogenaamde kerngebiedenbenadering herkenbaar is. Voor droge en natte dooradering zijn de begrenzingen zeer ruim en weinig gedetailleerd. Het lijkt er op dat lang niet alle kansrijke gebieden zijn begrensd.
- d) De benaderde collectieven zeggen dat ze goed overweg kunnen met de doelstellingen. Hun waardering voor de plannen hangt sterk af van de mate van voorgeschreven criteria en maatregelen. De collectieven waarderen vooral de plannen die veel vertrouwen geven aan collectieven en ruimte bieden om vanuit de eigen expertise met een goede aanpak voor beheer te komen. Een groot deel van de collectieven ervaart de begrenzing als te krap. Men heeft begrip voor het feit dat de provincie op ecologisch kansrijke gebieden wil inzetten. Maar men zet vraagtekens bij de actualiteit en be-

trouwbaarheid van de gebruikte gegevens. Ook maken de collectieven zich zorgen of er in de kansrijke gebieden wel voldoende boeren zijn die mee willen doen. Tegelijkertijd voorzien ze afbreukrisico's doordat er in niet-optimale gebieden wel deelnamebereidheid kan zijn, waar geen continuering mogelijk is, omdat ze niet in de nieuwe begrenzing zijn opgenomen.

Weliswaar geeft het onderzoek aan dat de ontwerpplannen voor verbetering vatbaar zijn, maar het kan heel goed zijn dat de collectieven op basis van eigen kennis en kunde aanvragen maken die ecologisch gezien wél effectief zijn: de ruimte die de plannen bieden kan door collectieven goed worden benut. Daarmee is een conclusie over het doelbereik op basis van de provinciale plannen nauwelijks mogelijk. Pas bij het gereedkomen van de gebiedsaanvragen van de collectieven is hier meer over te zeggen.

Sociaal kapitaal

Bij het ontwikkelen van het stelsel door rijk en provincies stond de ecologische effectiviteit voorop. Veel inspanning is gedaan om de beschikbare ecologische inzichten in het stelsel te verwerken. Tegelijkertijd is het goed om te bedenken dat deelname aan de regeling voor boeren vrijwillig is maar dat de overheid het zich niet kan permitteren dat er te weinig boeren meedoen. De boeren vormen het sociale kapitaal om deze natuurdoelen te realiseren. Maar het zijn wel ondernemers: hoeveel ze ook om natuur en landschap geven, ze kunnen er pas voor zorgen als dat binnen hun bedrijf mogelijk is. Dat betekent dat er vanuit de regeling voldoende stimulans uit moet gaan. Voldoende vergoeding is belangrijk maar niet het enige. Eigenlijk zou de beheersubsidie als smeeroelie moeten werken en het liefst tijdelijk. De subsidie zou boeren in staat moeten stellen binnen het bedrijf natuur een volwaardige plek te geven. Voor die natuur zal een nieuw verdienmodel moeten worden ontwikkeld. Er zijn al boeren die kaas maken die specifiek is gekoppeld aan zorg voor natuur en daar toegevoegde waarde aan ontleen.

4 agrarische natuurtypen waar de 67 soorten het meest voorkomen.



foto Fabrice Othburg

Open grasland



Open akkers



foto Fabrice Othburg

Droge dooradering



Natte dooradering



foto Jochem Steenhak



foto Fabrice Othburg



Ook melkcoöperaties zijn bezig om zorg voor natuur en landschap in hun markering te betrekken ('koe in de wei'). Dergelijke initiatieven worden door organisaties als Vogelbescherming Nederland en het Wereld Natuurfonds ondersteund (initiatief 'de rijke weide'). Op deze manier wordt de consument bij de zorg voor natuur betrokken en krijgt agrarisch natuurbeheer de status die het verdient. Het verbeeldt de wijze hoe wij voedsel willen produceren: met ruimte voor andere soorten. Natuur via de boodschappentas!

Ecologische inzichten en de weerbarstige praktijk

Ecologisch onderzoek geeft inzicht in factoren die belangrijk zijn voor het behoud van soorten. Zo is duidelijk dat hoog water voor weidevogels een randvoorwaarde is: 20-30 cm drooglegging is beter dan 60 cm of nog dieper. Waar de grens ligt voor het uitvoeren van een regeling is altijd een zaak van keuzes. Als in zeer natte gebieden onvoldoende bereidheid tot deelname is, schuif je vanzelf naar de minder natte gebieden. Begrenzings die zich beperken tot alleen de allernatst gebieden, ontnemen boeren in de minder natte, maar nog wel kansrijke gebieden de mogelijkheid om mee te doen. Ditzelfde geldt ook voor factoren als openheid en mate van verstoring. De vraag is dus: hoe krijg je de beste gebieden waar tegelijkertijd ook voldoende deelnamebereidheid is?

Een tweede voorbeeld: Op dit moment is de landelijke broedpopulatie van de grutto zo'n 36.000 paar. Jaarlijks gaat deze met zo'n 5-7 procent achteruit. Gebrek aan openheid, goede vochtomstandigheden, rust en goed beheer zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. In de zoekgebieden voor kerngebieden (ca. 100.000 ha) bevinden zich ca. 21.600 paren. Om die daar duurzaam te behouden is zo'n €30-35 miljoen per jaar aan beheer nodig en zo'n €100 miljoen aan inrichting (vernatting, verwijderen hoge begroeiing). Dat is dus een pittige opgave!

Lerend beheer noodzaak

Bovenstaande maakt duidelijk dat het nieuwe stelsel eerder een beginpunt dan een eindpunt is. Om hiermee verder te komen zal het zogenaamde lerend beheren zeer belangrijk zijn. In samen-

spraak zullen onderzoek, provincie en collectieven betere kaarten kunnen maken die de kansen voor effectief beheer weergeven. Monitoring en evaluatie zullen scherpere inzichten opleveren in wat wel en wat niet werkt. Heel belangrijk is hiervoor dat kennis en informatie goed worden ontsloten. Voor weidevogels bestaat inmiddels een kennissysteem om beheeremozaïeken te ontwerpen en te evalueren. Benchmarking (collectieven die zich met elkaar vergelijken) kan hierbij stimulerend zijn. Essentieel is dat de inspanningen op verbetering zijn gericht, niet op elkaar de maat nemen. Lerend beheren vergt de nodige flexibiliteit van alle betrokkenen: in dit geval dus het aanpassen van beheer aan nieuwe inzichten en het beëindigen van activiteiten die niet zinvol blijken.

Onder welke omstandigheden wordt het wat?

Onder welke omstandigheden kan het agrarisch natuurbeheer effectief worden en de natuur opleveren waar iedereen van kan genieten?

- Provinciale plannen sturen op hoofdlijnen aan met heldere doelen en beperkte, eenduidige criteria. De begrenzings geven ecologisch kansrijke gebieden aan en bieden voor planvorming enige 'bewegingsruimte'.
- Informatie over het voorkomen van de nagestreefde soorten en over de randvoorwaarden die ze stellen is actueel en goed ontsloten. De agrarische collectieven baseren hun gebiedsaanvragen op deze kennis.
- Inrichting- en beheeractiviteiten worden goed gemonitord. Daarmee zijn goede evaluaties mogelijk en kunnen inzichten voor nieuwe plannen worden opgebouwd.
- Collectieven zijn goed georganiseerd en zijn in staat om onderbouwde beheer- en inrichtingsplannen op te stellen. Uitvoering van de plannen is goed geregeld. Er is een goede samenwerking met vrijwilligers en particuliere gegevensverzamelende organisaties.
- Wetenschappelijke input is onmisbaar omdat het vernieuwende inzichten geeft in het wat, waar en het hoe. De input komt tot stand in de vorm van samenwerking tussen boeren en wetenschappers.
- De zorg voor natuur en landschap wordt vanzelfsprekend gecombineerd met de voedselproductie en levert een meerwaarde aan het voedsel (vermarktning, prijsstelling, license to produce). Natuur- en landschapszorg wordt niet als handicap ervaren maar is een onderdeel van het ondernemerschap.<

Dick Melman, dick.melman@wur.nl

Dit najaar verschijnt bij Wageningen Academic Publishers het boek Agrarisch natuurbeheer in Nederland. Dit boek behandelt alle aspecten van agrarisch natuurbeheer in Nederland en is tot stand gekomen onder leiding van prof. dr. ir. Geert de Snoo. Het boek gaat 29 euro kosten.