



Wetenschapswinkel

Een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal?

Zoektocht naar draagvlak voor gescheperde begrazing met streekeigen Mergellandschappen
Raymond Schrijver, Judith Westerink

rapport 326
maart 2016



WAGENINGENUR
For quality of life

Wetenschapswinkel

Een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal?

Zoektocht naar draagvlak voor gescheperde begrazing met streekeigen
Mergellandschappen

Raymond Schrijver, Judith Westerink

rapport 326
maart 2016



WAGENINGEN **UR**
For quality of life

Colofon

Titel	Een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal? Zoektocht naar draagvlak voor geschepde begrazing met streekeigen Mergellandschappen
Trefwoorden	begrazing, schapen, sociaal contract, kalkgraslanden, Heuvelland, Zuid-Limburg, herders, ecosysteemdiensten, speltheorie
Keywords	shepherding, sheep, social contract, calcareous grasslands, shepherds, ecosystem services, game theory
Opdrachtgever	Stichting Schaapscompagnie Mergelland
Projectuitvoering	Raymond Schrijver
Projectcoördinatie	Judith Westerink
Financiële ondersteuning	Wageningen UR Wetenschapswinkel
Begeleidingscommissie	Gitta Backer, St. Schaapscompagnie Mergelland Bèr Houben, IKL Aad Blokland, Provincie Limburg Leo Kramer, Gemeente Gulpen-Wittern Luuc Bos, Landelijke Werkgroep Professionele Schapenhouders Loek Hilgers, Vereniging Stamboek Kempisch Heideschaap Ruud Bessems, Heuvelland Hotels Lèneke Pfeiffer, Wetenschapswinkel Wageningen UR

Fotoverantwoording	De foto's, kaartjes en figuren zijn vervaardigd door de auteurs of de meewerkende studenten, tenzij anders aangegeven
Vormgeving	Wageningen UR, Communication Services
Druk	RICOH, Kampen
Bronvermelding	Verspreiding van het rapport en overname van gedeelten eruit worden aangemoedigd, mits voorzien van deugdelijke bronvermelding
ISBN	978-94-6257-391-8

Wageningen UR, Wetenschapswinkel rapport 326

Een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal?

Zoektocht naar draagvlak voor gescheperde begrazing met streekeigen Mergellandschapen

Rapportnummer 326

Ing. R.A.M. Schrijver en Ir. J. Westerink
Wageningen, maart 2016

Stichting Schaapscompagnie Mergelland Stichting Schaapscompagnie Mergelland heeft de instandhouding van gescheperde kuddes in Limburg tot doel. De stichting heeft vier bestuursleden die allemaal vrijwilliger zijn en heeft een breed netwerk. De stichting werkt samen met onder meer VOF schaapskooi Mergelland, Stichting Vrienden van Schaapskooi Mergelland, Vereniging OMS (Oos Mergelland Sjaop) en Stichting IKL.

Alterra Wageningen UR

Postbus 47
6700 AA Wageningen
0317-480700
Judith.westerink@wur.nl

Alterra draagt door deskundig en onafhankelijk onderzoek bij aan het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige en duurzame groene leefomgeving en levert expertise op het gebied van het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan.

Wageningen UR Wetenschapswinkel

Postbus 9101
6700 HB Wageningen
(0317) 48 39 08
wetenschapswinkel@wur.nl

Maatschappelijke organisaties zoals verenigingen en belangengroepen, die niet over voldoende financiële middelen beschikken, kunnen met onderzoeksvragen terecht bij de Wageningen UR Wetenschapswinkel. Deze biedt ondersteuning bij de realisatie van onderzoeksprojecten. Aanvragen moeten aansluiten bij de werkgebieden van Wageningen UR: duurzame landbouw, voeding en gezondheid, een leefbare groene ruimte en maatschappelijke veranderingsprocessen.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Kudde met herder in de knel	13
1.2 Waarom is de Wetenschapswinkel betrokken?	14
1.3 Doel en vraagstelling	14
1.4 Aanpak en leeswijzer	15
2 Uitgangspunten en concepten	17
2.1 Ecosysteemdiensten	17
2.2 Collectieve diensten	18
2.3 Een markt voor collectieve goederen	21
2.4 Sociaal contract	21
2.5 Speltheorie en gedragspsychologie	22
2.6 Naar een nieuw sociaal contract voor de kudde in het Gulpdal	23
3 Een rondje belangen en condities	25
3.1 De VOF schaapskooi Mergelland	25
3.2 De terreinbeheerder	29
3.3 De horeca- en recreatiesector	30
3.4 Een groot lokaal bedrijf: Gulpener	31
3.5 Overige belanghebbenden	31
4 Arrangementen: van belangen naar bijdragen	31
4.1 Verhaal en netwerk	33
4.2 Grondgebruik	34
4.3 Horecacombi's	35
4.4 Gulpener driehoekje	37
4.5 Nieuw sociaal contract	37
5 Conclusies en aanbevelingen	39
Literatuur	43
Bijlage 1 Beschrijving spel	45

Voorwoord

Voor u ligt het rapport *Een nieuwe economische basis voor de schaapskudde in het Gulpdal, zoektocht naar draagvlak voor geschepde begrazing met streekelijke Mergellandschappen*. Waarom dit rapport?

Schaapskuddes zijn onlosmakelijk verbonden met het Zuid-Limburgse landschap. Schapenbegrazing leidde tot de ontwikkeling van hellingschraallanden met een unieke biodiversiteit. Ook in het Gulpdal. Toch dreigde de schaapskudde in het Gulpdal te verdwijnen. En daarmee de in gang gezette ontwikkeling van het Gulpdal tot natuurgebied. De schaapskudde kon niet langer betaald worden toen zowel de provinciale subsidie als de begrazingsvergoeding van de grondeigenaar wegviel. Dat kon toch niet... Dit fraaie landschap is voor zovelen van grote betekenis, niet alleen voor diegenen die hier wonen, maar ook voor de vele bezoekers van dit bijzondere gebied. Bovendien: veel inwoners en bedrijven in dit gebied zijn voor hun inkomen direct of indirect afhankelijk van dit landschap. Reden om als Stichting Schaapscompagnie in actie te komen met de succesvolle actie: Red de schaapskudde.

De provincie Limburg – en ook andere betrokken partijen, zoals gemeenten, de VVV en natuurorganisaties – deelden onze zorg dat gehoede schaapskuddes uit het landschap dreigen te verdwijnen. De provincie gaf opdracht tot een onderzoek naar de mogelijkheden voor geschepde begrazing in Zuid-Limburg. Welke waarde vertegenwoordigt de schaapskudde en welke financieringsbronnen kunnen worden aangeboden?

Geen simpele vraag. Maar wel een belangrijke vraag. Niet alleen voor de schaapskudde in het Gulpdal, maar voor schaapskuddes overal in Limburg en de rest van Nederland. Want ook elders staat het voortbestaan van schaapskuddes onder druk.

De provincie betaalt een deel van de kosten van instandhouding van de schaapskudde gedurende de onderzoeksperiode. Maar voor de beantwoording van een deel van de onderzoeksvragen is specifieke kennis nodig. En voor het inhuren van expertise was geen geld. Ik ben dan ook enorm dankbaar dat de Wetenschapswinkel, verbonden aan de Universiteit van Wageningen, zijn kennis en expertise met ons wilde delen.

Dit onderzoek heeft de meerwaarde van gehoede schaapskuddes inzichtelijk gemaakt. En geeft handreikingen voor financieringsvormen. Deze nopen tot nieuwe denkwijzen en nieuwe oplossingen. Oplossingen die gevonden kunnen worden in nieuwe samenwerkingsvormen tussen de overheid, de terreinbeherende instanties en de schapensector.

Ik ben blij dat de Wetenschapswinkel oplossingsrichtingen heeft kunnen aanreiken. Doordat al goede resultaten in de ontwikkeling van het Gulpdal als natuurgebied zijn gehaald, zijn hogere vergoedingen uit SVNL mogelijk. Daarnaast komen op basis van de hervorming van het GLB deze gronden sinds kort in aanmerking voor landbouwsubsidies. Daarmee zijn we er nog niet, maar het is een flinke stap in de goede richting.

Een duurzame oplossing lijkt in zicht door herziening van het vergoedingstelsel voor natuurontwikkeling én door nieuwe samenwerkingsvormen. Ik roep de betrokken partijen graag op om die uitdaging op te pakken. Ik ben positief gestemd, nu alle betrokken partijen de meerwaarde van schaapskuddes onderkennen en er niet alleen in Zuid-Limburg, maar ook landelijk goede stappen gezet worden om tot die duurzame oplossing te komen.

Eperheide, februari 2016

Gitta Backer, namens de stichting Schaapscompagnie Mergelland

Samenvatting

In het Gulpdal is het nog mogelijk om een herder met zijn kudde tegen te komen. De herder met zijn kudde vertegenwoordigt een cultuurhistorische en natuurwaarde. Maar voor wie eigenlijk? En is het mogelijk om deze belanghebbenden te laten betalen, zodat de gescheperde kuddes kunnen blijven bestaan? Met deze vraag is de Wetenschapswinkel aan de slag gegaan in opdracht van Stichting Schaapscompagnie Mergelland. Onderzoekers en studenten hebben contact gezocht met burgers, bedrijven en grondbeheerders in Zuid-Limburg om erachter te komen wat hun belang is bij de schaapskudde en of en hoe zij willen bijdragen aan het voortbestaan van de kudde. Doel is te komen tot een 'sociaal contract', waarbij de betrokkenen met elkaar afspreken wat hun bijdrage is.

Gescheperde begrazing hoort van oudsher bij het landschap van Heuvelland. Het leverde in het verleden mest op voor de akkers op de plateaus, en in het heden natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed in de vorm van biodiverse kalkgraslanden en het streekgebonden ras van mergellandschappen. In het Gulpdal wordt een kudde Mergellandschappen van Schaapskooi Mergelland ingezet voor het beheer van de graslanden van Staatsbosbeheer. Tot voor kort was er een speciale subsidie beschikbaar voor gescheperde begrazing, maar die is afgeschaft¹. Daarmee kost de kudde voor de Schaapskooi fors meer dan hij oplevert en komt het voortbestaan van de kudde in gevaar.

Als de overheid niet langer betaalt voor de ecosysteemdiensten die de kudde levert (onder meer biodiversiteit, cultuurhistorische waarde, landschapsbeleving, spirituele waarde, inspiratie), wie dan wel? In dit onderzoek hebben we belangen geïnventariseerd van Staatsbosbeheer, horeca- en recreatiebedrijven en overige belanghebbenden. Vanuit de theorie is goed te begrijpen waarom het zo moeilijk is om andere belanghebbenden dan de overheid te laten betalen voor dit soort collectieve ecosysteemdiensten. Het enige wat zou kunnen werken, is als de voornaamste belanghebbenden het met elkaar en met de schaapskooi eens kunnen worden over de geleverde diensten, de tegenprestatie en de verdeling daarvan. In dit onderzoek zijn wel enkele ideeën ontwikkeld, maar dat heeft vooralsnog niet geleid tot een nieuw sociaal contract. Dat heeft er onder meer mee te maken dat de Schaapskooi niet het enige bedrijf is dat ecosysteemdiensten levert. Diverse andere agrarische ondernemers en grondeigenaren dragen eveneens bij aan de kwaliteit van het landschap van Heuvelland. Een sociaal contract zou dan ook een groter gebied moeten betreffen met veel meer 'aanbieders' en 'vragers'. Een complexe aangelegenheid, maar wel de moeite waard om na te streven.

Een analyse van de bedrijfseconomie en de afspraken rondom het beheer van het Gulpdal heeft gelukkig een aantal aanknopingspunten opgeleverd waarmee de kudde economisch duurzaam kan blijven bestaan. De vergoeding vanuit de Provinciale Subsidieregeling Natuur kan omhoog op basis van de reeds gerealiseerde ecologische resultaten. Daarnaast kan landbouwsubsidie beschikbaar komen voor het grasland, vanwege de veranderde regels op Europees en nationaal niveau.

Voor andere kuddes in het land heeft dit onderzoek nog geen pasklare oplossing opgeleverd. Vaak gaat het bij gescheperde begrazing over heide: daar kan niet geprofiteerd worden van de landbouwsubsidies. Daarom is (mede op basis van Schrijver 2015 en Schrijver 2016) door de Tweede Kamer aangedrongen op meer steun voor gescheperde kuddes, vanwege de door hen geleverde ecosysteemdiensten.

¹ In 2015 is weer een regeling opengesteld door de provincie Limburg, maar die heeft de kudde op het moment van schrijven nog niet bereikt.

Summary

In the valley of the river Gulp it is still possible to meet a shepherd with his herd. This shepherd and his herd represent a cultural heritage and ecological value. But for whom? And would it be possible to have these stakeholders pay, in order to preserve the shepherded herd? The Science Shop of Wageningen UR took up this question on request of Stichting Schaapscompagnie Mergelland, a foundation that aims to support shepherding in the Mergelland area and the preservation of the traditional Mergelland breed of sheep. Scientists and students contacted citizens, businesses and land holders in Zuid-Limburg to find out what are their stakes in relation to the herd and if and how they would be willing to contribute to its sustenance. Goal is to arrive at a 'social contract', in which stakeholders agree with each other on their contributions.

Shepherding for ages has belonged to the Zuid-Limburg landscape of hills and slopes. In the past, it yielded manure for the arable fields on the hilltops, and in the present it delivers natural and cultural heritage in the form of biodiverse calcareous grasslands and a local breed of Mergelland sheep. In the Gulp valley, the State Forest Service has involved a herd of this breed of the sheep farm Schaapskooi Mergelland in the management of grasslands. The farm pays a fee for the use of the land. Until recently, a special government subsidy was available for shepherded grazing, but it was terminated². As a result, the costs of the herd are much higher for the sheep farm than the revenues, and the preservation of the herd is at risk.

When the government no longer pays for the ecosystem services that are delivered by the herd (including biodiversity, cultural heritage, landscape experience, spiritual value, inspiration), who will? In this study we made an inventory of the stakes of the State Forest Service, businesses in the tourism and recreation sector, and other stakeholders. Reasoned from theory, it is understandable why it is so difficult to have stakeholders other than governments pay for this kind of collective ecosystem services. What could work, is an agreement between the main stakeholders and the sheep farm about services delivered, compensation and the distribution of costs. Some ideas were developed in this study and the interactions with stakeholders, but this did not yet lead to a new social contract. One of the reasons for this, is that the sheep farm is not the only business in the area delivering ecosystem services. Various other farmers and land holders also contribute to landscape quality. Therefore, a social contract should comprise a larger area with many more 'providers' and 'beneficiaries' of ecosystem services. A complex, but worthwhile endeavour.

Fortunately, analysis of farm economy and the management arrangement of the Gulpdal lands delivered a number of options that could contribute to an economically sustainable solution for the herd. Based on the good ecological results in the grasslands, the management subsidy that the State Forest Department receives from the Province can be raised. As a consequence, the fee paid by the farmer can be lowered. In addition, changes in the Common Agricultural Policy now allow the farmer to apply for income support connected to the grasslands.

For other herds in the country this study has not yet delivered solutions. Shepherding is often applied on moors and fields of heather: the agricultural subsidies do not apply there. For that reason, the Dutch Parliament has recently requested the government to arrange more support for shepherding, because of the ecosystem services supplied.

² In 2015, a new scheme was launched by the Province, but at the time of writing this had not yet reached the herd.

1 Inleiding



Gitta Backer van de Stichting Schaapscompagnie Mergelland als herder. Foto: Frits van der Gronde.

1.1 Kudde met herder in de knel

Herders die met hun schaapskudde rondtrekken: ze bestaan nog in Nederland, maar het wordt voor hen steeds moeilijker nu subsidies wegvallen. Toch vertegenwoordigen ze een bijzondere waarde als het gaat om cultuurhistorie en natuurbeheer. Maar voor wie eigenlijk? En is het mogelijk om deze belanghebbenden te laten betalen, zodat de gescheperde kuddes kunnen blijven bestaan? Met deze vraag is de Wetenschapswinkel aan de slag gegaan in opdracht van Stichting Schaapscompagnie Mergelland. Onderzoekers en studenten hebben contact gezocht met burgers, bedrijven en grondbeheerders in Zuid-Limburg om erachter te komen wat hun belang is bij de schaapskudde en of en hoe zij willen bijdragen aan het voortbestaan van de kudde. Doel is te komen tot een 'sociaal contract', waarbij de betrokkenen met elkaar afspreken wat hun bijdrage is.

Het Mergellandschaap en de geschiedenis van het Zuid-Limburgse landschap

Zo rond het begin van onze jaartelling werd het Zuid-Limburgse heuvelland door de Romeinen ontdekt. Om hun noordelijker langs de Rijn gelegerde legioenen te kunnen voeden, waren vruchtbare gronden in de nabijheid nodig. De Zuid-Limburgse lössbodems bleken daarvoor zeer geschikt en de Romeinen stichtten er daarom versterkte plaatsen, Vici genoemd, allereerst Heerlen (en Aken) en iets later ook Maastricht. Daaraan gerelateerd is in Zuid-Limburg sinds de Romeinse periode en de middeleeuwen een dominante cultuur rond akkerbouw op de plateaus ontstaan, die de streek veel rijkdom bracht. De plateaus zijn doorsneden door een aantal beeksystemen die het water uit het gebied richting de Maas afvoeren. Op de steilere hellingen van de beken kregen andere vormen van landgebruik een kans. Schapen werden daarbij vroeger vooral ingezet voor de mest, ook op de plateaus. Begrazing van de hellingen stond dan ook ten dienste van de akkerbouw op de plateaus. Zo ontstonden schrale graslanden met een hoge biodiversiteit, waaronder een rijkdom aan wilde bloemen. In samenhang daarmee ontwikkelde zich het Mergellandschaap, dat aangepast is aan de hellingen en het beschikbare 'gras' (zie ook Hillegers, 1993 en Schaminee, 1999).

1.2 Waarom is de Wetenschapswinkel betrokken?

Provincie Limburg is niet automatisch bereid om bestaande subsidies voor gescheperde schaapskuddes te continueren. Er is nu nog een tijdelijke voorziening en een beperkt budget voor onderzoek naar alternatieven. De Provincie Limburg heeft de Stichting Schaapscompagnie Mergelland verzocht om het voortouw te nemen in het organiseren van een gericht praktijkonderzoek naar de kansen en mogelijkheden om gescheperde begrazing structureel in te zetten in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, inclusief inventarisatie van mogelijke daarvoor vereiste nieuwe financieringsvormen. IKL voert het grootste deel van het project uit. Het beschikbare budget was echter niet toereikend om alle vragen die de stichting in het projectplan heeft geformuleerd, te honoreren. De stichting heeft daarom steun gevraagd aan de Wetenschapswinkel van Wageningen UR voor het uitvoeren van een marktverkenning en analyse van de maatschappelijke omgeving. De Wetenschapswinkel is hierop ingegaan vanwege het bredere vraagstuk van instandhouding van gescheperde begrazing in Nederland en financiering van collectieve ecosysteemdiensten.

Stichting Schaapscompagnie Mergelland

Stichting Schaapscompagnie Mergelland heeft de instandhouding van gescheperde kuddes in Limburg tot doel. De stichting heeft vier bestuursleden die allemaal vrijwilliger zijn en heeft een breed netwerk, waaruit ook de maatschappelijke steun voor de activiteiten van de stichting blijkt. Via de gelieerde Stichting Vrienden van Schaapskooi Mergelland (actief in het Gulpdal) kunnen particulieren en bedrijven een of meerdere schapen adopteren en zo de gehoede kuddes van schaapherder Ger Lardinois steunen. Momenteel zijn er rond 500 adoptanten (zowel particulieren als bedrijven). Verder onderhoudt de Stichting Schaapscompagnie Mergelland intensieve contacten met de vereniging OMS (Oos Mergelland Sjaop) die tot doel heeft het Mergellandras, dat zowel in Nederland als in België nog voorkomt, in stand te houden. Deze stamboekvereniging, waarvan ook alle grote terreinbeheerders lid zijn, telt zo'n 100 leden. De schaapskudde in het Gulpdal is in eigendom van de VOF schaapskooi Mergelland. De VOF schaapskooi Mergelland voert de gescheperde begrazing uit en houdt naar buiten regelmatig contacten met alle mogelijke belanghebbenden, bijvoorbeeld de terreinbeheerders, sociale werkplaatsen, Heuvellandhotels, de VVV, etc.

1.3 Doel en vraagstelling

Het vinden van een nieuwe economische basis voor gescheperde kuddes is van belang voor het landschap, de natuur en het levend cultuurhistorisch erfgoed. Dit onderzoek draagt bij aan het nadenken over nieuwe richtingen en het vinden en opbouwen van een nieuwe 'klantenkring'. Binnen het kader van het grotere onderzoeksproject ligt de nadruk van het onderzoek door Wageningen op het in kaart brengen van de belangen van alle betrokken partijen en het van hieruit ontwerpen van een nieuw sociaal contract waarmee de schaapskudde in het Gulpdal duurzaam in stand kan worden gehouden. In het onderzoek van de Wetenschapswinkel is gewerkt met de volgende vragen:

1. Wie hebben belang bij de kudde en de door de kudde geleverde diensten?
2. In hoeverre is het mogelijk dit belang te vertalen naar een bijdrage (financieel of anders)?
3. Onder welke voorwaarden zijn mensen bereid om hun belang om te zetten in een bijdrage?
4. Is het mogelijk om samenwerking tussen belanghebbenden te organiseren?
5. Hoe kan een sociaal contract eruitzien?

1.4 Aanpak en leeswijzer

In het onderzoek zijn meerdere methodes gebruikt:

- Studenten hebben door middel van interviews een inventarisatie gemaakt van belanghebbenden bij de kudde, gerelateerd aan door de kudde geleverde ecosysteemdiensten (zie hoofdstuk 3). In een kleinschalige workshop zijn zij op basis van speltheorie in gesprek gegaan met betrokkenen over het probleem van collectieve goederen (zie hoofdstuk 2).
- Onderzoekers hebben op basis van interviews met de Schaapskooi en Staatsbosbeheer een analyse gemaakt van de relatie tussen de bedrijfseconomie, het natuurbeheer en de afspraken over grondgebruik in het Gulpdal. Dit heeft geleid tot een advies over een meer integraal en duurzaam grondgebruiksarrangement (zie hoofdstuk 4.2).
- Als een vorm van actieonderzoek organiseerden de onderzoekers een workshop met horecaondernemers uit een straal van 5 km rond het Gulpdal. Het idee van de studenten over het gebruik van speltheorie is verder uitgewerkt tot een heus spel, dat met de horecaondernemers is gespeeld, als aanloop tot een poging om te komen tot een sociaal contract (zie hoofdstuk 4.3 en bijlage 1).
- Tot slot is contact gelegd met bierbrouwerij Gulpener, als belanghebbende in de ecosysteemdiensten uit het Gulpdal. Een idee voor een arrangement met Gulpener is uitgewerkt in hoofdstuk 4.4.

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de uitgangspunten en concepten die wij in dit onderzoek hebben gebruikt. In hoofdstuk 3 vatten wij samen op welke manier diverse partijen belang hebben bij de kudde. Hoofdstuk 4 bevat mogelijkheden om het belang van de kudde om te zetten in inkomsten. In het laatste hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen voor de Stichting Schaapscompagnie Mergelland.

2 Uitgangspunten en concepten



Toeristen genieten van de kudde. Foto: Frits van der Gronde.

In dit hoofdstuk introduceren wij een aantal uitgangspunten en concepten die onze aanpak hebben gestuurd, inclusief de manier waarop wij oplossingsrichtingen hebben gezocht. Zo heeft het concept 'ecosysteemdiensten' (2.1) onze zoektocht naar belanghebbenden ondersteund. Waarom die belanghebbenden niet allemaal betalende klant zijn van de kudde, hebben wij geprobeerd te begrijpen met behulp van de concepten 'collectieve goederen' en 'marktfalen' (2.2 en 2.3). Oplossingsrichtingen hebben wij gezocht in het organiseren van samenwerking en afspraken met behulp van het concept 'sociaal contract' en speltheorie (2.4 en 2.5). Een goed begrip van deze uitgangspunten en concepten helpt de lezer onze bevindingen en analyse in de hoofdstukken hierna te begrijpen.

2.1 Ecosysteemdiensten

Om een idee te vormen van wie baat heeft bij de kudde in het Gulpdal – en dus wellicht zou willen bijdrage aan instandhouding ervan – hebben we gebruikgemaakt van het concept ecosysteemdiensten. Volgens de Verenigde Naties zijn ecosysteemdiensten 'de baten die mensen verkrijgen uit ecosystemen' (Millennium Ecosystem Assessment 2005). Er zijn vier soorten diensten: toeleverende diensten, regulerende diensten, culturele diensten en ondersteunende diensten. In totaal werden in het Millennium Ecosystem Assessment wel 30 verschillende soorten ecosysteemdiensten gesignaleerd. Tabel 1 geeft daarvan het overzicht. In vet is daarin aangegeven aan welke diensten mogelijk door de kudde in het Gulpdal een bijdrage wordt geleverd.

Tabel 1 Classificatie van ecosysteemdiensten.

Toeleverde diensten	Regulerende diensten	Culturele diensten
Voedsel	Luchtkwaliteit	Dempen van natuurlijke gevaren
Vezels (o.a. hout, wol)	Klimaatregulering	Culturele diversiteit
Brandstoffen	Waterstromen	Spiritueel / religieus
Genetische hulpbronnen	Vasthouden van de bodem	Kennissystemen
Biochemie, natuurlijke medicijnen	Bodemherstel	Onderwijs
Ornamentale hulpbronnen (o.a. goud)	Waterzuivering	Inspiratie
Drinkwater	Reguleren ziekten en plagen	Esthetisch
	Reguleren onkruid	Sociale relaties
	Bestuiving / zaadverspreiding	Identiteit (plaatsgebonden)
		Cultureel erfgoed
		Recreatie en ecotoerisme

Bron: Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005).

De meeste diensten die ecosystemen leveren aan mensen komen tot stand via menselijke interactie met de ecosystemen (Schrijver & Westerink, 2013). Ofwel, voor de meeste diensten moeten mensen iets doen om ervan gebruik te kunnen maken. In de terreinen van Staatsbosbeheer rond het Gulpdal wordt het Mergellandschap bijvoorbeeld ingezet om nutriënten af te voeren en daarmee een verschraling tot stand te brengen. Dat is een actie die door de beheerders en de herder wordt bedacht en uitgevoerd. Het resultaat is dat de betreffende terreinen specifieke baten voor de samenleving opleveren die er zonder de actie niet zouden zijn. De belangrijkste baten die de schaapskudde in het Gulpdal aan de samenleving levert, zijn een hogere biodiversiteit (van internationaal gewenste doelen) en een mooi landschap dat refereert aan een cultuurhistorische identiteit van de streek. Meer in detail levert de schaapskudde een bijdrage aan de vetgedrukte ecosysteemdiensten in Tabel 1. Het gaat dan om ongeveer de helft van alle ecosysteemdiensten. De lastigste categorie om te duiden, zijn de culturele diensten. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

2.2 Collectieve diensten

Een probleem bij de levering van veel ecosysteemdiensten is dat degene die er baat bij heeft, vaak niet (direct) de kosten draagt om de dienst tot stand te brengen, en er toch van kan genieten. Er is geen functionerende markt. Veel ecosysteemdiensten hebben kenmerken van een 'collectief goed', of 'publiek goed', zoals deze diensten in de hedendaagse literatuur meestal worden genoemd. De Amerikaanse econoom Paul Samuelson wordt algemeen beschouwd als een grondlegger van de hedendaagse publieke goederen-theorie. Hij definieerde een collectief consumptiegoed als een goed dat door eenieder gemeenschappelijk genoten kan worden in de zin dat de individuele consumptie van de één geen afbreuk doet aan dat van een ander (Samuelson 1954). Nadien is daar het criterium van uitsluitbaarheid – de onmogelijkheid om mensen uit te sluiten van gebruik – aan toegevoegd. Het resultaat hiervan is dat meestal geen betaling plaatsvindt bij het leveren van de dienst, waardoor degene die de kosten moet maken dat uiteindelijk niet volhoudt. Daardoor dreigt 'ondervoorziening': er wordt minder geleverd van de ecosysteemdienst dan waar de baathebbers behoefte aan hebben.

Bij sommige ecosysteemdiensten is er een functionerende markt, bijvoorbeeld bij de oogst van hout uit een bos van een individuele eigenaar. Het vlees en de wol van schapen zijn in principe ook prima te vermarkten, al staan de prijzen voor deze producten al tijden onder druk van de wereldmarkt. Als het ecosysteem echter van iedereen is, is overexploitatie een groot risico. Denk aan overbeving. In de 'tragedy of the commons' maakte Hardin (1968) zijn punt met het voorbeeld van overbegrazing van gemeenschappelijke weidegronden.

In de definitie van de publieke goederen-theorie is het niet relevant wie het goed produceert. Hierover is veel debat ontstaan waarbij bij velen de term 'publiek' associaties oproept met door overheden geproduceerde goederen. Het is echter ook heel goed mogelijk dat private partijen publieke goederen

produceren (zoals ook overheden private goederen kunnen produceren) en vaak gebeurt dat gezamenlijk door meerdere partijen. Dat is ook het geval met het landschap in Mergelland: iedere boer draagt met zijn beheer bij aan het fraaie landschap. We hanteren in deze studie daarom de term 'collectieve diensten'. In paragraaf 2.1 zagen we dat de landschaps-gerelateerde diensten die in collectief verband worden geleverd heel divers zijn en keurig passen binnen het raamwerk van de ecosysteemdiensten. Bij elkaar opgeteld, leveren de baten van deze diensten een 'totale economische waarde' op voor de maatschappij. De vraag is hoe we deze waarde kunnen vaststellen en wat we daar vervolgens mee kunnen doen.

Het belang dat mensen hebben bij bepaalde goederen en/of diensten hangt af van hun perceptie ervan. Het belang in een economisch goed of dienst is een – al dan niet geuite – interesse in of claim op het **bezit** ervan, zodat de persoon het goed of de dienst kan gebruiken om te consumeren (waarna het goed of de dienst eventueel is verbruikt) of om te transformeren in een productieproces.

De economische waarde van het Mergelland is zo beschouwd de optelsom van ieders persoonlijk belang, hetzij als consument van de goederen diensten die er worden voortgebracht, hetzij als producent ervan. Het belang van de producent is uiteraard om er geld aan te verdienen, zodat hij daarmee andere producten en diensten kan kopen, dus als ruilmiddel. Een deel van de goederen is privaat en kan zo op de markt worden verhandeld, een ander deel is collectief goed en collectief bezit en kan niet direct op de markt worden verhandeld. Dat laatste heeft grote gevolgen voor het economische proces zoals we hieronder zullen zien.

Naast de al genoemde kenmerken van rivaliteit en uitsluitbaarheid (of liever gezegd het ontbreken daarvan) hebben collectieve ecosysteemdiensten nog enkele relevante kenmerken, die we hieronder toelichten:

- Locatiegebondenheid
- Gelijkheid in perceptie
- Duaal goed (voor zowel consumptie- als productiedoeleinden geschikt)
- Gemeenschap gebonden

Veel collectieve goederen zijn aan een specifieke locatie gebonden. Zowel de productie als de consumptie ligt daarbij ruimtelijk vast; diensten zoals landschappelijke schoonheid en biodiversiteit kunnen niet worden getransporteerd. Als contrast zien we dat de meeste private goederen juist wel eenvoudig transportabel zijn. Een logische consequentie is dat het economisch belang van mensen doorgaans afneemt met de afstand tot de locatie. Vanuit de consument geredeneerd, neemt het aantal mogelijke gebieden om te recreëren enorm toe met de afstand tot de woonplaats. Voor het dagelijkse ommetje is hij aangewezen op gebieden in de directe omgeving, maar zelfs voor korte vakanties is de actieradius tegenwoordig in principe ongelimiteerd.

Een andere reden waarom collectieve goederen vaak met de overheid worden geassocieerd, is omdat de overheid zelf een mechanisme is (of kan zijn) om betaling voor collectieve diensten te organiseren via belastingen, regelgeving en subsidies. Bij collectieve goederen, waarbij in principe iedereen evenveel baat heeft, hebben bestuurders die hieraan geld uitgeven minder kans hierom te worden bekritiseerd dan bij collectieve goederen, waarvan de baten door een deel van de bevolking worden betwist. Met andere woorden: wellicht heeft niet iedereen in de samenleving een gelijke perceptie van het nut van collectieve goederen. De overheid (het bestuur) zal voor goederen waarover de percepties zeer uiteenlopen waarschijnlijk meer moeite willen doen om alleen die mensen te laten betalen die daadwerkelijk gebruikmaken van het collectieve goed of dienst. Een mogelijkheid daarvoor is bijvoorbeeld om het collectieve goed (deels) te privatiseren en te veranderen in een clubgoed. Het collectieve bezit wordt in dat geval aan de bevolking ontnomen door controle over het goed via de eigendomsrechten over te dragen aan een privaat persoon. Met betrekking tot het landschap gaat het dan om parken waarvoor entree wordt geheven. Daarmee wordt nog een ander aspect van collectieve goederen blootgelegd: ze zijn tegelijkertijd productiemiddel en product. Het landschap dat wordt voortgebracht als een bijproduct van agrarische productieprocessen is tevens een productiemiddel voor de horecaondernemer die het zijn klanten aanbiedt. Die klanten ervaren het beeld dat voor hen

wordt ontsloten via bijvoorbeeld een wandelroute als een product. Dit duale karakter ontbreekt bij private goederen, die worden voortgebracht door arbeid en machines (kapitaalgoederen).

In het verleden zijn talrijke publieke/collectieve bezittingen overgedragen aan leden van lokale gemeenschappen en het gebeurt nog steeds als onderdeel van het sociale contract dat lokale gemeenschappen overal in Europa historisch gezien hebben met hun centrale overheid. Voorbeelden zijn de vergunningen die aan lokale producenten worden verleend voor exclusieve rechten op het uitbaten van een camping en de overdracht van met overheidsgeld verworven gronden voor de vorming van natuurreservaten aan private instellingen. Op die manier zijn veel collectieve goederen aan lokale gemeenschappen gebonden.

Collectieve goederen vertegenwoordigen met elkaar een kolossaal vermogen. In een spraakmakend artikel in *Nature* begrootten Costanza *et al.* (1997) de totale waarde van ecosysteemdiensten en het natuurlijke kapitaal op minimaal 33 biljoen dollar per jaar, ofwel bijna tweemaal de totale jaarlijkse wereldproductie. Een groot probleem van dit collectieve vermogen is echter dat het nagenoeg geen inkomen genereert, althans geen collectief inkomen. Het ontbreken van mechanismen (of instituties) om dit vermogen te gelde te maken, leidt onder andere tot problemen met de financiering van collectieve goederen zoals het landschap van Heuvelland.



Het Gulpdal, gezien vanuit het zuiden. Foto: Judith Westerink.

2.3 Een markt voor collectieve goederen

De productie van publieke goederen zoals in de vorige paragraaf geschetst, komt niet als vanzelfsprekend tot stand. In een goed functionerende markteconomie zorgt het mechanisme van de markt ervoor dat:

- gevraagde hoeveelheden goederen worden geproduceerd;
- een prijs tot stand komt die in evenwicht is met vraag en aanbod.

De marktprijs is een belangrijke indicator (maat) voor de waarde van goederen in het economisch verkeer. In goed functionerende markten vormen de prijs en verhandelde hoeveelheid een optimale afspiegeling van wat consumenten bereid zijn op enig moment te betalen en producenten bereid zijn om te produceren. Enkele voorwaarden zijn er wel, waaronder:

- een groot aantal vragers en aanbieders met volledige informatie over het product;
- het goed is een handelsproduct dat in ruime hoeveelheden van gelijke kwaliteit verkrijgbaar is.

Als het bijvoorbeeld gaat om de verkoop van overnachtingen in het Heuvelland zou je kunnen stellen dat aan deze voorwaarden wel is voldaan. Er zijn veel aanbieders van deze diensten met min of meer dezelfde specificaties, het aantal potentiële klanten is ook bijzonder groot, en kunnen tegenwoordig ook nog eens ruim van informatie worden voorzien via het internet. In het algemeen geldt dat voor private goederen en diensten redelijk tot goed functionerende markten beschikbaar zijn. Bij veel publieke goederen moeten we echter constateren dat er überhaupt geen markt is. Je kunt nergens een portie biodiversiteit of Heuvellandschap bestellen. De consequentie hiervan is dat we bij publieke goederen zowel wat betreft de prijs als wat betreft de gevraagde hoeveelheden redelijk in het duister tasten. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat het marktfalen bij publieke of collectieve goederen vaak leidt tot een ondervoorziening ervan. Bij gebrek aan een goedwerkend marktmechanisme verloopt de coördinatie tussen vraag en aanbod via andere mechanismen die vaak minder goed werken. Een beknopt overzicht van een aantal ervan is gegeven in Schrijver en Westerink (2013). Bij de meeste van die mechanismen is er overigens wel een rol voor de overheid.

2.4 Sociaal contract

Een centrale vraag in dit onderzoek is hoe een sociaal contract met betrekking tot de schaapskudde in het Gulpdal eruit zou kunnen zien. Voor beantwoording zullen we eerst moeten aangeven wat wij daarmee bedoelen. De eerste ideeën over een sociaal contract in Europa stammen uit de zeventiende en achttiende eeuw, toen geleerden zoals Thomas Hobbes, John Locke en later Jean-Jacques Rousseau en Immanuel Kant zich bezig hielden met de vraag naar de oorsprong van de maatschappij en de legitimiteit van de staat. Als een rode draad hierin komt een vaak stilzwijgende instemming van het individu naar voren met door de staat opgelegde regels in ruil voor bescherming en andere persoonlijke rechten en vrijheden. Na de verlichting en daaraan verbonden vorming van natiestaten bleef het lange tijd stil op dit vlak, tot in de twintigste eeuw deze ideeën een nieuw leven kregen met het werk van de Amerikaanse filosoof John Rawls. Hij vroeg zich onder andere via een gedachtenexperiment af hoe een maatschappij eruit zou zien vanuit een 'originele positie', waarbij mensen de opdracht kregen die in te richten vanachter een gordijn van onwetendheid over kenmerken van ieder ander. Latere ontwikkelingen in onder andere de speltheorie en in de institutionele economie zijn mede hierop gebaseerd.

Een sociaal contract is het geheel van instituties – dat wil zeggen wetten en regels, normen en waarden – waarop onze maatschappij is gebaseerd. Het sociaal contract is de stilzwijgende afspraak tussen het individu – die met deze instituties instemt – en de staat, die daaraan verbonden rechten waarborgt. In deze definitie heeft 'de staat' dus een hoofdrol, zonder staat geen sociaal contract zo lijkt het. Wij hanteren hier enerzijds een wat ruimere definitie, waarbij aan de gemeenschap, het maatschappelijke middenveld, de 'civil society', een minstens zo grote rol is toebedacht. Anderzijds focussen we in deze studie op slechts een klein deel van wat een sociaal contract kan zijn, samengevat in de vraag: Heeft de civil society, of hebben maatschappelijke organisaties, in

samenwerking het vermogen om op basis van vrijwillige afspraken en zelforganisatie collectieve goederen te financieren?

Collectieve goederen zijn doorgaans inbegrepen in het sociale contract, in de zin dat burgers van de overheid verwachten dat die zorgt voor de voorziening ervan, op basis van het geheven belastinggeld. We zien nu echter dat de overheid zich als directe financier terugtrekt uit de voorziening van een aantal publieke goederen, waaronder natuur en landschap. Daarvoor bestaat blijkbaar onvoldoende politiek draagvlak, misschien vanuit het idee dat een deel van de bevolking geen waarde hecht aan de ecosysteemdiensten. De overheid trekt zich qua ambitie en soms ook eigendom terug uit een aantal gebieden of bezuinigt op het beheer. Bij gebrek aan goed functionerende markten voor de voorziening van een aantal ecosysteemdiensten in bepaalde gebieden is daarom een nieuw sociaal contract nodig.

Bij de analyse van mogelijkheden voor een nieuw sociaal contract maken we gebruik van inzichten uit de speltheorie en gedragspsychologie.

2.5 Speltheorie en gedragspsychologie

De mogelijkheden voor het sluiten van contracten in verschillende van de situaties die in paragraaf 2.2 zijn beschreven, kunnen worden verkend met instrumenten van de speltheorie. Speltheorie heeft betrekking op de (strategische) beslissingen die mensen nemen in een spelomgeving, en hoe gedrag van mensen verandert als de spelregels veranderen. Speltheorie wordt ook gebruikt om levensechte situaties beter te begrijpen.

Een bekend voorbeeld, al eerder aangehaald, gaat over gemeenschappelijke weidegrond (zie Hardin 1968; Ostrom 1990). Iedere boer die daar zijn vee laat grazen, wil zo veel mogelijk dieren kunnen houden. De kans is groot dat er te veel dieren worden gehouden, waardoor het draagvermogen van de weidegrond wordt overschreden. Er groeit minder gras, waardoor de dieren per stuk minder opleveren. De reactie van de meeste boeren zal zijn, om meer dieren te laten grazen, om het verlies aan inkomen te compenseren. Totdat de gemeenschappelijke weide een woestijn is geworden (wat onder meer in grote delen van de Veluwe ook daadwerkelijk is gebeurd). Natuurlijk weten de boeren best dat de weide achteruitgaat door overbegrazing, en dat het beter zou om minder dieren te houden. Maar als de individuele boer een deel van zijn vee terughaalt, zal een ander de vrijgekomen ruimte weer opvullen. Zo blijft de situatie van overexploitatie in stand. Totdat ze gaan samenwerken en de spelregel 'iedereen mag net zoveel vee houden als hij wil' vervangen door een afspraak wie wanneer waar hoeveel vee mag houden, wie dat controleert en welke sancties staan op overtreding. Dit laatste mechanisme wordt zelfsturing genoemd (Ostrom 1990).

Een aantal inzichten uit de speltheorie is relevant voor het probleem in het Gulpdal: de onzekerheid van de levering van ecosysteemdiensten door de kudde die daar graast.

- Voor collectieve ecosysteemdiensten, die niet automatisch voldoende geleverd worden, zullen mensen niet zomaar betalen, ook al is duidelijk dat dat nodig is.
- Het is nodig dat de baathebbers met elkaar afspraken maken over gezamenlijke betaling, wie hoeveel wanneer bijdraagt, onder welke voorwaarden, wat gebeurt met wanbetalers en wie mee mogen doen.

Er zijn in de loop van de tijd, d.w.z. vanaf de jaren veertig van de vorige eeuw, toen de basis voor de theorie door Von Neumann en Morgenstern werd gelegd, talrijke wiskundige modellen ontwikkeld voor zeer uiteenlopende (spel)situaties. De stichting Leerplanontwikkeling heeft een experimentele module ontwikkeld voor het vwo waarin een aantal mooie voorbeelden is uitgewerkt (SLO, 2010).

Het gaat er bij de analyse van de spelsituaties vooral om strategieën te vinden die voor de spelers het best uitpakken, ongeacht wat andere spelers doen. Afhankelijk van het type spel kunnen zo vaak één of meerdere zogeheten Nash-evenwichtstoestanden bestaan (vernoemd naar de bekende Nobelprijswinnaar die de speltheorie groot heeft gemaakt). Die Nash-evenwichtstoestanden bestaan

niet noodzakelijk uit de strategieën die voor alle deelnemers aan het spel gezamenlijk de beste oplossing zouden bieden. In het bekende voorbeeld van het gevangenendilemma eindigen beide spelers in de evenwichtstoestand met meer straf dan wanneer ze optimaal met elkaar zouden kunnen samenwerken. Om meer uit een spel te halen, zal er dus bijvoorbeeld iets gedaan kunnen worden aan de spelregels.

Spelregels hebben invloed op het gedrag van mensen en hoe dat werkt, wordt onderzocht in de gedragspsychologie. Uit de gedragspsychologie komt een aantal inzichten die kunnen helpen bij het opstellen van spelregels voor een nieuw sociaal contract in Heuvelland (RLI, 2014):

- Goed voorbeeld doet goed volgen: mensen doen vaak anderen na, omdat dat blijkbaar zo hoort.
- Mensen koppelen hun zelfbeeld aan de groep waartoe ze behoren: ze zijn graag trots op een gezamenlijke overwinning.
- Mensen hebben soms hulp nodig om zich aan afspraken te houden, omdat het moment van het commitment niet altijd het moment van de beslissing is.
- Mensen kiezen meestal de standaardoptie: gewenst gedrag moet daarom de standaard zijn.

Ten behoeve van dit onderzoek is met behulp van elementen uit het concept van de speltheorie verkend hoe horecaondernemers in het gebied de streek waarderen, of het mogelijk is op basis daarvan te komen tot een sociaal contract en aan welke voorwaarden dan moet worden voldaan. Een verslag met uitleg van het gespeelde spel en beknopte beschrijving van de resultaten is opgenomen in Bijlage 1.

2.6 Naar een nieuw sociaal contract voor de kudde in het Gulpdal

De recreatiesector in Zuid-Limburg heeft de jaarlijkse omzet mede te danken aan het landschap. Daar is iedereen het wel over eens en je zou zeggen dat zij daarmee ook onmiskenbaar een belang erbij hebben het landschap fraai, pittoresk en toegankelijk te houden of te maken. Zo eenvoudig is het echter niet. Het landschap in zijn uiterlijke verschijningsvorm is een optelsom van vele activiteiten/ingrepen die niet door iedereen gelijkelijk worden gewaardeerd. Hoe precies, dat is voor het grootste deel in nevelen gehuld. En al zou je weten wat precies de wensen zijn van al die mensen, welk mechanisme zorgt dan dat zij invloed kunnen hebben op de uitkomst van al die landschapsvormende activiteiten?

De belangen worden vanuit economisch gezichtspunt daadwerkelijk economische belangen als de producten en diensten die ermee worden geassocieerd schaars zijn (waarbij de ervaring van schaarste telt). Praktisch iedere Nederlander (en ook menig buitenlander) heeft economische belangen bij het landschap van Heuvelland. Het gewicht dat eenieder toekent aan dat belang (of belangen) zal echter per persoon en ook in de tijd verschillen.

Belangen kunnen al ontstaan zodra iemand kennis heeft van het bestaan van een gebied. Bijvoorbeeld wanneer op de basisschool – mede aan de hand van plaatjes – wordt uitgelegd dat de gesloten hoeves in carrévorm typisch zijn voor Zuid-Limburg. Dat schept een band, ook al is iemand er op dat moment nog nooit geweest. Toeristen hebben wellicht tijdelijk een wat groter belang. Naast belangen in het Zuid-Limburgse landschap, hebben mensen op deze wijze nog belangen in talrijke andere gebieden en wanneer ze via de krant of op andere wijze vernemen dat een van die landschappen van karakter verandert, kan dat worden ervaren als een inbreuk op de belangen en als een verschraving ervan. De mogelijkheden om in potentie als toerist te kunnen genieten van een landschap worden wellicht geringer. Wat kunnen mensen in dergelijke gevallen doen om hun belang veilig te stellen op een effectieve manier?

Veel mensen vinden het niet erg om bij te dragen aan een voor hen belangrijk collectief goed, zonder dat alle belanghebbenden datzelfde doen. Iets goeds doen geeft een goed gevoel. Om die reden zijn

veel mensen lid van natuurbeschermingsorganisaties of 'vrienden van' clubs. Meestal gaat het bij dergelijke donaties en lidmaatschappen niet om heel grote bedragen, maar veel kleine bijdragen vormen toch een belangrijke basis onder veel van onze collectieve goederen. Om op die manier uitdrukking te kunnen geven aan betrokkenheid, moeten mensen daartoe wel in staat gesteld worden (WRR, 2012). Er moet een beroep worden gedaan op wat ze belangrijk vinden of dreigen te verliezen, en er moet een mogelijkheid worden geboden om iets te doen. De actie 'Adopteer een schaap' van de Stichting Schaapscompagnie Mergelland was om deze reden zo succesvol. Deze actie heeft overigens vooral adoptanten van buiten Heuvelland opgeleverd.

Het individuele belang van een willekeurige Nederlander in het landschap van het Heuvelland staat in geen verhouding tot het gewicht dat dit landschap heeft voor de bewoners van de streek en ook tussen bewoners bestaan grote verschillen. Zowel landbouwers als horecaondernemers hebben een behoorlijk materieel belang bij het Heuvellandse landschap. Er is echter een belangrijk verschil dat samenhangt met de mate van zeggenschap of beslissingsbevoegdheid over de kenmerken van het landschap. Een horecaondernemer heeft nagenoeg geen directe zeggenschap over het landschap, terwijl boeren het landschap zoals wij het kennen grotendeels hebben gevormd en nog steeds vormen.

Voor horecaondernemers met een op toeristen gebaseerde exploitatie is het landschap een belangrijk productiemiddel. Zonder het landschap komt er geen toerist. Maar deze ondernemer is bezitter zonder eigenaarschap en daarom vrijwel volledig afhankelijk van de activiteiten die boeren en andere grondeigenaren ontplooiën. Die kunnen in zijn straatje passen en dan heeft hij geluk, maar evengoed kunnen veranderende activiteiten van boeren het landschap voor de horecaondernemer grondig verpesten. Dit leidt dan tot potentiële conflictsituaties. Die zou je dan kunnen proberen op te lossen via onderhandeling. Het probleem is alleen dat de situatie veel te complex is om er met onderhandelen uit te komen. Veel partijen zijn betrokken bij de landschapsvorming en een individuele horecaondernemer heeft eenvoudigweg geen grip op voorgenomen activiteiten van individuele boeren. Bij veranderingen in het landschap gaat het bovendien om een sluipend proces waarbij kleine veranderingen nog geen afbreuk hoeven te doen aan het totaalbeeld, tot een kantelpunt is bereikt.

Aan de andere kant is het voor boeren die met concessies in hun eigen productieproces tegemoet (willen) komen aan de wensen van horecaondernemers ook geen haalbare kaart om alle individuele horecaondernemers aan te spreken op hun wensen en bereidheid tot medefinanciering.

Voor een nieuw sociaal contract zou het nodig zijn om de producenten en de baathouders van ecosysteemdiensten van een gebied te organiseren. Er moet een nieuw collectief mechanisme worden ontwikkeld waarin onderhandeling plaats kan vinden en er afspraken gemaakt kunnen worden over het niveau van levering van de diensten (inclusief de kwaliteit), vormen van betaling, verevening binnen de groep, en voorwaarden (bijvoorbeeld 'iedereen doet mee'). Voordat we met suggesties komen voor een nieuw sociaal contract, gaan we eerst na wie de belanghebbers zijn en wat hun belang is bij de kudde in het Gulpdal.

3 Een rondje belangen en condities



Ger Lardinois met één van zijn kuddes. Foto: Riet Vermeeren.

In dit hoofdstuk maken we een inventarisatie van belanghebbenden bij de kudde, hun belangen, en hun voorwaarden om aan hun belang uitdrukking te kunnen geven. Belangen zijn immers vaak gedeeld, en zelden eenrichtingsverkeer.

3.1 De VOF schaapskooi Mergelland

De kudde in het Gulpdal is wezenlijk voor het voortbestaan van de VOF schaapskooi Mergelland op langere termijn. Aan het voortbestaan van het bedrijf is werkgelegenheid gekoppeld, niet alleen voor het gezin Lardinois, maar ook voor personeel in dienst. De kudde is op haar beurt aangewezen op het beschikbaar zijn van gronden voor begrazing. De interesses van de schaapskooi Mergelland zijn dus allereerst materieel van aard. Daarnaast heeft met name Ger Lardinois een grote motivatie voor het door middel van begrazing bevorderen van biodiversiteit. Het bedrijf kan alleen duurzaam worden voortgezet als is voldaan aan een aantal essentiële voorwaarden. Deze condities worden hieronder besproken.

Bedrijfsopzet

De kudde in het Gulpdal is niet de enige kudde van het bedrijf. Er worden ook kuddes van het bedrijf ingezet op de Brunsummerheide, de St. Pietersberg en bij gemeenten in de omgeving voor het beheer van openbaar groen. In totaal heeft het bedrijf een zestal kuddes die door een achttal herders wordt gehoed. Daarnaast staat op een aantal locaties schapen binnen een vast raster. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een dertigtal weilandjes die als waterbuffer voor het waterschap Roer en Overmaas dienen. Het bedrijf heeft op drie locaties stallen met ruimte voor in totaal circa 2.000 oaien. De kudde in het Gulpdal bestaat uit circa 350 oaien en zou dus goed moeten zijn voor ongeveer een vijfde van de totale omzet. In de praktijk wordt die omzet met deze kudde niet bereikt. De kudde in het Gulpdal is in 2015 zelfs al enkele jaren verliesgevend en zou vanuit bedrijfseconomisch oogpunt wellicht beter kunnen worden gestaakt. De redenen om de kudde vooralsnog te handhaven, zijn de strategische positie van het Gulpdal dicht bij de centrale stallen, het feit dat juist hier de afgelopen

jaren zeer goede ecologische resultaten zijn gehaald en dus de mogelijkheid bestaat om er goede waardeproposities aan te koppelen, de sterke motivatie van de herder (zie onder) en het perspectief op een verbetering van de situatie. Bovendien heeft de actie 'Red de schaapskudde' in 2012 aangetoond dat er in beginsel al een groot maatschappelijk draagvlak aanwezig is. Nog altijd plukt de schaapskooi hiervan de vruchten met donaties die in totaal circa € 10.000 per jaar opleveren. Hiermee zijn de kosten van de kudde echter nog niet gedekt.

De kudde in het Gulpdal omvat doorgaans 350 ooien van het Mergellandras die van het voorjaar tot de in de herfst via gestuurde begrazing foerageren op 26 ha van de hoger gelegen percelen in het dal. Figuur 1 toont de ligging van deze percelen, die in eigendom zijn bij Staatsbosbeheer. De gestuurde begrazing bewerkstelligt twee dingen:

- een gecontroleerd verschrallingsbeheer voor de realisatie van natuurdoelen;
- voederverzorging van de kudde.

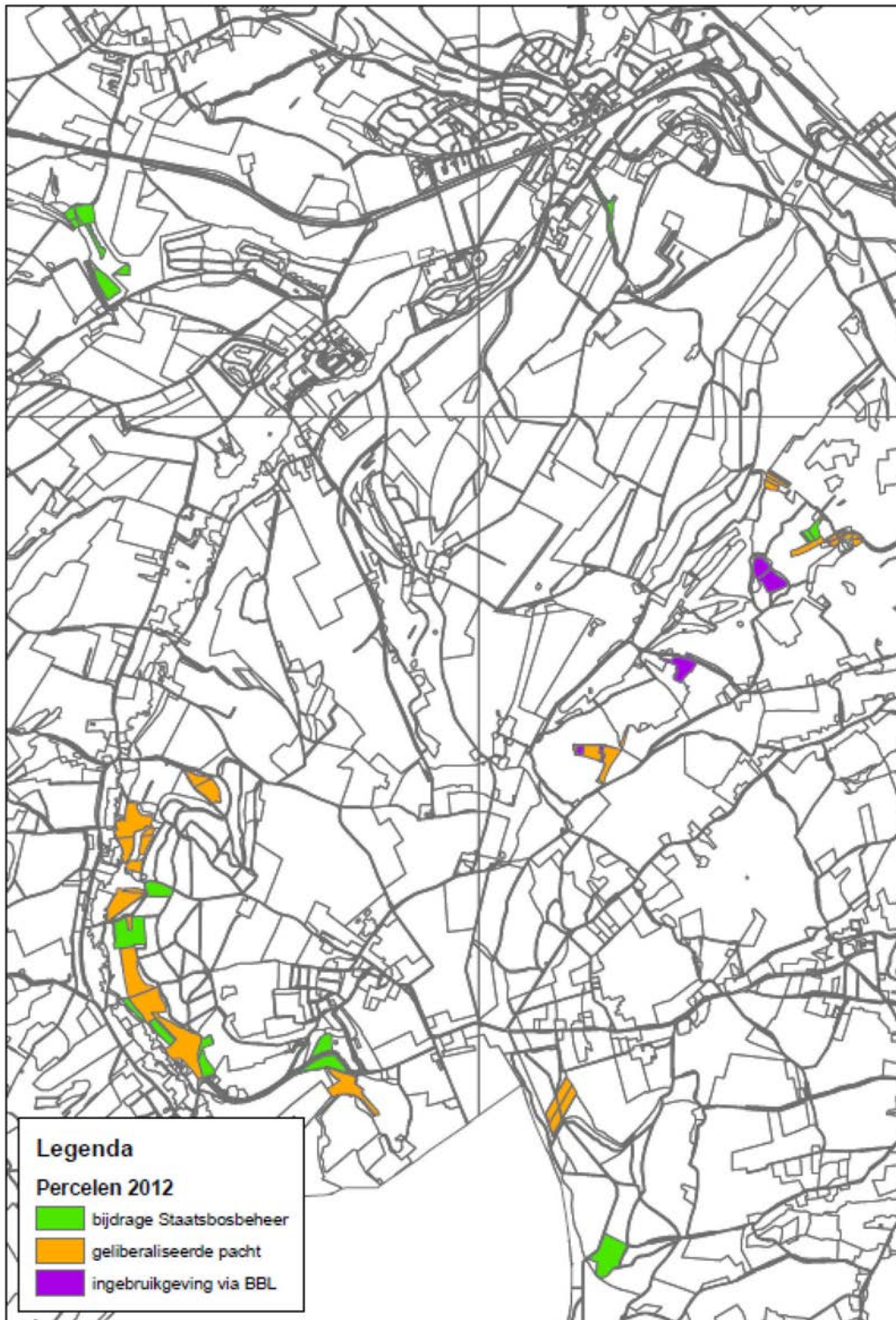
Het natuurbeheer door toepassing van gestuurde, ofwel geschepende begrazing, is het belangrijkste product van het bedrijf. De overige producten – opbrengsten uit vlees, wol en recreatie – zijn bijproducten.

Het verschrallingsbeheer is een geleidelijk proces. Er gaan vaak jaren overheen voordat de gewenste natuurkwaliteit is bereikt. Naarmate de verschralling van de graslanden verder vordert, neemt de biodiversiteit dus toe. Daar staat tegenover dat de hoeveelheid voer en de voederwaarde voor de schapen steeds verder terugloopt.

En daar wringt nu de schoen. De afname van de grasopbrengsten heeft gevolgen voor de omvang van de kudde, of voor het te begrazen areaal. De huidige bedrijfsopzet is echter in wezen nog gebaseerd op de uitgangssituatie waarbij de graslanden nog redelijk productief waren en bovendien geschikt voor standplaatsbeweidings. Dat is ook de reden dat voor deze grond zelfs een pacht gevraagd wordt van € 200 per hectare. De grond wordt kennelijk nog steeds beschouwd als landbouwgrond. Inmiddels zijn de graslanden al lang niet meer zo productief en de situatie is nu zo dat er bijgevoerd moet worden. Een groot deel van de omzet uit lams- en schapenvlees gaat op aan voerkosten. In de winterperiode van circa 100 dagen bedragen de voerkosten ongeveer € 72 per ooi. Ger vertelt: 'De lammeren brengen ongeveer € 90 per stuk op en in een uitzonderlijk goed jaar misschien € 110, maar daar moeten nog de afmestkosten van € 30 per lam vanaf en je hebt er ook nog een aantal nodig voor de vervanging van de schapen. Je mag dus blij zijn als je een beetje quitte speelt.'

Naast de kuddes, met inkomsten uit lamsvlees en de dienst begrazing, heeft de VOF Schaapskooi Mergelland nog een aantal verbredingsactiviteiten. De combinatie met een boerencamping, een herberg en een (wol)winkel zorgt voor extra inkomsten én kosten, en daarmee voor spreiding van risico's. In samenwerking met het internetbedrijf 'Nature's gift' biedt de Schaapskooi een mogelijkheid aan bezoekers van de streek om een dagje met de herder het veld in te trekken. Dat arrangement kost € 35 per persoon, inclusief een lunch. Na aftrek van de kosten voor de organisatie van Nature's gift e.d. houdt de Schaapskooi hieraan nog circa € 10 over. Ook werden bedrijven benaderd voor sponsoring. Dat leverde in 2014 bijna € 2.000 op van de Rabobank Zuid-Limburg en GaiaZoo. Als tegensprestatie wordt voor medewerkers van GaiaZoo een workshop viltten in de schaapskooi georganiseerd. Via de stichtingen Schaapscompagnie Mergelland en Vrienden van schaapskooi Mergelland worden nog veel meer activiteiten ontplooid om de Schaapskooi Mergelland financieel met giften te ondersteunen (zie ook de website van de schaapskudde:

<http://www.schaapskooimergelland.nl/>). Het gaat daarbij onder andere om activiteiten en evenementen zonder directe tegenprestatie, zoals een open dag (400 bezoekers in 2014), 'adopteer een schaap', voorlichting en educatie en een lobby richting beleid.



Figuur 1 Ligging van de begraasde percelen in het Gulpdal.

Exploitatietekorten

Het is in de begrazingssector niet ongebruikelijk dat gescheperde kuddes met exploitatietekorten te kampen hebben (Schrijver, 2015). Normaal gesproken betalen natuurbeheerders de herder een dagvergoeding voor het uitvoeren van begrazingsbeheer. Daarbij maakt het niet veel uit of het gaat om heideterreinen, stadsparken of bijvoorbeeld waterschapsdijken. De dagvergoeding ligt tijdens het begrazingsseizoen stevast tussen € 250 en € 300 voor een kudde met een minimale omvang van rond de 250 ooiën. Deze dagvergoeding is sectorbreed niet voldoende om de volledige kosten van een natuurbegrazingsbedrijf te dekken. Er is gemiddeld een tekort dat rond € 30.000 op jaarbasis ligt voor een kudde van 250 ooiën bij 'multi-kudde' bedrijven (Schrijver, 2015). Het tekort wordt door de

bedrijfsleider en het personeel opgevangen door bijvoorbeeld langer te werken of voor een lager tarief dan de normbedragen die er voor staan. Vergeleken met dit gemiddelde beeld is de situatie van de schaapskooi Mergelland relatief gunstig met betrekking tot de kuddes buiten het Gulpdal, omdat daar contracten met een wat hogere vergoeding tussen zitten. De kostenopbouw van de kudde in het Gulpdal wijkt momenteel echter in negatieve zin af van de situatie die voor de natuurbegrazingssector gebruikelijk is. Dat heeft alles te maken met een negatieve opbrengst voor het natuurbeheer. Er wordt zelfs een pacht betaald, terwijl er wel een herder betaald moet worden om de kudde te hoeden. Deze situatie is niet duurzaam, daar is iedereen het wel over eens.

Duel op de flanken van de Flabberberg

Het beheer van de graslanden in het Gulpdal heeft iets weg van een klassiek duel tussen landbouw en natuur. Daarbij zijn de percelen tussen het beekdal en de heuveltop in trek bij zowel rundvee- en melkveehouders als herders. Onder andere door een ongelijke behandeling binnen de kaders van het Europese landbouwbeleid is de concurrentiekracht van herders in Nederland veel lager dan die van de rundvee- en melkveehouders. De herders vallen met hun heideterreinen onder het natuurbeleid en kunnen daar geen beroep doen op de relatief hoge vaste hectarebetaling uit de eerste pijler van het GLB. In de plaats daarvan zijn ze er aangewezen op een premie per ooi, die is gebaseerd op intensief graslandbeheer met schapen en per hectare omgerekend veel lager uitpakt. En hoewel de natuurlijke graslanden in het Gulpdal vanaf 2016 wel onder het eerste pijler-regime vallen, ondervindt het bedrijf VOF Mergelland op bedrijfsniveau toch nadelen van de ongelijke behandeling tussen herders en veehouders. De schaapskooi Mergelland beheert immers ook de Brunsummerheide. Bovendien vallen voor rundvee- en melkveehouders na de afschaffing van de melkquota met de relatief lage pacht van natuurterreinen grote voordelen te behalen met verdeling van de mestrechten binnen hun bedrijf. Als alleen naar het financiële bod wordt gekeken bij het uitgeven van grond, zullen de herders daarom voorlopig elk duel verliezen.



Melkveehouderijen op het plateau hebben ook interesse in de graslanden op de hellingen. Foto: Judith Westerink.

Motivatie voor natuurbeheer

In het studentenonderzoek kwam de grote interesse van Ger Lardinois voor de inzet van zijn kuddes in natuurbeheer naar voren (De Bruijne *et al.* 2014). Meer nog dan bij de vele verbredingsactiviteiten en de begrazing van stadsparken, ligt zijn hart bij het bevorderen van zeldzame flora door middel van zijn vakmanschap en zijn kudde. Dat het Mergellandschapen zijn, een ras dat zich in deze regio heeft ontwikkeld voor de begrazing van de kalkgraslanden, ziet hij als onderdeel van de kwaliteit die hij kan

leveren. Deze schapen zijn immers bij uitstek geschikt voor de hellingen en kunnen goed omgaan met de lagere voedingswaarde van het gras. Ger vertelt graag hoe hij met zijn honden de kudde stuurt, zodat ze op de juiste plekken grazen en de belangrijke planten laten staan. Ook is hij overtuigd van de voordelen voor biodiversiteit van geschepede begrazing (en in het bijzonder de Mergellandschapen) boven het intrasteren van schapen of begrazing met koeien. Het verliezen van de graslanden in het Gulpdal zou raken aan de beroepstrots en intrinsieke motivatie van de herder.

3.2 De terreinbeheerder

De terreinbeheerder – Staatsbosbeheer in het geval van het Gulpdal – is de uitvoerder van de belangen van de provincie. Staatsbosbeheer is daarmee niet de enige partij met zeggenschap over het ecologische beheer. De doelen zijn door SBB samen met de provincie vastgesteld. De provincie is verantwoordelijk voor het behalen van de natuurdoelen die in Europees verband zijn afgesproken. De provincie geeft bovendien invulling aan het sociaal contract dat zij heeft met de burgers in Limburg voor het borgen van de kwaliteit van natuur- en landschap. Op dat vlak is de laatste tijd beweging ontstaan. Nog niet zo lang geleden was het min of meer vanzelfsprekend dat de overheid (de Rijksoverheid in dit geval) borg stond voor de kwaliteit van natuur en landschap en de financiering ervan. Die keuze is/was een vrij logische vanuit het oogpunt van kostenbeheersing, aangezien overheden deze taak met beperkte transactiekosten kunnen uitvoeren.

Nu ligt dat duidelijk anders. Het is niet voor niets dat dit onderzoek door de Wetenschapswinkel er is gekomen. Binnen de provincie leven kennelijk vragen over de legitimiteit van de financiering van het terreinbeheer met publieke middelen, en in het bijzonder de inzet van geschepede schaapskuddes daarbij. Dat roept de vraag op of er een verschuiving is geweest in voorkeuren van de Limburgse bevolking, waarbij een deel in ieder geval de hoogte van de uitgaven voor natuur en landschap niet langer op prijs stelt. Met andere woorden: is natuur en landschap een 'betwist' publiek/collectief goed geworden? Het is zeker zo dat hierover een maatschappelijk debat is ontstaan. Juist in Limburg is er een polemiek gaande over een zeldzame zeggekorfslak die economische ontwikkeling van toch al in moeilijkheden verkerende bedrijventerreinen van steden zoals Heerlen en Sittard in de weg staat. Een antwoord op de vraag hierboven gesteld, is echter niet gegeven. Opmerkelijk is het ondertussen wel dat enerzijds harde afspraken met Europa zijn gemaakt over het realiseren van Natura 2000-doelstellingen en dat anderzijds de financiering van het vehikel dat deze doelstellingen bij uitstek zou kunnen realiseren onder vuur ligt. Tijdens bijeenkomsten voor dit project is in ieder geval telkens een breed draagvlak uitgesproken voor de activiteiten van de schaapskooi Mergelland. Ook vanuit de uitvoerende terreinbeheerder SBB is er veel waardering voor het werk van schaapskooi Mergelland.

Staatsbosbeheer als terreineigenaar en -beheerder van natuurgebieden heeft vergelijkbare belangen als schaapskooi Mergelland waar het gaat om continuïteit van het bedrijf en de werkgelegenheid. Evenals de schaapskooi kampt de organisatie van SBB met tekorten om alle huidige personele inzet te dekken.

De technocratie van het ecologisch beheer is vastgelegd in de ambitiekaart bij het provinciale natuurbeheerplan. Op de provinciale ambitiekaart bij het natuurbeheerplan van 2016 is het natuurgebied in het Gulpdal aangeduid met de code ZZ11.20B. Een groot deel betreft 'Wintereiken-beukenbos' en 'Parelgras-beukenbos', bij elkaar meer dan 90%. Een veel kleiner deel heeft het natuurdoeltype 'Bremstruweel' dat als droog schraalland kan worden beheerd. Hieronder vallen de terreinen die nu aan de schaapskooi Mergelland zijn verpacht.

In heel Zuid-Limburg ziet SBB mogelijkheden voor in totaal minimaal vier geschepede schaapskuddes op de schrale kalkgraslanden en andere natuurterreinen. De voor schapenbegrazing geschikte terreinen liggen her en der verspreid door heel Zuid-Limburg. Het areaal is dus sterk versnipperd. Van de in totaal circa 70 ha geschikt kalkgrasland is nu zo'n 40 ha in ecologische zin goed ontwikkeld. Het merendeel daarvan wordt door schapen begraasd. Daarbij heeft SBB een goede relatie met de schaapskooi Mergelland, maar ze wil niet van één partij/bedrijf afhankelijk zijn (o.a. uit oogpunt van

risicospreiding t.b.v. de ecologische kwaliteit). SBB houdt daarom in principe nadrukkelijk de optie open voor concurrenten. De schaapskooi Mergelland is nu wel een grote speler. SBB ziet zich genoodzaakt om scherp te letten op de kosteneffectiviteit van het beheer. Begrazing met het historische Mergellandras is voor SBB geen vereiste. SBB is wel groot voorstander van samenwerking tussen Terrein Beherende Organisaties (TBO) onderling en ook van samenwerking tussen serieuze herders. De schapenbedrijven moeten wel levensvatbaar zijn. SBB staat er daarom ook voor open om mee te denken over oplossingen op systeemniveau.

3.3 De horeca- en recreatiesector

De horeca- en recreatiesector in de regio Heuvelland is vooral gebaat bij een aantrekkelijk landschap. Daar komen de toeristen op af. Dat landschap is zoals gezegd een product van inspanningen van talrijke boeren en andere grondeigenaren uit de omgeving en dan in het bijzonder inspanningen die in het verleden hebben plaatsgevonden als een soort bijproduct van de landbouwactiviteiten van toen. Met de huidige landbouwpraktijken staan de artefacten van toen vaak op gespannen voet: instandhouding is niet vanzelfsprekend.

Wanneer we naar het belang kijken van afzonderlijke horecaondernemers bij de schaapskudde in het Gulpdal en bij het landschap dat met de kudde wordt gecreëerd, is deze wellicht niet heel groot. Ook zonder kudde is er immers nog veel landschap te genieten in het Heuvelland. Het belang is ook moeilijk uit te drukken in termen van extra omzet o.i.d.: het is moeilijk te meten. Toch erkennen alle horecaondernemers die aanwezig waren bij de door ons georganiseerde workshop, dat zij een belang hebben. Daar wordt dan wel meteen bij aangetekend dat dit feitelijk voor het hele Heuvellandschap geldt. Het belang van een fraai Heuvellandschap is zelfs wezenlijk voor nagenoeg alle horecaondernemers. Dat blijkt ook uit het feit dat de gemeente Gulpen-Wittem bij de top behoort van toeristische gemeenten in Nederland. Maar liefst 30% van de beroepsbevolking is er werkzaam in de horecasector.

Veel kleine belangen maken samen een groot belang. De horecasector is zelfs zo belangrijk dat speciale maatregelen zijn getroffen om het landschap van Heuvelland tegen verdere aantasting te beschermen. Die bescherming is een (stilzwijgend) onderdeel van het sociale contract. De overheid beschermt deze belangen van de horecaondernemers die daar, afgezien van de reguliere belastingen, in principe geen betaling tegenover hoeven te stellen. De schaapskooi Mergelland runt naast de kuddes ook een mini-camping. Dat is best lucratief en het bedrijf zou deze camping eventueel nog wel verder willen uitbreiden. Daarvoor wordt echter geen vergunning verstrekt, juist om het landschap te beschermen tegen verdere aantasting. Deze en andere belemmeringen op het vrije ondernemerschap maken eveneens deel uit van het sociale contract.

In de workshop gaven horecaondernemers aan te willen bijdragen aan ondersteuning van de Schaapskooi Mergelland op basis van principes van wederkerigheid en gelijke behandeling. Voor veel horecaondernemers is de schaapskooi niet alleen een producent van een aantrekkelijk landschap, maar met de camping en herberg ook een concurrent. Daarnaast zijn er meer agrarische ondernemers met een neventak in de horeca: ook zij leveren landschap en willen daar best een vergoeding voor. Het lijkt erop dat de kudde niet het schaalniveau is voor een nieuw sociaal contract met horeca-ondernemers: veeleer is behoefte aan vereffening van kosten en baten van het landschap op een hoger ruimtelijk schaalniveau, waarbij veel meer producenten en baathebbers betrokken zijn (en sommigen in een dubbele rol, zoals de schaapskooi zelf).

Tot de condities die de kans op een bijdrage vanuit de horecasector vergroten, behoort zeker ook een heldere en eenduidige communicatie over het doel en de effecten van de schaapskudde in het Gulpdal. Uit de studie van de ACT-groep kwam niet alleen naar voren dat biodiversiteitsdoelen nauwelijks herkend worden door lokale stakeholders, maar ook de culturele waarden worden volgens de ACT-groep voornamelijk herkend door buitenstaanders. De 'toeristische diensten' die door de kudde worden geleverd (zie 2.1), zouden beter kunnen worden gecommuniceerd.



De Gulp ter hoogte van Beutenaken. Foto: Judith Westerink.

3.4 Een groot lokaal bedrijf: Gulpener

Een van de grotere bedrijven in de regio is de Gulpener bierbrouwerij. De bierbrouwerij timmert op het gebied van duurzaamheid behoorlijk aan de weg en geeft aan een groot belang te hechten aan het traditionele Heuvellandschap. Gerst (400 ha) en hop worden daarom bijvoorbeeld van zo'n 35 lokale boeren betrokken. De belangen in de schaapskudde zijn voor Gulpener minder direct dan bij de teelt van gerst, en daarom lastiger om in gezamenlijkheid vast te stellen.

Een mogelijk belang van Gulpener bij de kudde loopt via het natuurbeheer en de kwaliteit van het water van de Gulp³. De ruime beschikbaarheid van schoon water is een van de voornaamste redenen voor de vestiging en de groei van Gulpener in Gulpen. Nog steeds haalt Gulpener het water voor het brouwproces uit het gebied. Dat bovenstrooms het risico op vervuiling van het rivier- en grondwater wordt geminimaliseerd, is in het belang van Gulpener. Het natuurbeheer in het Gulpdal is door de extensieve vorm van beheer de beste garantie op schoon water.

Gulpener bouwt de bijdrage aan het Zuid-Limburgse landschap en de milieukwaliteit verder uit, onder andere door boeren te stimuleren om biologisch te gaan telen of anderszins onder het SMK-keurmerk. Een andere vorm van stimuleren van de regionale economie vindt plaats via projecten van het Gulpener Bierhuys.

3.5 Overige belanghebbenden

Buiten de hier als groep of individueel bedrijf genoemde belanghebbenden heeft natuurlijk in beginsel iedere inwoner van Zuid-Limburg voor het woongenot een claim op het landschap. Ook buiten Zuid-Limburg zelf zullen veel mensen interesse hebben in het Heuvellandschap. Deze groep is om praktische redenen – diffuus en moeilijk bereikbaar – geen doelgroep voor dit onderzoek. Onderstaande is dan ook een ruwe verkenning die grotendeels uit aannames bestaat.

Bewoners van de gemeente Gulpen-Wittem hebben belang bij de kudde van het Gulpdal vanwege de cultuurhistorische waarde. Het oude gebruik van scheperen van Mergellandschappen wordt in stand

³ Wij hebben hierover niet gesproken met Gulpener. Deze alinea is gebaseerd op onze eigen redenering. Per e-mail laat Gulpener weten open te staan voor gesprek met de schaapskooi.

gehouden en doorgegeven aan de toekomst. Kinderen die nu opgroeien in Gulpen-Wittem, lopen de kans de kudde tegen het lijf te lopen en kennis te maken met de geschiedenis van het gebied en het ontstaan van het landschap. Daarnaast is het een belevenis om levende dieren te zien met een herder en een hond erbij: dat zegt meer dan een documentaire of een boek. Verder hebben de bewoners baat bij de instandhouding van de kruidenrijke kalkgraslanden, die in Nederland nergens anders te vinden zijn. Ook dit stukje eigenheid wordt zo de toekomst mee in genomen. Er lijkt echter weinig trots te zijn op dit lokale erfgoed, en weinig besef van hoe bijzonder dit is. Voor bewoners is het vanzelfsprekend dat de kudde er is, en wellicht zelfs lastig als de kudde gebruikmaakt van lokale wegen of lawaai maakt en stank produceert. Dat is althans de indruk uit het studentenonderzoek (De Bruijne *et al.* 2014). Meer onderzoek is nodig om hier een goed beeld van te krijgen.

Toeristen komen naar Heuvelland voor dergelijke belevenissen: zij komen voor het landschap en wat ze kunnen meemaken. Toeristen zijn bewuster op zoek naar belevenissen zoals het tegenkomen van een kudde in het landschap, staan daar op dat moment meer voor open, en zullen het ook eerder waarderen als iets bijzonders. Toeristen zijn nauwelijks onderzocht (twee interviews): hun belang is indirect meegenomen in de gesprekken met recreatie- en horecaondernemers. Deze ondernemers hebben immers belang bij enthousiaste klanten. Op de belangen van horecaondernemers zijn we in paragraaf 3.3 ingegaan.

Overige bedrijven in de regio hebben ook een belang bij de kudde in de zin van vestigingsklimaat. Een mooie omgeving is een visitekaartje voor een bedrijf. Daarnaast is het voor een bedrijf belangrijk dat haar werknemers in een aantrekkelijke omgeving kunnen wonen. Vooral voor lokale bedrijven is dit een moeilijk uit te leggen verhaal. Hun werknemers zijn vaak afkomstig uit het Heuvelland en zullen niet verhuizen als de kudde zou verdwijnen. Voor een aantal grotere bedrijven is het imago wel gekoppeld aan de kwaliteit van het gebied. Gulpener is zo'n voorbeeld: in paragraaf 3.4 is hierop in gegaan.

Voor de meeste ondernemers in de regio vertegenwoordigt de biodiversiteit geen groot belang, sommige hebben er misschien zelfs meer last van dan baat bij. Dat ligt anders voor de overheden. In 2014 is op de begroting van de provincie Limburg 15 miljoen euro opgenomen voor Natuur en Landschap en daarnaast 6 miljoen voor het Platteland, ruim 11 miljoen voor Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit en zelfs bijna 35 miljoen voor Leefbaarheid. Het zijn allemaal thema's waarin het onderwerp biodiversiteit een formele status heeft. Het formele belang van biodiversiteit is geregeld binnen Europese (Natura 2000) en Nationale kaders (o.a. FF-wet en NSW). De uitvoering is in handen van de provincie die het beleid onder andere gestalte geeft met een subsidieregeling en door de kaders te stellen voor gemeentelijke bestemmingsplannen. De Gemeente Gulpen-Wittem is ook belanghebbende, evenals de lokale VVV. Wie de website van de gemeente in 2015 bezoekt (<http://www.gulpen-wittem.nl>), ziet meteen welk belang de gemeente toekent aan recreatie. Het hoofdmenu kent twee items waarvan 'Ontdek Toeristische informatie' er één is. De overheden zijn vanwege hun formele machtsbasis per definitie ook actoren met de meeste invloed in de realisatie (of het ontbreken daarvan) van collectieve goederen.

Samenvattend zijn er belangen gemoeid met de schaapskudde in het Gulpdal per individu (inwoner of toerist), op bedrijfsniveau en voor de overheid die de uitvoering van haar belang ten aanzien van biodiversiteit heeft neergelegd bij SBB. Een relevante vraag is echter of al die belangen in dezelfde richting werken of dat er ook tegengestelde belangen zijn. Dat speelt op ten minste twee niveaus. Op dit moment is het zo dat voor de financiering van de collectieve diensten die de Schaapskooi Mergelland levert, uiteindelijk voornamelijk de overheid opdraait. Mensen die vinden dat de overheid hieraan te veel geld besteedt (bijvoorbeeld omdat zij menen er zelf geen baat bij te hebben), hebben een belang bij afschaffing van de betalingen met belastinggeld. Daarnaast kunnen er concurrenten zijn van de Schaapskooi Mergelland die de gevraagde diensten ook zouden kunnen leveren, of die andere diensten zouden kunnen leveren met de gebruikte middelen. Concurrenten hebben vanzelfsprekend tegengestelde belangen, al wil dat niet zeggen dat al hun belangen tegengesteld zijn. In hoeverre tegengestelde belangen een rol spelen in de huidige beleidsprocessen binnen het provinciale apparaat is niet onderzocht en valt ook buiten de afbakening van deze studie. De schaapskudde in het Gulpdal heeft wel een heel sterke waardepropositie wat betreft de in internationaal verband afgesproken natuurdoelen en ook voor een reeks van andere collectieve goederen. Er zijn momenteel geen concurrenten in beeld met een vergelijkbare propositie.

4 Arrangementen: van belangen naar bijdragen

Arrangementen zijn manieren om dingen te regelen en afspraken vorm te geven. Vaak zijn arrangementen een samenstelling van meerdere organisatievormen, strategieën, contracten, middelen en activiteiten. Ze zijn in de regel verbonden aan netwerken van partijen. Voor een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal zoeken wij oplossingsrichtingen in arrangementen. In dit hoofdstuk komen o.a. aan de orde: verhaal en netwerk, grondgebruik, horecacombi's en een idee voor een samenwerking tussen SBB, de schaapskooi en Gulpener.

4.1 Verhaal en netwerk

Ontwikkel het verhaal van de kudde en vertel het door

Een van de belangrijkste aanbevelingen van het studentenonderzoek is dat de Stichting Schaapscompagnie Mergelland en de Schaapskooi een goed verhaal moeten vertellen (De Bruijne *et al.* 2014, zie ook ZKA 2009). Een kudde zien is leuk, maar als je weet wat je ziet, kun je het meer waarderen. Mensen zijn zich ook niet altijd bewust van de waarde die ze aan iets hechten. Soms wordt dat pas duidelijk als ze het dreigen te verliezen. Ook dit verhaal van bedreiging van de kudde moet daarom verteld worden.

De beperkte interviews geven de indruk dat vooral mensen van buiten het gebied de cultuurhistorische waarde van de kudde kunnen waarderen. Zij zullen belangstelling hebben voor het cultuurhistorische verhaal. Ook het verhaal van de relatie van de kudde met biodiversiteit moet worden verteld. Biodiversiteit wordt op zichzelf niet zo belangrijk gevonden door veel toeristen en horecaondernemers, maar ondertussen bepalen de kleuren van voorjaarsbloeiërs en die van najaarsbloeiërs wel in belangrijke mate het karakter van het landschap en van het gevoel dat mensen daarbij krijgen. Het is best een complex, maar daarmee ook interessant verhaal. Wat is de meerwaarde van een gescheperde kudde boven het inrasteren van dieren, of maaien? Het vakmanschap van de herder is een laag die daarbij hoort. Verder is het verhaal van de relatie van de kudde met het landschap een mooi verhaal om te vertellen. Gescheperde begrazing hoort immers bij de hellingen en stond in het verleden in dienst van de akkerbouw op de plateaus. Deze verhalen kunnen verteld worden aan toeristen en bewoners, maar kunnen ook verteld worden bij de wol en het vlees.

De schaapskooi en de stichting kunnen het verhaal direct vertellen aan toeristen en bewoners, via de website of tijdens ontmoetingen, maar het kan ook worden verteld aan tussenpersonen die het weer doorvertellen. Bijvoorbeeld horecaondernemers, gemeenteambtenaren, SBB of de VVV. Het netwerk van de schaapskooi en de stichting wordt daarmee extra belangrijk. Het gaat er niet alleen om zo veel mogelijk contacten te hebben, maar dat contacten ook ambassadeurs en bruggenbouwers zijn. Mensen die zich op wat voor manier inzetten voor de schaapskooi leveren daarmee ook een tegenprestatie voor de geleverde ecosysteemdiensten.

Versterk het netwerk

De schaapskooi heeft een uitgebreid netwerk door de vele activiteiten en de verbinding met de Stichting Schaapscompagnie Mergelland. Toch hebben de studenten van de ACT-groep in hun onderzoek gewezen op een aantal tekortkomingen in het netwerk van de Schaapskooi Mergelland (De Bruijne *et al.* 2014). Bij een aantal activiteiten constateerden zij een onvoldoende connectie met belangrijke stakeholders. Dit schreven zij toe aan een gebrek aan focus bij de schaapskooi enerzijds en een gebrek aan capaciteit anderzijds. Inderdaad kost het opbouwen en onderhouden van een netwerk veel tijd. Aan de andere kant is het goed nieuws dat er blijkbaar nog potentieel is om het netwerk uit te breiden en te verstevigen met partijen die belang hebben bij de instandhouding van de kudde.

Bij het onderhouden van het lokale netwerk hebben de bestaande sociale netwerken en relaties grote invloed. De afgelopen periode is voor de schaapskooi veel energie gaan zitten – ook bij betrokken vrijwilligers – in het omgaan met conflictsituaties die waren ontstaan als gevolg van belangentegenstellingen rond het grondgebruik in het Gulpdal. Conflictsituaties zijn inherent aan de belangentegenstellingen die kunnen voortvloeien uit de omgang met collectieve goederen, en reden temeer voor goede samenwerking en het maken van afspraken (Ostrom, 2005, 2009). Het is bovendien van groot belang dat Staatsbosbeheer duidelijkheid schept over het Gulpdal.



Hellinggraslanden tussen Slenaken en Beutenaken. Foto: Judith Westerink.

4.2 Grondgebruik

De ontwikkelingen die in 2015 in het kader van het Europees landbouwbeleid zijn ingezet en de reeds bereikte natuurkwaliteit op de door de schaapskudde gegraasde gronden in het Gulpdal, brengen oplossingen voor een meer integrale benadering van het bedrijfssysteem van de schaapskooi Mergelland dichterbij. Het belang van zo'n integrale benadering wordt door alle partijen onderkend. Tot nu toe ontbrak het aan de financiële middelen om het bedrijfssysteem zo vorm te geven dat de activiteiten van de herder jaarrond in een logisch verband met beschikbare terreinen kon worden gebracht, zoals dat ook vroeger het geval was (zie Hillegers, 1993). Daarvoor waren twee duidelijk aanwijsbare oorzaken die nu zijn weggenomen:

1. Binnen de systematiek van de Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer Limburg (SVNL) en de voorlopers hiervan, zoals Programma Beheer, is de vergoeding voor het natuurbeheer gekoppeld aan de kostprijs van het beheer. Voor terreinen die om veel beheer vragen, is zo een hogere vergoeding beschikbaar. Die hogere vergoeding komt echter pas beschikbaar op het moment dat de gewenste natuurkwaliteit is bereikt. Tot die tijd moet een terrein het doen met een lagere vergoeding passend bij een algemener natuurdoeltype. Door het ontbreken van mogelijkheden binnen de huidige regeling SVNL van een toeslag op overgangsbeheer kon SBB tot nu toe niet de hoge hectarevergoeding claimen voor schraalgrasland. Nu de natuurdoelen wel zijn bereikt en het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied, kan de hogere subsidie wel worden geclaimd en worden meegenomen in de nieuwe lumpsumafspraken van SBB met de provincie. Hierin is ook de toeslag voor schaapskuddes begrepen in Natura 2000-gebieden die de provincie Limburg in 2014 en 2015 tegelijk met een aantal andere toeslagen heeft opengesteld (provinciaal

blad jaargang 2014 nr. 94). In de SVNL-bijlage is voor het begrotingsjaar 2015 het maximale bedrag vastgesteld op € 260,91/ha (het lage tarief is van toepassing op het Gulpdal).

2. Tot 2015 kwamen natuurlijke graslanden niet in aanmerking voor pijler 1-geld. Dat is de subsidie die iedere boer in het kader van het Europese landbouwbeleid als directe inkomenstoelage kan ontvangen, mits hij zich houdt aan de goede landbouwpraktijken en vanaf 2015 ook aan een aantal vergroeningseisen. De nieuwe subsidie heeft het karakter van een flat-rate. Dat wil zeggen dat voor iedere hectare een vast bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht hetgeen er wordt geteeld. Voor Nederland komt dat neer op een bedrag van circa € 365 per hectare (inclusief vergroeningspremie). Dat is het bedrag vanaf 2019; tot 2019 geldt een overgangsregeling waarin de bestaande toeslagen geleidelijk worden afgebouwd of opgebouwd. Voorwaarde is wel dat de grond die de boeren in gebruik hebben voor de subsidie in aanmerking moet kunnen komen. Tot de recente stelselwijziging was dat voor natuurgrond niet mogelijk. Er werd een stringent onderscheid gemaakt tussen landbouwgrond enerzijds en stadsparken, recreatieterreinen en natuurgronden e.d. anderzijds. Na de herziening van het GLB-stelsel in 2015 bepaalt iedere lidstaat voor zich welke gronden als subsidiabele landbouwgrond kunnen worden aangemerkt (binnen het kader van Europese afspraken). Voor Nederland was daarmee de weg vrij gemaakt om natuurlijke graslanden in aanmerking te laten komen voor pijler 1-subsidie. Nederland heeft ervoor gekozen om heideterreinen vooralsnog niet aan te merken als subsidiabele landbouwgrond, maar natuurlijke graslanden wel.

Voor de kudde in het Gulpdal zou het bovenstaande goed nieuws kunnen zijn als hierover met SBB goede afspraken worden gemaakt. De SVNL-vergoeding voor droog schraalgrasland bedraagt in 2015 circa € 563/ha en dat is ruim € 300 meer dan voor normaal kruiden- en faunarijck grasland. Samen met het toekomstige pijler 1-geld komt zo per hectare bijna € 930 beschikbaar voor het beheer. Dat is voldoende om er de pacht mee te betalen en een groot deel van het exploitatietekort op te heffen wanneer het huidige beheer op de kalkhellingen kan worden uitgebreid naar 40 hectare.



Graslandje in het dal ten hoogte van Beutenaken. Foto: Judith Westerink.

Voor de kuddes op de heide is zo'n oplossing nog niet in zicht. Niet alleen is de standaard SVNL-vergoeding voor heide (€ 170 tot € 180 per hectare) veel lager dan voor droog schaalgrasland, heide komt niet in aanmerking voor pijler 1-geld. Voor herders met kuddes op de heide is in het nieuwe GLB wel een ooi-premie beschikbaar van circa € 24 per ooi, maar dat komt omgerekend per hectare heide altijd op een veel lager bedrag uit dan de € 365 voor landbouwgrond.

4.3 Horecacombi's

In gesprekken met horecaondernemers en met kenners van de sector zijn door hen verscheidene ideeën aangereikt voor nieuwe arrangementen of om bestaande te versterken. Hieronder worden de gepresenteerde en verder uitgewerkt. Een rode draad door al deze ideeën is dat ze ook van de kant de schaapskudde Mergelland om een actieve bijdrage vragen in de vorm van investeringen of organisatiecapaciteit. Er zal dus bij ieder idee een afweging moeten worden gemaakt of die gevraagde inspanningen lonend zijn. De vraag is vervolgens ook of en in hoeverre het de Schaapskooi Mergelland helpt bij het terugdringen van het exploitatietekort.

Eén voorstel is om horecaondernemers om een bijdrage van € 100 per jaar te vragen en morele support in ruil voor een gratis bezoek aan de kudde en het eventueel mogen meelopen met de kudde voor gasten van de horecaondernemers. In potentie zou dat – wanneer alle circa 50 horecaondernemers in de directe omgeving meedoen – een bedrag van rond € 5.000 kunnen opbrengen. Aan de andere kant van de deal wordt dan echter van de schaapskudde Mergelland een inspanning gevraagd om een onbekend en wellicht niet te behappen aantal gasten op te vangen en te begeleiden. De VOF Schaapskooi Mergelland biedt al een vergelijkbaar arrangement aan via bedrijven zoals 'Euregio Promotion' en 'Nature's gift', waar potentiële klanten zich voor € 35 per persoon kunnen inschrijven voor een dagtocht met de herder. In die vergelijking is dit aanbod van de horecaondernemers ver onder de marktwaarde en het is ook zeer de vraag of de opbrengsten in dit geval de kosten zouden goedmaken, want het begeleiden van gasten brengt een aantal extra handelingen (uitleg, administratie e.d.) met zich mee die tijd vergen. Dit voorstel kunnen we dus wel als onrendabel en niet realistisch aan de kant zetten.

Een aantal horecaondernemers zou ieder een bijdrage in de orde van € 1000,- per jaar willen overwegen voor een of meer van de volgende tegenprestaties:

- een zichtbaar aanwezige kudde (ook) in Epen;
- een aantal lammeren (bijv. 10) op afroep voor vlees;
- mede organiseren van een braderie met een proeverij / exposure van dit 'dorpstvlees';
- demonstratie schapen drijven voor gasten en/ of een gratis bezoek van gasten aan de schaapskooi;
- de ondersteuning van de ondernemers die hieraan bijdragen prominent zichtbaar maken.

Het bedrag aan opbrengsten is nu substantieel, in de orde van € 50.000 als alle horecaondernemers meedoen. Daar staat echter een bandbreedte aan kostbare wensen tegenover waarvan de rendabiliteit niet onmiddellijk duidelijk is. Welke waarde vertegenwoordigen die afzonderlijke wensen en welke kosten staan daar tegenover? Dat zal eerst nader onderzocht moeten worden en daarna eventueel uitonderhandeld. Dan is er een reële mogelijkheid voor wat extra werkgelegenheid waaraan iemand een boterham kan verdienen. Dat is mooi, want het is een vorm van samenwerking waar alle partijen beter van kunnen worden. De focus op tegenprestaties ontnemt echter het zicht op de bijdrage aan het grotere probleem, namelijk het ontbreken van een beloning voor de inspanningen van VOF schaapskooi Mergelland voor collectieve goederen, waar de horecaondernemers nu al (gratis) de baten van genieten. Die beloning wordt met zo'n arrangement nog steeds niet geregeld en hiervoor geldt het omgekeerde van wat zojuist is geschetst: bij het ontbreken van samenwerking is de kans groot dat alle partijen slechter af zijn.

Daarnaast waren er ideeën voor alternatieve inkomstenbronnen voor de schaapskooi:

- Organiseer een evenement samen met de schutterij, schapen naar het dal jagen en daarna een bijdrage vragen aan de toeschouwers.
- Ontwikkel combi-arrangementen met collega-bedrijven.

Blijft staan de behoefte aan samenwerking op het niveau van het gebied. Andy van de Poel pleit voor een 'Heuvellandgenootschap' van tien bedrijven inclusief een aanjager, een meedenker en een ambassadeur. Er zijn mogelijkheden voor combi-arrangementen met meerdere bedrijven, gericht op meerdere belevenissen, bijvoorbeeld gericht op mobiliteit passend bij het heuvelland ('met elektrische auto door de heuvels rijden'). Het genootschap kan een gedragscode opstellen voor bedrijven van Heuvelland kwaliteit. (Volgens een van de deelnemers moet het mogelijk zijn om bij samenwerking ook bedrijven aan te pakken die overlast bezorgen en is er behoefte aan huisregels voor gasten). Een Heuvellandlabel staat voor kwaliteit van streekproducten, zoals in Frankrijk en Italië al gebeurt. Ieder

bedrijf een Heuvellandlogo. Er is al heel veel, maar dat moet zichtbaar worden gemaakt. Het zou goed zijn om te kijken naar mogelijkheden om de ideeën te laten groeien. Het streven is continuïteit en het totaalplaatje te laten kloppen.

De voorbeelden die tijdens de workshop zijn aangedragen, zijn allemaal vormen van indirecte betaling voor de collectieve goederen die het bedrijf voortbrengt. Het gaat om nieuwe, tastbare diensten en producten. In geen van de voorstellen wordt direct zonder verdere wederkerigheid betaald voor het positieve effect van de schaapskudde op het landschap en op de natuur (de huidige diensten). Een relatief eenvoudige methode voor een directe betaling is bijvoorbeeld het plaatsen van een donatiepotje in iedere horecagelegenheid naast een rekje met informatie over het doel van de kudde en wetenswaardigheden over de geleverde diensten. Een ander eenvoudig arrangement zou een eervolle vermelding op de website van Schaapskooi Mergelland zijn van 'bedrijfsvrienden', die ieder (bijvoorbeeld) € 1.000,- per jaar bijdragen. Voor die bedrijven zou een sticker ontwikkeld kunnen worden waarmee zij aan hun deur (naast die van de ANWB etc.) duidelijk kunnen maken dat ze de schaapskudde en daarmee het Heuvellands erfgoed steunen. Bij complexere vormen van directe betaling zouden horecaondernemers bijvoorbeeld medezeggenschap kunnen krijgen over het te voeren beleid specifiek gericht op de kwaliteit van de collectieve goederen, bijvoorbeeld ten aanzien van locaties waar de kwaliteit van het landschap met de kudde zou kunnen worden versterkt.

4.4 Gulpener driehoekje

Kan Gulpener financieel bijdragen aan het natuurbeheer in het Gulpdal in het belang van de waterkwaliteit? Het water in de Gulp en het regenwater dat infiltreert in het dal is schoon dankzij het natuurbeheer. Een samenwerking tussen Gulpener en Staatsbosbeheer, de eigenaar van de natuurgrond, ligt voor de hand. Het 'merk' Staatsbosbeheer doet echter weinig voor het versterken van het imago van Gulpener. Het Gulpdal zelf wel. En ook de typisch Limburgse mergellandschappen dragen bij aan het lokale, authentieke, schone en natuurlijke dat Gulpener wil uitstralen. Een financiële bijdrage van Gulpener aan de begrazing legitimeert dat Gulpener zich kan afficheren met de kudde en het Gulpdal.

Gulpener werkt via projecten van het Bierhuys aan promotie van de streek. Het verkennen en organiseren van arrangementen in samenwerking met het Bierhuys is altijd mogelijk, o.a. via het nieuwe systeem 'SuperGastvrij'. Een logische partner daarbij is ook de VVV. In het verleden zijn door de stichting Schaapscompagnie Mergelland wel pogingen ondernomen om in samenwerking met het Bierhuys arrangementen te ontwikkelen. Een goede succesformule is toen nog niet gevonden (te grote investeringen met te veel onzekerheden). Schaapskooi Mergelland werkt wel samen met Brand in Wijlre, waar de Gulp en de Geul zijn samen gestroomd.

4.5 Nieuw sociaal contract

Welke strategie kan de Schaapskooi Mergelland nu het best volgen, ongeacht wat de overige belanghebbenden doen? Welke strategie zullen die overige belanghebbenden kiezen en leidt dat tot een optimaal maatschappelijk resultaat? Het doel van het spel-theoretische element tijdens de workshop met horecaondernemers was om een bewustwordingsproces bij de deelnemers op gang te brengen, dat een collectieve benadering van het landschapsbeheer grote voordelen kan hebben voor alle partijen ten opzichte van het volgen van individuele strategieën. Deze missie lijkt nog niet te zijn geslaagd. De oorzaken zijn voor een deel hierboven al besproken. Veel partijen hebben maar een betrekkelijk klein belang bij de specifieke activiteiten van de kudde en dat belang is ook nog eens niet zo eenvoudig te duiden. Het belang van de Schaapskooi Mergelland is te gering om historisch gegroeide ongeschreven regels aan te passen. Daarnaast speelt concurrentie een rol.

De strategie van de horecaondernemers zal voorlopig zijn om niet te betalen voor de geleverde landschapsdiensten, tenzij daar op basis van wederkerigheid meer concrete diensten tegenover staan. De betalingsbereidheid zou kunnen toenemen wanneer horecaondernemers zicht krijgen op de totale kosten voor de instandhouding van het hele Mergellandschap (dus van alle 'landschapsondernemers' samen) en op de potentiële gevolgen van veranderingen in het landschap bij het ontbreken van de financiering voor de instandhouding.

Strategieën die de Schaapskooi Mergelland kan volgen, zijn de samenwerking zoeken met onder andere horecaondernemers op basis van wederkerigheid. Dat levert meer activiteiten op en een verdere verbreding van de bedrijfsactiviteiten, maar levert niet per se een grotere duurzaamheid van het bedrijf of een oplossing voor het exploitatietekort op de collectieve diensten. En verder kan het bedrijf draagvlak blijven zoeken onder vrijwilligers en bij maatschappelijke organisaties, waaronder de overheid.

In paragraaf 3.2 is de rol van een zich terugtrekkende overheid in het huidige 'sociaal contract' besproken. Daarin neemt de overheid vooralsnog de volledige financiering van de publieke diensten voor natuur en landschap op zich. Met de aankondiging te willen stoppen met de ondersteunende subsidie voor de gescheperde schaapskuddes, daagde de provincie de partijen echter nadrukkelijk uit te gaan nadenken over alternatieve vormen van financiering met meer zelfsturing. In wezen daagt de provincie de partijen dus uit om invulling te geven aan een nieuw sociaal contract. Voor meer zelfsturing is een coöperatieve grondhouding een vereiste, want het betekent dat partijen samen op zoek moeten gaan naar nieuwe onderlinge afspraken. In de workshop over dit thema is verkend wat de partijen daarin zien en onder welke condities ze wat zouden kunnen bijdragen.

5 Conclusies en aanbevelingen



Hellinggrasland tussen Slenaken en Beutenaken. Foto: Judith Westerink.

De waardering die partijen voor het landschap van Heuvelland hebben, betekent niet automatisch dat het ook eenvoudig is hierover een nieuw sociaal contract aan te gaan met een onvoorwaardelijke betaling aan degenen die het landschap produceren. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te geven. Dat begint al met de eerste vraag die we voor deze studie hebben gesteld.

Belanghebbenden

Op de vraag wie belang hebben bij de kudde en bij de geleverde diensten is het antwoord dat nagenoeg iedere Nederlander een (potentieel) belang heeft bij de activiteiten van de schaapskudde, al is dat belang meestal klein en soms zelfs negatief. Het grote aantal belanghebbenden met een klein belang maakt het er niet eenvoudiger op deze aan te spreken. Bij wie moet je zijn? Wie heeft het meeste belang?

We hebben geconstateerd dat de overheid verreweg de grootste belanghebbende is bij de kudde in het Gulpdal. De overheid (met name de provincie) vertegenwoordigt niet alleen ieders bescheiden individuele belang, in dit specifieke geval zijn er ook internationale verplichtingen aangegaan die moeilijk op een andere wijze zijn te realiseren. De belangen van terreinbeheerders, in casu SBB, liggen hiermee in het verlengde van die van de overheid. De horecaondernemers kunnen worden aangesproken op duurzaam ondernemen en een bijdrage aan cultureel erfgoed. Agrariërs met een horecatak zullen echter wellicht concurrenten zijn (bijvoorbeeld om grond) en hun belangen eerder negatief beoordelen.

Ondanks de vele verbredingsactiviteiten van de schaapskooi concludeerde de ACT-groep in hun exploratief en kwalitatief onderzoek dat veel stakeholders geen duidelijke perceptie hebben van de activiteiten en het doel van de Schaapskooi Mergelland. De doelen met betrekking tot biodiversiteit worden bijvoorbeeld door de meeste geïnterviewde stakeholders niet herkend. Daar staat tegenover dat de schaapskooi met een groot aantal andere stakeholders wel goede contacten heeft en juist een voorbeeld is van een bedrijf dat in staat is gebleken een grote groep vrijwilligers aan zich te binden. Bovendien zijn goede ecologische resultaten geboekt zoals in paragraaf 3.1 naar voren kwam.

Financiering

Zijn de belangen van de horecasector te vertalen naar een directe betaling voor de collectieve diensten buiten de overheid om? Alhoewel de meerwaarde van de kudde voor het landschap van Heuvelland door de meeste stakeholders wordt erkend, is het toch moeilijk die precies te duiden. Veel horecaondernemers in de streek hebben bijvoorbeeld ook zelf nog een agrarisch bedrijf en leveren daarmee ook een bijdrage aan het landschap. Men vindt in het algemeen dat ieder zijn eigen broek op moet houden, maar er is wel bereidwilligheid en animo voor vormen van samenwerking op basis van wederkerigheid.

In de studie van de studenten is geconstateerd dat VOF schaapskooi Mergelland een groot aantal waardeproposities heeft, maar niet de tijd/capaciteit om die allemaal goed te bedienen (De Bruijne *et al.* 2014). Het bedrijf bevindt zich in een spanningsveld tussen focus en verbreding. Het bedrijf heeft moeite om de voornaamste waardepropositie, de ecologische, goed over het voetlicht te brengen. Een fenomeen dat we ook bij veel andere schaapskuddes in Nederland zien, speelt hier op. Daar waar betrokken stakeholders mogelijkheden zien om op basis van wederkerigheid arrangementen op te zetten voor samenwerking, is dat voornamelijk met betrekking tot niet-ecologische waardeproposities. Als er al een rendabel businessmodel aan te koppelen is, dan staat deze haast volkomen los van het ecologische bedrijf. Waarmee we terug zijn bij af. Het ecologische bedrijf levert publieke diensten waardoor het marktmechanisme faalt.

Innovatieve verdienmodellen voor het landschap die zich baseren op principes van directe betaling zijn voorlopig nog niet in beeld. Vanuit de horecaondernemers en nevenactiviteiten is er niet veel meeropbrengst te verwachten boven op het huidige niveau. Naast substantiële opbrengsten zijn er ook aanzienlijke inspanningen nodig (en dus kosten) voor de collectie ervan. De oplossingsrichting ligt daarom vooral bij het terreinbeheer, waarbij de schaapskooi, terreinbeheerder(s) en provincie gezamenlijk naar effectieve oplossingen zouden kunnen zoeken.

Voorwaarden

Onder welke voorwaarden is er een betalingsbereidheid voor directe betaling van collectieve diensten? In ieder geval is veel tijd nodig. Er is tijd nodig om een netwerk op te bouwen, om aan relaties te bouwen en vertrouwen te winnen. Door het grote aantal betrokkenen krijg je ook al snel te maken met complexe deals en hoge transactiekosten. Een noodzakelijke voorwaarde is ook dat het belang voor horecaondernemers voldoende groot is, urgent en inzichtelijk. Om hierover een gedegen afweging te kunnen maken, is ook nog eens veel (nieuwe) kennis en dus onderzoek nodig.

Voor de vele 'kleine' belanghebbenden, zoals inwoners van Gulpen-Wittem en toeristen, is het van belang dat het hen makkelijk gemaakt wordt om iets bij te dragen. 'Adopteer een schaap' is hiervoor zeer geschikt en kan nog laagdrempeliger worden gemaakt door iedere bezoeker van de schaapskooi op die mogelijkheid te wijzen en folders te verspreiden via de VVV en horecagelegenheden in de omgeving. Horecagelegenheden zijn ook goede plekken voor bijvoorbeeld het naast de kassa plaatsen van een collectebus voor de instandhouding van de kudde, omdat dat het moment is waar mensen hun beleving van het Heuvelland 'verzilveren'. Het op een dergelijke manier toegang geven tot de klantenkring kan een zeer waardevolle tegenprestatie van de zijde van horecaondernemers zijn voor de door de Schaapskooi Mergelland geleverde ecosysteemdiensten. Moderne betaalfaciliteiten, zoals mobiel betalen⁴, kunnen wellicht de drempel nog verder verlagen.

Bij voorwaarden gaat het overigens niet om eenrichtingsverkeer. Ook vanuit de schaapskooi Mergelland kunnen voorwaarden worden gesteld aan het arrangement. Het bedrijf is bijvoorbeeld niet gebaat bij onduidelijke contracten met vage tegenprestaties richting een onbestemd aantal horecaondernemers. Dat zou op den duur tot onenigheid kunnen leiden.

Samenwerking

De noodzaak tot samenwerking tussen bedrijven die van het landschap afhankelijk zijn en bedrijven die het landschap produceren, overstijgt de afbakening van dit project en de schaal van het Gulpdal en de Schaapskooi Mergelland. Wij bevelen aan dat de provincie en de gemeente Gulpen-Wittem met

⁴ (zie: <http://www.distrifood.nl/formules/nieuws/2009/1/ah-scant-en-betaalt-met-mobieltje-10127914>)

andere Heuvelland-gemeenten investeren in het organiseren van deze samenwerking. Zowel om de bedrijven die van het landschap afhankelijk zijn daarin zeggenschap te geven, als om de bedrijven die het landschap produceren te voorzien van een zodanige beloning dat ze de kwaliteit kunnen blijven waarborgen.

De schaapskooi Mergelland onderneemt zelf en met zijn vrijwilligers al het een en ander op het gebied van samenwerking en het is de vraag waar dat nog beter kan. Daarvoor doen we volgende aanbevelingen:

- versterken van het netwerk met politiek en horeca;
- samen met de terreinbeheerder(s) optrekken richting politiek;
- sponsoring zoeken voor het uitdragen van het verhaal.

Sociaal contract

Het onderzoek heeft geen nieuw sociaal contract opgeleverd zoals de bedoeling was. Wel is een eerste stap gezet door diverse stakeholders om samen te gaan bouwen aan een netwerk van waaruit aan zo'n nieuw sociaal contract kan worden gewerkt.

Het sociaal contract, dat nodig is voor de kudde en voor het Heuvelland, bestaat uit meerdere lagen en meerdere schalen. Het gaat ook niet alleen om financiële bijdragen voor ecosysteemdiensten, maar om een complex geheel van grond, het toegang geven tot een netwerk, vrijwilligerswerk, kennis en het vertellen van een goed verhaal. In het sociaal contract voor de kudde in het Gulpdal heeft de overheid nog steeds een rol. Met de Europese landbouwsubsidie en de subsidie van de Provincie voor schraalgraslanden kan een deel van het exploitatietekort voor deze kudde worden opgelost. De lucht die dit oplevert, is noodzakelijk, omdat het verder uitbreiden van het sociaal contract met allerlei bijdragen van andere belanghebbenden veel tijd kost. De verwachtingen daarvan moeten niet al te hooggespannen zijn. Toch lijken er nog kansen te zijn voor het verbeteren van het verhaal van de kudde en het uitbreiden van het netwerk van belanghebbenden. Wij bevelen de Schaapskooi Mergelland en de Stichting Schaapscompagnie Mergelland aan om actief aan dit verhaal en het netwerk te blijven werken en op zoek te blijven naar arrangementen die vorm kunnen geven aan de wederkerigheid. De Stichting Schaapscompagnie is een belangrijk platform om burgers en bedrijven die betrokken willen zijn, te verenigen. Een deel van het benodigde sociaal contract bestaat dus al.

Advies aan de provincie Limburg

Linksom of rechtsom: de rol van de overheid is nog niet uitgespeeld. Vooralsnog gaan zowel bedrijven als burgers ervan uit dat het sociaal contract nog steeds geldt, dat de overheid zorg draagt voor natuur en landschap. Het alternatief is dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties dit zelf gaan doen. Het ontwikkelen van een dergelijk nieuw sociaal contract gaat gepaard met veel transactiekosten. Het kost veel tijd om een dergelijke samenwerking op te zetten en met name om alle belanghebbenden daaraan te committeren en hen aan de afspraken te houden. Ook voor het financieren van die transactiekosten is de overheid nodig. Het is onwaarschijnlijk dat het totaal aan maatschappelijke kosten omlaaggaat als de overheid zich terugtrekt uit zorg voor natuur en landschap.

De provincie trekt vooralsnog niet de handen af van natuur en landschapsbeheer. De aparte financiering van geschepde begrazing is in 2015 nieuw leven ingeblazen en verloopt via de terreinbeheerder. Voor de kudde van het Gulpdal lijkt een deeloplossing te zijn gevonden via de vergoeding voor beheer van schraalgraslanden in de driehoek met de provincie, SBB en de Schaapskooi Mergelland. De cultuurhistorische waarde van geschepde begrazing met Mergellandschappen voor Limburg is daarmee echter niet duurzaam geborgd. De provincie zou zich af kunnen vragen wie zich verantwoordelijk zou moeten voelen voor dit stukje levend, collectief erfgoed.

Literatuur

- Bruijne, G. de, D. Bol, E. Gordillo, A. van der Heijden, M. Lageschaar, J. de Leeuw en M. Malan (2014). If you can sell a herd of sheep you can sell anything. Wageningen, studentenrapport E-ACT 1315.
- Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farberk, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Suttonkk & M. van den Belt (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital, *NATURE* | VOL 387 | 15 MAY 1997.
- Dirkx, G.H.P. (1997). ..ende men sal van een erve ende goedt niet meer dan een trop schaep holden..; historische begrazing van gemeenschappelijke weidegronden in Gelderland en Overijssel. Wageningen, SC-DLO, 1997. Rapport 499, 125 blz.
- Elbersen, B.S., Kuiters, A.T., Meulenkamp, W.J.H., Slim, P.A. (2003). Schaapskuddes in het natuurbeheer : economische rentabiliteit en ecologische meerwaarde. Wageningen: Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 735.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hillegers, H.P.M. (1993). Heerdgang in zuidelijk Limburg. Een vorm van extensieve beweiding in verleden, heden en toekomst (Dissertatie) Maastricht, Natuurhistorisch genootschap in Limburg, 1993, 160 blz.
- Kuiters, A.T. (2002). Begrazing in cultuurhistorisch perspectief. Alterra Wageningen UR. Poster.
- Millenium Ecosystem Assesment (2005). *Ecosystems and Human Well-being; Synthesis*, Washington DC, Island Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419-422.
- RLI (2014). *Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Publicatie Rli 2014/02.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389.
- Schaminée, J.H.J. (1999). Begrazing van plantengemeenschappen door schaapskudden: een co-evolutie. *Natuurhist. Maanbl.* 88, januari: 4-7.
- Schrijver, R.A.M. (2015). Kunnen we de schapen scheren? Marktkansen voor ongesubsidieerde gescheperde schaapskuddes in Noord-Brabant (pp. 29). Wageningen: Alterra Wageningen UR. Alterra-rapport 2629.
- Schrijver, R.A.M. (2016). Wie stuurt de herder? Concurrentie of coöperatie? Natuur- en cultuurproductie met schaapskuddes. Wageningen: Alterra Wageningen UR. Alterra-rapport 2708.
- Schrijver, R.A.M., & Westerink - Petersen, J. (2013). *Maatschappelijke baten van agrarisch natuurbeheer, van agrarische ecosysteemdiensten naar collectieven van boeren en burgers*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

SLO (2010). Module 9: Speltheorie vwo. Experimenteel lesprogramma nieuwe economie. Stichting leerplanontwikkeling (SLO), Enschede.

Sykora, K.V., Krogt, G. van der, Rademakers, J. (1990). Vegetatiedynamiek onder invloed van het beheer, in het bijzonder van begrazing met een schaapskudde. In: J.M. van Groenendaal, W. Joenje, K.V. Sykora (red.). 10 jaar Zonderwijk en V.P.O. 1980-1990. Vakgroep V.P.O., LU Wageningen, pp. 173-178.

WRR (2012). Vertrouwen in Burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press. WRR-rapport 88.

ZKA (2009). Gulpen-Wittem: Hart van 't Heuvelland. Inspiratiebron voor duurzaam toerisme in de 21^e eeuw. Breda: ZKA Consultants & Planners.

Bijlage 1 Beschrijving spel

(Met dank aan Eva van den Broek van LEI Wageningen UR.)

- Meerdere tafels met 6-8 personen
- Iedere deelnemer krijgt evenveel geld
- De deelnemers krijgen de kans te investeren, maar het hoeft niet
- Rendement op totale inleg is 100%, doordat de spelleider de totale inleg verdubbelt
- Daarna wordt de opbrengst gelijkelijk verdeeld over alle deelnemers
- De spelleider inventariseert na elke ronde wie hoeveel geld heeft en hoeveel de groep als geheel heeft verdiend

- 1 ronde = 3 keer inleggen
- 3 rondes met verschillende spelregels:
 - Blind inleggen (deelnemers weten niet wat de ander investeert)
 - Open inleggen
 - Overleggen voordat deelnemers inleggen
- Doel: zo veel mogelijk geld verdienen natuurlijk

- Nabespreking:
 - Wie heeft gewonnen?
 - Wat is er gebeurd?
 - Wat waren verschillen tussen tafels?
 - Wat waren verschillen tussen rondes?

Het spel geeft inzicht in het effect van freerider-gedrag en de voordelen van samenwerking bij investeren in collectieve goederen. De winnaar van het spel is vaak een freerider: die legt weinig in, en lift mee op de inleg van de anderen, die wordt verdubbeld en herverdeeld. In de tweede ronde ziet men van elkaar wat wordt ingelegd: bij hoge inleg stimuleert dit tot meedoen, bij lage inleg trekken meerdere mensen zich terug. De laatste ronde leidt in de regel tot de hoogste groepsopbrengsten. Dit laat zien dat het maken van onderlinge afspraken helpt om collectieve goederen goed te beheren.



Wageningen UR, Wetenschapswinkel
Postbus 9101
6700 HB Wageningen
T (0317) 48 39 08
E wetenschapswinkel@wur.nl

www.wageningenUR.nl/wetenschapswinkel

Wageningen UR (University & Research centre) ondersteunt met de Wetenschapswinkel maatschappelijke organisaties als verenigingen, actiegroepen en belangenorganisaties. Deze kunnen bij ons terecht met onderzoeksvragen die een maatschappelijk doel dienen. Samen met studenten, onderzoekers en maatschappelijke groepen maken wij inspirerende onderzoeksprojecten mogelijk.

