

Kerngebieden weidevogels en agrarische natuur

Ronde langs de provincies en het Rijk

Henk ten Holt, Susan Martens en Dick Melman, 11 september 2013

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het Beleidsondersteunend onderzoek voor het ministerie van EZ.

Projectcode: BO 11-011.01.007.

Thema: Biodiversiteit terrestrisch.

Rapportnummer Alterra: 2465

Colofon

Titel:	Kerngebieden weidevogels en agrarische natuur
Opdrachtgever:	Alterra
Kenmerk Bureau ZET:	4029
Rapportnummer Alterra:	2465
Datum:	11 september 2013
Projectomschrijving:	Verkenkend en inventariserend onderzoek onder provincies en Rijk gericht op het in beeld brengen van het draagvlak voor de kerngebiedenbenadering voor weidevogels en agrarisch natuur en de behoeften ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de benadering. Het onderzoek is geplaatst binnen de bredere context van de discussie over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer en de herziening van het subsidiestelsel.
Auteurs:	Henk ten Holt en Susan Martens (Bureau ZET), Dick Melman (Alterra).



Postbus 31264
6503 CG Nijmegen

info@bureauzet.nl
www.bureauzet.nl

KvK: 5288964
BTW: NL8506.17.273.B.01
Triodos Bank: 1985.46.327

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Onderzoeksopzet en - verantwoording	3
3	Bevindingen	5
3.1	Inleiding	5
3.2	Effectiviteit van het weidevogelbeheer/agrarisch natuurbeheer	5
3.2.1	Perceptie van de effectiviteit van beleid en instrumentarium in het verleden	5
3.2.2	Welke consequenties verbindt men aan de perceptie van de effectiviteit?	7
3.3	Ambities voor de middellange termijn	8
3.3.1	Wijze van doelformulering	9
3.3.2	Sturing op het realiseren van ambities	9
3.4	Reflectie op en behoeften t.a.v. de kerngebiedenbenadering	10
3.4.1	De kerngebiedenbenadering in de bestaande provinciale praktijk	11
3.4.2	Reacties van provincies en Rijk op de kerngebiedenbenadering sensu Alterra	12
3.4.3	Behoeften ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de kerngebiedenbenadering sensu Alterra	13
3.5	Maatschappelijk en politiek draagvlak voor een kerngebiedenbenadering	15
3.5.1	Situatie akkerbouwprovincies	17
3.6	Uitwerking in provinciaal beleid en regelingen	17
3.7	Rollen en verantwoordelijkheden	19
3.8	Samenwerking tussen provincies onderling en tussen Rijk en provincies	22
3.8.1	Terugblik	22
3.8.2	Vooruitblik: wensen ten aanzien van toekomstige samenwerking	22
4	Samenvatting in enkele grote lijnen	25
4.1	Effectiviteit	25
4.2	Middellange termijn ambities	25
4.3	Kerngebiedenbenadering	26
4.4	Politiek en maatschappelijk draagvlak	26
4.5	Uitwerking in beleid en regelingen	27
4.6	Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling	27
4.7	Samenwerking	27
5	Aanbevelingen	29
	Bijlage 1 Onderzoekscontext	33
	Bijlage 2 Respondentenlijst	35
	Bijlage 3 Vragenlijst (versie weidevogelprovincies)	37
	Bijlage 4 Informatiepakket kerngebiedenbenadering	39

1 Inleiding

In 'Op weg naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland' (2012) is een methode ontwikkeld waarmee duurzame populaties van de grutto in Nederland kunnen worden veiliggesteld. De essentie van de benadering is het realiseren van kerngebieden (binnen meer omvangrijke weidevogellandschappen) die als brongebied fungeren. Om deze functie voor de grutto te kunnen vervullen dienen de gebieden aan de (strengere) ecologische eisen van de grutto te voldoen en een, nog nader te bepalen, minimale omvang te hebben. Op dit moment zijn er nauwelijks gebieden in het agrarisch landschap te vinden die aan die eisen voldoen. Alleen door vergaande concentratie van inspanningen en middelen op een beperkter aantal (geschikt te maken) gebieden, kunnen de beoogde brongebieden worden ontwikkeld. Gebeurt dit niet dan is het behoud van de grutto in Nederland op termijn verre van verzekerd.

De in 'Op weg naar kerngebieden' voor de grutto als pilootsoort ontwikkelde benadering is breder bruikbaar dan alleen voor de grutto en lijkt ook een veelbelovende benadering om de effectiviteit van het weidevogelbeheer - en agrarisch natuurbeheer - te vergroten. Daarmee komt ook een meer effectieve besteding van overheidsmiddelen voor agrarisch natuurbeheer in zicht.

Een keuze voor een kerngebiedenbenadering betekent een keuze voor 'meer doen in minder gebieden', dus concentratie van de inzet van middelen en de inspanningen. Bestaat daarvoor wel draagvlak? Hoe staan Rijk en provincies daartegenover? Bestaat er steun voor het invoeren van een kerngebiedenbenadering in het weidevogelbeheer en - eventueel - het agrarisch natuurbeheer? Welke vragen, twijfels, wensen en behoeften zijn er ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de benadering? Willen Rijk en provincies aan de slag met de verdere ontwikkeling van de benadering en het bevorderen van de toepassing daarvan in de praktijk? Wat komt daar bij kijken?

In opdracht van Alterra is door Bureau ZET een verkennend onderzoek gedaan onder provincies en Rijk om in beeld te brengen hoe zij staan tegenover de verdere ontwikkeling en invoering van een kerngebiedenbenadering en de (eerste) reacties die een dergelijke benadering bij hen oproept. In bijlage 1 wordt de onderzoekscontext toegelicht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet en -vraagstelling beschreven. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste bevindingen weergegeven. In hoofdstuk 4 vatten wij een aantal meer generieke bevindingen samen. Ten slotte doen we een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2 Onderzoekopzet en -verantwoording

Doelgroep van het onderzoek

Bij het ontwikkelen van een effectief weidevogel- en agrarisch natuurbeleid spelen vele partijen een rol maar zijn uiteindelijk vooral Rijk en provincies aan zet om beleid en uitvoering vorm te geven. Rijk en provincies bepalen, in een onderlinge rolverdeling en binnen de kaders van EU-regelingen, het beleid ten aanzien van weidevogels en agrarische natuur, het beleidsinstrumentarium dat daarbij wordt ingezet (waaronder het stelsel voor agrarische beheersubsidies), en de verdere uitwerking en toepassing van dat instrumentarium in ondermeer contracten met beheerders. Daarmee bepalen Rijk en provincies de kaders die de betrokkenen bij het weidevogelbeheer meer of minder goed in staat zullen stellen duurzame weidevogelresultaten te behalen.

Het benutten van de kansen van een kerngebiedenbenadering in het agrarisch natuurbeheer is daarmee vooral afhankelijk van de wijze waarop Rijk en provincies aankijken tegen de bruikbaarheid en potenties van de benadering. Om die reden heeft het onderzoek zich beperkt tot het Rijk en de provincies. Hiermee is een focus gelegd op beleid en kaders voor de uitvoering, die goed aansluit op het stadium waarin de herijking van het agrarisch natuurbeheer zich bevindt.

Horizon van het onderzoek

De eventuele invoering van een kerngebiedenbenadering voor weidevogels (en agrarische natuur) en het realiseren van kerngebieden zal tijd kosten. De sturingsmogelijkheden voor Rijk en provincies op de kortere termijn zijn ook beperkt vanwege de looptijd van het huidige SNL-regime. De horizon van het onderzoek is daarom gericht op de middellange termijn, de periode vanaf 2016, en de voorbereidingen die in de aanloop naar 2016 nodig zijn. In verband met de herziening van het GLB geldt dat voor een deel van de provincies (akkerbouwprovincies) mogelijk een andere tijdshorizon van belang is (2015).

Weidevogels of agrarische natuur

De verstrekte opdracht beperkt zich inhoudelijk in principe tot weidevogels. Weidevogels beperken zich in hun verspreiding evenwel niet tot de zogeheten weidevogelprovincies. Bovendien komt ook in de weidevogelprovincies andere agrarische natuur voor, waaronder akkervogels. Tussen weidevogels en andere agrarische natuur en tussen weidevogelprovincies en andere provincies bestaat daardoor een glijdende schaal. Elke provincie heeft met zijn eigen mix van soorten en landschapstypen te maken. Een scherpe scheidslijn was hierdoor niet aan te brengen en uiteindelijk is ervoor gekozen alle provincies uit te nodigen om deel te nemen aan het onderzoek. Hierbij speelt ook een rol dat het subsidiestelsel voor weidevogelbeheer bepaald wordt door het stelsel voor agrarisch natuurbeheer. De recente ontwikkelingen daarin zijn ook kaderstellend voor de weidevogelbeheersubsidieverlening.

Uitnodiging

Bij de uitnodiging van provincies tot deelname aan het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen weidevogelprovincies en niet-weidevogelprovincies. Bij de weidevogelprovincies lag in de uitnodiging het accent op weidevogels en werd daarnaast ingegaan op de overige agrarische natuur, bij de andere provincies was het omgekeerd.

Tien provincies zijn op de uitnodiging ingegaan. De provincie Limburg liet zonder opgave van redenen weten niet aan het onderzoek deel te nemen. De provincie Gelderland gaf aan pas na de beschikbare periode tijd voor het interview te hebben in verband met de verwerking van de inspraakreacties op het nieuwe Natuurbeheerplan. In bijlage 2 is de lijst van respondenten opgenomen.

Vraagstelling van het onderzoek/ gespreksagenda

In de gevoerde gesprekken is onderstaande gespreksagenda gevolgd:

1. Perceptie van de effectiviteit van het huidige weidevogelbeheer/ agrarisch natuurbeheer.
2. Beleidsambities weidevogels/ agrarische natuur voor de middellange termijn.
3. Reflectie op en behoeften ten aanzien van de kerngebiedenbenadering weidevogels/ agrarische natuur.
4. Het maatschappelijk en politiek draagvlak in de provincie voor een kerngebiedenbenadering van weidevogels/ agrarisch natuurbeheer.
5. Uitwerking in provinciaal beleid en regelingen.
6. Rollen en verantwoordelijkheden van individuele provincies, provincies gezamenlijk en Rijk bij het realiseren van de weidevogeldoelstellingen en andere agrarische natuurdoelstellingen.
7. Wensen ten aanzien van samenwerking.

In bijlage 3 is de gehanteerde vragenlijst opgenomen. Daarbij dient vermeldt te worden dat deze meer als gespreksleidraad dan als enquêtelijst is gevolgd. In bijlage 4 is een informatieset opgenomen die aan alle deelnemers vooraf is toegezonden.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteren wij de belangrijkste bevindingen. Belangrijk is om daarbij op te merken dat wij, in verband met de doelstelling van het onderzoek en de aard van het onderwerp, niet geforceerd op zoek gaan naar de grootste algemene deler of de enige waarheid. Provincies, hun agrarische natuur en hun bestuursculturen, verschillen. De rapportage van de bevindingen laat deze verschillen bewust zien.

Verder merken wij op dat de timing van het onderzoek volgens provincies zeer goed is. Veel provincies hebben de afgelopen twee jaar de ontwikkelingen min of meer afgewacht en beginnen precies nu aan een fase van heroriëntatie en herbezinning.

3.2 Effectiviteit van het weidevogelbeheer/agrarisch natuurbeheer

3.2.1 Perceptie van de effectiviteit van beleid en instrumentarium in het verleden

Alle respondenten zijn van mening dat de effectiviteit van het weidevogelbeheer en overig agrarisch natuurbeheer in de afgelopen decennia te wensen over liet. De respondenten lopen uiteen in de wijze waarop zij dit - meer of minder diplomatiek - formuleren: van mild ("er is ruimte voor verbetering") tot scherp ("een fiasco").

Weidevogelbeheer

Een aantal provincies geeft aan dat het in grote delen van hun landbouwgebied in feite al 'silent spring' is en dat zelfs in veel gebieden die gewaardeerd worden om hun weidevogels een grote achteruitgang ten opzichte van het verleden heeft plaatsgevonden. Er is sprake van een 'shifting baseline': weidevogelpopulaties die vroeger 'niets voorstelden', worden nu hoog gewaardeerd omdat de huidige generatie een ander referentiekader heeft dan eerdere generaties.

Over de korte termijn trends (de trends van de laatste paar jaren) in weidevogelpopulaties lopen de meningen uiteen. Sommigen zien nauwelijks tot geen verbetering of zelfs een voortgaande achteruitgang, anderen zien lichtpuntjes in de trends van de afgelopen jaren (waarbij iedereen zich realiseert dat het nog te kort dag is om daar echt conclusies aan te verbinden)¹. Een belangrijke kanttekening hierbij heeft betrekking op de monitoring: er is sprake van een gebrek aan landelijk uniforme en dekkende gegevens door het ontbreken van een landelijk uniforme monitoringsystematiek. Het vaak ontbreken van goede en vergelijkbare gegevens levert ook een belangrijke beperking op in de discussies met boeren over verdere concentratie van de inspanningen.

Diverse provincies geven daarnaast aan dat de weidevogelontwikkelingen per gebied sterk uiteen kunnen lopen. In sommige gebieden (meestal een minderheid) gaat het beter met beheer en biotoop en ziet men soms al stabilisatie of herstel optreden. In een meerderheid van de gebieden vindt echter nog steeds een achteruitgang plaats.

¹ De trends lopen ook in werkelijkheid sterk uiteen tussen provincies.

Een aantal provincies geeft aan dat het in hun provincie in gebieden met reservaatbeheer met de weidevogels nog slechter gaat dan in de agrarische natuurgebieden. In een andere provincie, die vrijwel alleen reservaatbeheer kent, blijven de populaties in de meeste gebieden juist redelijk stabiel.

In terugblik zijn veel provincies van mening dat in het verleden, vooral in de pré-SNL-periode, onvoldoende kritisch is omgegaan met subsidies voor weidevogelbeheer: er zijn te ruime gebieden begrensd en te veel lichte en weinig effectieve maatregelen en pakketten afgesloten. Daarbij wordt opgemerkt dat men zich wel moet realiseren dat de uitdaging – zeker in de beginperiode van het agrarisch natuurbeheer – juist lag op de werving van deelnemers, op het over de streep trekken van boeren om mee te doen. Diverse provincies stellen dat het vrijwel onmogelijk is om de gangbare landbouwpraktijk nog te combineren met effectief weidevogelbeheer. Zij vragen zich af of het zinvol is om door te gaan met subsidiëren van gangbare boeren. Effectief weidevogelbeheer vraagt om ‘weidevogelboeren’ die een strategisch keuze maken voor het soort boerenbedrijf dat zij willen zijn. Ook noemen provincies de invloed van veranderingen in het landschap en de faunasamenstelling (toename predatoren) als verklaring voor de tegenvallende effectiviteit van het weidevogelbeheer. Opvallend weinig provincies noemen, althans in expliciete bewoordingen, als oorzaak de beperkte focus binnen het in de afgelopen jaren gevoerde beleid op abiotiek, inrichting en ruimtelijke bescherming. Dit aspect wordt weinig geïdentificeerd.

De meeste provincies zijn wel enigszins hoopvol gestemd, zien verbeteringen door het werken met collectieve weidevogelplannen sinds de invoering van SNL in 2010-2011 en verwachten dat deze ook zichtbaar zullen worden in het afvlakken of zelfs ombuigen van de negatieve populatietrends. Daarbij geven de meeste provincies aan dat de (beheer)pakketten nog verder geoptimaliseerd moeten worden (waterpeil, plas-dras, oud/kruidenrijk grasland, e.d.).

Overig agrarisch natuurbeheer

Bij de akkervogels bestaat een zeer wisselend beeld. Eén provincie geeft aan dat het beeld bij de akkervogels nog dramatischer is dan bij de weidevogels. Gesubsidieerd beheer van akkerranden laat in 15 jaar, zelfs in de akkerranden met het best mogelijke beheer, geen resultaten zien. Een andere provincie geeft aan dat zij – met een andere methode van monitoring dan de huidige SNL-methode – voor akkervogels juist goede resultaten zagen. Een derde provincie meldt een gemengd beeld, met de Grauwe Kiekendief gaat het goed², met de zangvogels nog steeds slecht. Een vierde provincie ziet voor veldleeuwerik, kwartel en gele kwikstaart al positieve trends van collectief akkervogelbeheer.

Veel provincies zijn kritisch over de effectiviteit van het botanisch beheer. Zij wijzen er ook op dat de subsidievoorwaarden in hun ogen volstrekt onvoldoende zijn om tot effectief botanisch beheer te komen. Een provincie benoemt daarnaast de lage ecologische effectiviteit van FAB-randen, terwijl daar in een andere provincie juist wel positieve ervaringen mee zijn.

Net als bij weidevogelbeheer wijzen ook in relatie tot het agrarisch natuurbeheer in het algemeen diverse provincies op de sterke invloed van autonome ontwikkelingen in de landbouw. Enkele provincies geven aan dat – naast subsidies – naar andere wegen gezocht moet worden om in

² Dit wordt echter niet op het conto van het beheer geschreven, maar op actieve nest/legselbescherming.

samenwerking met het landbouwbedrijfsleven tot een meer (economisch) duurzaam behoud van agrarische natuur moet worden gekomen. Agrarisch natuurbeleid zou zich niet moeten beperken tot het ontwikkelen van kaders voor subsidieverlening voor beheer.

3.2.2 Welke consequenties verbindt men aan de perceptie van de effectiviteit?

De RLI betitelt 30 jaar agrarisch natuurbeheer als weinig effectief. Wanneer men de bereikte resultaten afzet tegen de geïnvesteerde overheidsmiddelen dan is het beeld inderdaad niet rooskleurig. Dit roept de vraag op, zeker in tijden van schaarse overheidsmiddelen, of het niet beter is om te stoppen met agrarisch natuurbeheer.

Provincies vinden het legitiem dat deze vraag gesteld wordt. Eén provincie start op korte termijn met een eigen evaluatie van het agrarisch natuurbeheer en neemt de optie van volledig stoppen met agrarisch natuurbeheer daarin als onderzoeks optie mee. Ook in twee andere provincies is dit een optie die serieus bekeken wordt. Een aantal provincies overweegt om met specifieke onderdelen van agrarisch natuurbeheer te stoppen. Enkele provincies geven uitdrukkelijk aan dat zij juist vinden dat zij op dit gebied een belangrijke kerntaak hebben als onderdeel van hun verantwoordelijkheid voor een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat. Wel zullen de inspanningen op het gebied van agrarisch natuurbeheer meer vanuit de streek en samenwerking tussen streekpartijen zelf moeten komen en zal gezocht moeten worden naar andere vormen van inkomenscompensatie.

Het overheersende beeld is dat provincies uit de terugblik op het verleden de conclusie trekken dat zij nog scherper en kritischer moeten zijn op een effectieve inzet van de middelen voor weidevogelbeheer/agrarisch natuurbeheer, met name door scherpere begrenzing, zwaardere beheerpakketten en andere maatregelen. Het gaat dan met andere woorden om verdere concentratie. In dit verband geeft een relatief groot deel aan dat ecologische criteria daarbij belangrijk maar niet geheel leidend zullen zijn. Er is sprake van een sterke boerenlobby en een 'politieke regeling' door de vaak sterke politiek-bestuurlijke wens om 'iets voor de boeren/het platteland' te doen. Dit wordt, vooral door medewerkers die al langer meelopen, als een gegeven beschouwd. Sommige medewerkers, die meestal meer recent in het werkveld actief zijn, spreken hun verbazing uit over het relatieve gemak waarmee goed onderbouwde kritische rapporten door betrokkenen bij het beheer van tafel geveegd worden.

Ook EZ wijst erop dat de regeling inhoudelijk weliswaar ecologisch is, maar daarnaast een politiek karakter heeft. Tevens geeft EZ aan dat het voor de discussie erg lastig is dat je in de praktijk gebieden tegenkomt die niet aan de objectieve ecologische voorwaarden voldoen maar toch goede populaties huisvesten. EZ stelt zich op het standpunt dat we voort moeten bouwen op de gebieden waar we wel goede ontwikkelingen zien en de benaderingen/aanpak die in die gebieden gekozen worden. Voor EZ is het belangrijk dat het agrarisch natuurbeheer daar wordt ingezet waar het de biodiversiteit op langere termijn optimaal ondersteunt.

3.3 Ambities voor de middellange termijn

EZ heeft de ambitie met de huidige stelselherziening te komen tot een effectief, efficiënt en EU-conform stelsel dat inhoudelijk als hoofddoel heeft om de EU 2020-doelstelling ('stoppen van de achteruitgang en behoud van de biodiversiteit op het niveau van 1985') te realiseren tegen de bredere achtergrond van versterking van het landelijk gebied. Dit is formeel beleid. Daarnaast bestaan specifieke doelstellingen met betrekking tot (een deel van de) Rode Lijst-soorten. De rijksdoelstellingen zijn dus in belangrijke mate Europese doelstellingen. EZ is op dit moment bezig om, in samenwerking met provincies, haar kaders en ambities voor agrarische natuur verder uit te werken. Daarbij staat een gebiedenbenadering met een focus op ruimtelijke condities zoals landschap (BD-doelen) en milieu- en watercondities (KRW-doelen) centraal. Een gebiedsbenadering, zoals de leefgebiedenbenadering, wordt gezien als meest bruikbare ingang om beleid op te maken. EZ heeft de hoop dat provincies de aangereikte benadering vervolgens verder zullen oppakken in hun rol als gebiedsregisseur. Op termijn is het de bedoeling het stelsel te verbreden, zowel inhoudelijk als qua betrokken stakeholders.

Bij het beschrijven van de doelstellingen van provincies maken wij als voorbehoud dat vrijwel alle provincies aangeven dat ze aan het begin staan van een proces van herbezinning en herijking en om die reden, in ieder geval in formele zin, geen uitspraken kunnen doen over hun middellange termijn ambities. Een klein aantal provincies is echter al eerder gestart en verder gevorderd in het proces van herbezinning en herijking. Deze provincies hebben recent geëvalueerd en een nieuwe weidevogelvisie/Groenagenda opgesteld. De betreffende provincies hebben alle een keuze voor kerngebieden beleidsmatig vastgelegd. Ook hebben al deze provincies hun weidevogeldoelstellingen fors bijgesteld (naar beneden). Het beeld is grofweg dat de ambities gehalveerd zijn (in de zin van ha's begrensde gebieden en/of beoogde populatieaantallen). Veel provincies hebben (in het verleden) heel hoge/ te hoge ambities gehad die ze noodgedwongen moesten bijstellen. De autonome ontwikkelingen in de landbouw zijn vrijwel overal een sterkere kracht gebleken dan het gesubsidieerde beheer.

Naar het totaal van provincies kijkend, zien we dat het huidige ambitieniveau voor weidevogels/agrarische natuur vrij sterk uiteen loopt tussen provincies. Dit houdt verband met het belang en karakter van de landbouw in de betreffende provincie, met de historie en traditie in de provincie op het gebied van agrarisch natuurbeheer en vanzelfsprekend met het voorkomen van soorten die karakteristiek zijn voor agrarische natuur. In sommige provincies heeft agrarische natuur vanouds een ondergeschikt belang, bijvoorbeeld omdat natuur een dominante plek inneemt of juist omdat de (intensieve) landbouw domineert. In deze provincies is de ambitie om, indien mogelijk, de aandacht voor agrarische natuur, in vergelijking met het verleden, te versterken. Er zijn dus ook (enkele) provincies waarin de uitdaging niet ligt in het 'meer doen in minder gebieden' maar eerder in het 'iets doen/meer doen in meer gebieden' (agrarische natuurontwikkeling). Het beleid zou rekening kunnen houden met de uitzonderingssituatie van de betreffende provincies door niet alleen te kijken naar behoud/stoppen van de achteruitgang, maar ook te kijken naar ontwikkelingsperspectieven, met name van gebieden met een kansrijke abiotiek.

Naast een hele reeks boerenlandvogels³ wordt als belangrijk doelgebied voor het agrarisch natuurbeheer door vrijwel alle provincies met name landschap genoemd, óók ten behoeve van recreatie en beleving. Daarnaast door wisselende provincies ook:

- botanische waarden;
- amfibieën (rugstreeppad, knoflookpad);
- water (de KRW-opgave voor cultuurlandschap).

Sommige provincies noemen, meer in relatie tot de uitvoering, nog als ambitie het optimaliseren van de ecologische randvoorwaarden in de (nog) goede gebieden, het omzetten van actuele kennis in beleid en het helpen/ondersteunen van collectieven om ecologisch te leren kijken.

3.3.1 Wijze van doelformulering

Een aantal provincies werkt met formele, gekwantificeerde agrarische natuurdoelstellingen (bijvoorbeeld x aantallen broedparen per soort). Veel provincies werken alleen met gekwantificeerde criteria (bijvoorbeeld bij de gebiedsbegrenzing en in het proces met de ANV's). Deze criteria zijn te zien als een afgeleide van (impliciete) provinciale doelstellingen (en zouden te vertalen zijn in expliciete provinciale doelstellingen) maar het verschilt sterk in hoeverre ze beleidsmatig zijn vastgelegd. In veel provincies niet. Deze provincies hanteren als formeel doel bijvoorbeeld 'levensvatbare/vitale populaties'. Eén provincie stelt in dit verband: "niet alleen de collectieven moeten professionaliseren, we moeten dat als overheid ook doen en daar hoort bij dat we de doelen concreter benoemen en die ook monitoren." Ook een andere provincie geeft aan dat wanneer zij kaders moeten meegeven aan collectieven ze daar als provincie eigenlijk SMART-doelstellingen voor nodig hebben. Enkele provincies zien agrarisch natuurbeheer uitdrukkelijk als een onderdeel van een geïntegreerd natuur- en landschapsbeleid gericht op een duurzaam platteland, dit betekent dat doelformulering ook minder sectoraal ingestoken wordt.

Ook op rijksniveau geldt dat er nog geen eenduidige gekwantificeerde doelstellingen zijn. Het hoofddoel van het Rijk is de EU 2020-doelstelling (stoppen van de achteruitgang en behoud van de biodiversiteit op het niveau van 1985). Deze algemene biodiversiteitdoelstelling is evenwel nog niet concreet vertaald in kwantitatieve doelstellingen. Bijvoorbeeld in de vorm van geselecteerde soorten waarvoor een kwantitatieve populatiedoelstelling is geformuleerd, in de vorm van doelformulering in termen van hectares agrarische natuurtypen van een bepaalde kwaliteit, in de vorm van een samengestelde index waaraan het algemene doelbereik wordt afgelezen, etc. Op dit moment is het Rijk bezig met de uitwerking van een dergelijk doelenkader maar onduidelijk is nog hoe dat eruit gaat zien en of het als formeel beleid wordt vastgelegd.

3.3.2 Sturing op het realiseren van ambities

De sturing op het realiseren van (al dan niet expliciet gestelde) doelen gebeurt tot op heden vooral op operationeel niveau. Sturing vindt plaats door begrenzing van gebieden en bij de uitdraag van collectieve plannen. De ambitie is in diverse provincies om de beheerinspanning qua budgetten ongeveer te handhaven op het huidige niveau⁴. Met andere woorden een ambitie met betrekking tot de input en niet met betrekking tot output/effect (bijvoorbeeld in termen van het aantal

³ Vaker genoemd werden grutto, tureluur, kievit, scholekster, slobbeend, wulp, veldleeuwerik, graspieper, patrijs, gele kwikstaart en grauwe kiekendief. Eenmaal genoemd werden: steenuil, kerkuil, kuifeend, zomertaling, kwartelkoning en paapje.

⁴ Bedacht moet hierbij worden dat in het agrarisch natuurbeleid voornamelijk rijksmiddelen worden ingezet.

broedparen). Ook bestuurlijk gezien is een output/effect-doelstelling niet in alle provincies haalbaar. Politici willen zich de vingers vaak niet branden aan kwantitatieve doelen, ze kiezen liever voor een meer praktische insteek op basis van de beschikbare middelen. Maar een stabilisatie en continuering van de huidige beleidsinzet lijkt in diverse provincies zeker haalbaar indien de financiering daarvoor van rijkswege beschikbaar komt. De hoeveelheid eigen middelen die provincies inzetten voor agrarisch natuurbeheer is in de meeste provincies overigens (zeer) beperkt.

In veel gesprekken komt aan de orde dat het hebben van inhoudelijke ambities met betrekking tot leefgebieden/kerngebieden en soorten één is, maar dat de wijze van realiseren van die doelstellingen ook zal gaan veranderen. Het proces in en de interactie met de streek komt centraler te staan en gebiedscollectieven zullen een nog grotere rol krijgen dan zij op dit moment reeds hebben. Een belangrijk voordeel is dat de werving van deelnemers dan vermoedelijk effectiever is hetgeen de duurzaamheid van het gevoerde beheer bevordert. Inhoudelijke ambities (bijvoorbeeld meer ruimtelijke samenhang van het beheer door concentratie) zullen door provincies in het proces met de streek worden ingebracht. Daarbij geven deze provincies aan dat zij van de collectieven reële, haalbare en onderbouwde plannen verwachten en niet meer alleen op basis van deelnamebereidheid en vertrouwen willen werken. Een belangrijk en veelgehoord motief daarvoor is dat provincies niet weer zes jaar lang geld willen uitgeven zonder resultaat te boeken. Overigens zijn er ook provincies die collectieven uitnodigen om zelf hun ambities vast te stellen.

Enkele provincies noemen expliciet dat wanneer het proces met de streek centraal staat het voor de hand ligt om deze lijn, ingezet vanuit het agrarisch natuurbeheer, door te trekken naar een integrale gebiedsgerichte benadering waarin in principe alle opgaven die in een gebied relevant zijn (bijvoorbeeld ook cultuurhistorie, energie, natuur, gemeentelijke opgaven) meegenomen worden. Eén provincie noemt in dit verband dat uit een beleidsscan naar voren is gekomen dat op gebieden vaak vele, deels moeilijk combineerbare sectorale beleidsopgaven geprojecteerd zijn. Het gebiedsintegratieproces vereist dus dat deze beleidsambities in beeld gebracht worden en er echte beleidskeuzen gemaakt worden om tot integrale gebiedsdoelen te komen. Voorts geven provincies aan dat het op dit moment nog een stap te ver is om al tot een volledig integrale aanpak te komen. De prioriteit ligt veelal bij agrarische natuur, landschap en water.

3.4 Reflectie op en behoeften t.a.v. de kerngebiedenbenadering

De term kerngebiedenbenadering blijkt meervoudig interpretabel te zijn. Het is daarom noodzakelijk onderscheid te maken tussen de gangbare betekenis van de term in de provinciale praktijk en de betekenis in de zin van de door het consortium onder leiding van Alterra ontwikkelde specifieke benadering. De door het consortium ontwikkelde benadering is eigenlijk een 'brongebiedenbenadering' gebaseerd op ruimtelijke samenhang en ecologische inrichtings- en beheervereisten. Provincies zijn meestal geneigd vragen over de kerngebiedenbenadering in eerste instantie te beantwoorden vanuit hun eigen interpretatie. We gaan daarom eerst in op de stand van de kerngebiedenbenadering in de provinciale praktijk. Vervolgens gaan we in op de reacties van provincies op de kerngebiedenbenadering in de meer specifieke betekenis van het rapport 'Op weg naar kerngebieden'.

3.4.1 De kerngebiedenbenadering in de bestaande provinciale praktijk

Provincies zien de noodzaak van het concentreren van de inspanningen in minder gebieden met zwaardere beheerpakketten en collectief beheer. Een kerngebiedenbenadering voor weidevogels, in de zin van een nauwere begrenzing en zwaardere beheerpakketten, past daarbij.

In het merendeel van de provincies waar agrarische natuur van oudsher van grote of zeer grote betekenis is, is men door een combinatie van afnemende soortenaantallen en de wens om tot een meer effectieve inzet van middelen te komen al langere tijd bezig met een nauwere begrenzing van gebieden en zwaardere pakketten (uitgevoerd door collectieven). Deze provincies zijn dus al een aantal jaren bezig met een vorm van kerngebiedenbeleid, ook al zijn de bestaande 'kerngebieden' zeker niet alleen gebaseerd op ecologische criteria en vanuit ecologisch opzicht vaak nog te ruim begrensd.

In de provinciale praktijk zijn vooral de bestaande populatieomvang en dichtheden leidend en, sinds de invoering van SNL, het werken met collectieve gebiedsplannen. Het gaan voldoen aan ecologische inrichtingsvereisten in het gebied wordt hierbij ook van belang geacht maar meer in tweede instantie, als een proces van langere adem, dat in een aantal opzichten (waterpeil, e.d.) soms lastig te realiseren is of veel tijd kost. Op dit gebied worden tot nu toe meestal geen/minder/minder harde voorwaarden gesteld, ook omdat het politiek-bestuurlijk draagvlak voor stevige voorwaarden vaak ontbreekt. Ondermeer waterpeilen en ruimtelijke bescherming blijven moeilijk te realiseren. Een aantal provincies is meer recent wel tamelijk voortvarend bezig om de gewenste verbetering van de ecologische condities (bijvoorbeeld plas-dras, waterpeil) 'van onderop' te stimuleren, door middel van stimuleringssubsidies en een 'best practice'-benadering. Deze werkwijze slaat goed aan bij de beheerders in de betreffende provincies en zou in aanmerking kunnen komen voor toepassing in andere provincies.

De meeste provincies hebben de keuze voor kerngebieden dus al gemaakt door in hun natuurbeheerplannen de afnemende trends te volgen. Hier vindt gesubsidieerd weidevogelbeheer alleen nog plaats in een beperkt aantal specifieke gebieden die tezamen nog maar een relatief beperkt deel van het provincieoppervlak uitmaken. In enkele provincies – de beste weidevogelprovincies – zijn de begrensde gebieden veel omvangrijker en speelt weidevogelbeheer nog in relatief grote delen van de provincie (op het niveau van landschappen). In deze provincies kan weidevogelbeheer van oudsher ook op een groot politiek en maatschappelijk draagvlak rekenen. Juist in deze provincies is de 'keuze' voor kerngebieden op dit moment nog een pijnlijker keuze. Ook in deze provincies is echter de verwachting dat deze keuze gemaakt zal worden. In de overige provincies is zij in feite reeds gemaakt.

Gezien het bovenstaande is de vraag niet of er bij provincies draagvlak bestaat voor kerngebieden en of provincies (gaan) kiezen voor kerngebieden. De vraag is of zij zullen kiezen voor kerngebieden die aan de ecologische en ruimtelijke vereisten voldoen om positieve resultaten van gesubsidieerd weidevogelbeheer te mogen verwachten. Met andere woorden of zij kiezen voor weidevogellandschappen met daarin kerngebieden die als brongebieden gaan fungeren.

3.4.2 Reacties van provincies en Rijk op de kerngebiedenbenadering sensu Alterra

Diverse provincies geven aan dat zij een dergelijke kerngebiedenbenadering (op zich) goed vinden. Een klein aantal provincies is reeds bezig met de toepassing van de ontwikkelde kerngebiedenbenadering voor de grutto/grote vier op de situatie in de eigen provincie.

Veel provincies geven aan dat uitbreiding met andere soorten noodzakelijk is om de benadering in hun provincie zinvol te maken. Voor een aantal van deze provincies speelt dat zij het gevoel hebben 'buiten de boot' te vallen door de keuze van de gidssoorten (grutto e.a.) en de voor de grutto gehanteerde drempels t.a.v. broedpaardichtheden, kuikenland, e.d. Een provincie merkt op dat de aandacht voor de 'grote vier' alles te maken heeft met de vindbaarheid van de nesten en eieren en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van nestbescherming. Zijn dit wel de juiste soorten? De huidige selectie van weidevogelsoorten sluit in ieder geval niet aan op de voor deze provincies karakteristieke soorten. Een andere selectie van soorten zou tot een heel ander beeld leiden. Zij pleiten ervoor niet te werken met landelijke uitgangspunten ten aanzien van een beperkte set van soorten, maar een veel bredere set van soorten (boerenlandvogels) te hanteren en provinciale diversiteit als uitgangspunt te kiezen bij de uitwerking van een kerngebiedenbenadering.

Het meest lastige aan een kerngebiedenbenadering zijn volgens veel provincies de benodigde extra maatregelen die naar voren zullen komen. Met name aanpassing van het waterpeil ligt politiek vaak moeilijk (en is relatief kostbaar). Het verbeteren van de ecologische condities gebeurt in vrijwel alle provincies volgens een voorzichtige stap-voor-stap benadering op basis van vrijwilligheid en soms met stimuleringsbeleid. Het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak om hier iets steviger in te gaan opereren neemt langzaam wel enigszins toe. Een enkele provincie bereidt bijvoorbeeld beleid voor om een optimaal waterpeil verplicht te stellen. Belangrijke vraag is nog hoe lang beheerders daar over mogen doen.

Ook geven enkele provincies aan dat de essentie van de kerngebiedenbenadering is dat je brongebieden hebt (en sink-gebieden). Zulke brongebieden voor agrarische natuur zijn er echter niet in elke provincie. Deze provincies vragen zich af of we niet af moeten van het huidige stelsel gebaseerd op inkomstenderving en randjes en naar een agrarische leefgebiedenbenadering toe moeten (bijvoorbeeld grote open zeekelegebieden met poelen). Binnen SNL zouden dan pakketten moeten worden ontwikkeld die daar op aansluiten maar zonder dat je kerngebieden die als brongebied fungeren kunt aanwijzen. Meer in het algemeen vragen deze provincies zich af of er nog haalbare alternatieve systemen zijn tussen 'niks meer doen' en een 'brongebiedenbenadering'. Bijvoorbeeld met mozaïeken en groenblauwe dooradering: kan dat effectief zijn? Welke oppervlakten heb je dan nodig? Zijn er geen effectieve alternatieven voor een brongebiedenbenadering, dan is stoppen met agrarisch natuurbeheer de uiterste, maar logische consequentie.

Waardevol aan een verdere uitwerking/verbreding van de kerngebiedenbenadering vindt men vooral dat met meer diepgang naar de abiotiek en de ecologische vereisten wordt gekeken dan meestal gebeurt in de provinciale praktijk.

De kerngebiedenbenadering helpt ook om de discussie richting de politiek en richting partijen in de streek scherp te maken. Voor provincies helpt het dat het om een wetenschappelijk onderbouwde en landelijk toegepaste methode gaat, het wordt hierdoor makkelijker om moeilijke keuzes te

rechtvaardigen. De politieke discussie kan hiermee worden aangescherpt, bijvoorbeeld door in beeld te brengen wat het effect is wanneer je in gebieden niet aan de ecologische criteria voldoet, terwijl je daar wel je geld inzet. Provincies zien het ook als interessante optie om de kerngebiedenbenadering richting de streekorganisaties te gebruiken. Je kunt met de kerngebiedenbenadering voor de afzonderlijke gebieden inzichtelijk maken aan welke criteria zij wel en niet voldoen en aangeven wat er nodig is om aan die criteria te gaan voldoen. Dit is wel maatwerk per gebied (en moet zich dus richten op de soorten van dat gebied). Probleem is daarbij soms wel dat, zeker naarmate je meer gedetailleerd naar gebieden gaat kijken, de beschikbare monitoringgegevens ‘gaten’ vertonen. Boeren zullen die gegevens ter discussie stellen omdat hun subsidie daar (mede) van afhangt. En gedeputeerden willen goedwillende boeren graag binnen de boot houden. Moeilijk punt voor provincies is hierbij ook dat er weidevogelsuccessen geboekt worden in gebieden waar je dat niet zou verwachten.

Voor het Rijk staat de filosofie achter de stelselherziening waaraan op dit moment gewerkt wordt voorop. Daarin vormen de kwaliteiten van het gebied, het proces met de streek en het bevorderen van de professionaliteit van de streekorganisaties belangrijke vertrekpunten. Ecologisch gezien gaat het daarbij om een gebiedenbenadering met een focus op biodiversiteit, landschap en water. Over de vraag hoe binnen een dergelijk gebiedsgericht raamwerk doelstellingen ten aanzien van specifieke soorten of soortcombinaties het best gerealiseerd kunnen worden en in hoeverre een kerngebiedenbenadering (voor weidevogels of anderszins) daarbij bruikbaar is, bestaan nog geen duidelijke opvattingen (anders dan dat de streek daarvoor aan zet is). De kerngebiedenbenadering wordt op dit moment primair geassocieerd met de grutto/weidevogels. Het Rijk streeft naar hogere ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer. In dit licht is er steun voor methoden die bijdragen aan het optimaliseren van de ecologische effectiviteit van het beheer. Als risico van de benadering wordt echter gezien dat provincies op basis hiervan top-down weidevogelkerngebieden gaan begrenzen en daarmee onvoldoende recht doen aan het proces met de streek. Dit wordt beleefd als potentieel contrair aan de essentie van de stelselherziening. Het Rijk ziet de collectieven in samenspraak met terreinbeheerders en andere betrokkenen in een gebied, als de primaire adressant/doelgroep van de kerngebiedenbenadering.

3.4.3 Behoeften ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de kerngebiedenbenadering sensu Alterra

Omdat de behoeften van de afzonderlijke provincies met betrekking tot de verdere ontwikkeling van de kerngebiedenbenadering voor de opdrachtgever één van de kernvragen is, werken we deze informatie in relatief groot detailniveau uit.

In het algemeen geldt dat de kerngebiedenbenadering voor alleen de grutto door veel provincies te smal gevonden wordt. Het voornaamste probleem met de huidige uitwerking is dat dé weidevogel niet bestaat. Elk gebied heeft zijn eigen ‘de’ weidevogel (of combinatie). Door te kiezen voor de ene soort, laat je de andere erbuiten vallen. De gewenste soortencombinaties en de landschapstypen die voor de betreffende soorten van belang zijn verschillen ook nog vrij sterk per provincie. Verbreding naar andere weidevogelsoorten die voor de betreffende provincie van belang zijn, is op zichzelf gewenst, maar ook het werken met een vaste, voor de hele provincie geldende soortencombinatie (een stapeling van soorten) heeft nog weer als probleem dat topgebieden voor één bepaalde soort er dan snel uitvallen bij de prioriteitsstelling. Het keuzeprocess dat hieruit mogelijk volgt, wordt door veel provincies lastig gevonden.

Voor één provincie volstaat de huidige uitwerking van de kerngebiedenbenadering (sensu Alterra) gericht op de grutto. Het is voor deze provincies duidelijk dat het in veel gebieden nog ontbreekt aan zaken als waterpeil, kruidenrijk grasland, etc. Het probleem is ook niet een gebrek aan wetenschappelijke kennis, of een behoefte aan ondersteuning bij de praktische toepassing daarvan, maar juist de praktijk die lastig is. Het gaat daarbij om het creëren van de juiste omstandigheden en het op peil brengen van het vakmanschap van de boeren/beheerders. Gebiedsspecifieke uitwerking van de beschikbare kennis, verbreding naar andere weidevogelsoorten en vertaling naar de praktijk wil deze provincie daarom zelf ter hand nemen in een proces met de betreffende gebiedspartijen. Dat is vooral een kwestie van goede communicatie en interactie met de streek en Fingerspitzengefühl.

Enkele andere provincies hebben juist wel behoefte aan ondersteuning bij de toepassing van de landelijk ontwikkelde kennis op de eigen provincie en het in beeld brengen van verschillende scenario's. Een van deze provincies heeft vooral behoefte aan scenario's gebaseerd op de kosten van maatregelen om op basis hiervan prioriteit aan te kunnen brengen in de in kerngebieden te treffen maatregelen. Dergelijke informatie is ook zinvol om het proces in de streek te voeden. Enkele provincies geven aan dat ze de vertaalslag van de kerngebiedenkaart uit het rapport naar de eigen provincie op basis van de nu beschikbare informatie niet zelf kunnen maken. Dit geldt ook voor het maken van een programma van eisen per gebied door de belangrijke kaartlagen (rust, waterpeil, beheer) over elkaar heen te leggen en een beeld te ontwikkelen van de zaken die een ANV moet verbeteren (en een kostenindicatie daarvan) om succesvol te zijn. Ook stellen diverse provincies de vraag hoe je rondom kerngebieden waardevolle schillen kunt creëren, bijvoorbeeld met groenblauwe dooradering en al dan niet met (tijdelijke) subsidie.

Dat er geen kerngebiedenbenadering is voor akkervogels wordt door sommige provincies als een gemis ervaren. Het zou goed zijn om daarmee aan de slag te gaan. Wel vindt men van belang dat samen de juiste uitgangspunten vastgesteld worden: welke soorten, welke gebieden? Ook wijzen veel provincies er op dat bij akkervogels een andere situatie bestaat dan bij de weidevogels. Bij de weidevogels is de kennis in principe aanwezig en zit het probleem vooral in het realiseren van de stringente ecologische en ruimtelijke vereisten. De kerngebieden voor akkervogels hebben een heel ander karakter. De kennis over het beheer en ook over de beïnvloedingsmogelijkheden van provincies laat nog sterk te wensen over. Onder welke voorwaarden is een akkerrand effectief? Wat is de rol van de geteelde gewassen? Welke kruidenmengsels zijn er precies nodig in de akkerranden? Zijn er factoren die we nog niet in beeld hebben die kunnen verklaren dat het beheer vaak zo weinig oplevert? Hoe kan de situatie voor de wintervogels effectief verbeterd worden? En hebben provincies wel effectieve beïnvloedingsmogelijkheden, bijvoorbeeld wanneer de gewaskeuze en teeltwijze niet beïnvloed kunnen worden? Ook noemen sommige provincies in dit verband dat er achterstanden bestaan bij de doorvertaling van de beschikbare kennis in het SNL-instrumentarium.

Met betrekking tot verbreding van de kerngebiedenbenadering worden daarnaast vooral genoemd een kerngebiedenbenadering voor bollenvogels (overlapt met akkervogels), amfibieën en botanisch beheer. Een kerngebiedenbenadering voor landschap wordt (door één provincie) als te complex en daarmee onhaalbaar beschouwd.

In de gesprekken komt ook een aantal meer operationele vragen naar voren:

- Er bestaan vragen omtrent de minimale en maximale omvang van kerngebieden. Is bijvoorbeeld 200 hectare groot genoeg om als kerngebied te fungeren? Kan een kerngebied op zeeklei kleiner in omvang zijn dan in veenweidegebied?
- Er bestaan vragen omtrent de optimalisatie van grondwaterpeilen. Wat zijn in verschillende situaties nu precies de optimale condities? Zijn ook kleinschalige maatregelen mogelijk en zinvol? Welke koppeling met andere watermaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de KRW, is nodig?
- Hoe sluit de kerngebiedenbenadering aan bij een samenhangende en integrale gebiedsbenadering waarvan bijvoorbeeld ook landschapselementen onderdeel zijn?
- Zijn de grote vier wel de juiste soorten?
- Hoe maak je een vertaalslag van de theoretische kerngebiedenbenadering naar een praktisch programma van eisen voor gebiedsoffertes?

Probleem met de kerngebiedenbenadering is volgens sommige provincies dat het geen antwoord geeft/kan geven op uitvoeringsvragen⁵. Collectieven worstelen met boeren die niet mee willen doen, of die wel meedoen maar hun beheer niet goed uitvoeren. Wat doe je daarmee? Met de kerngebiedenbenadering sluit je bovendien ook heel goede boeren uit. Het wordt bovendien niet duidelijk hoe je toekomstbestendige keuzes maakt tussen gebieden. Stel, gebied A heeft nu een goede populatie, maar het gaat lastig worden om de ecologische randvoorwaarden te optimaliseren. Gebied B herbergt een beperkte populatie maar het is relatief makkelijk om het gebied ecologisch optimaal in te richten. Welk gebied biedt op de langere termijn de beste kansen?

Ten slotte noemen diverse provincies dat er een spanningsveld bestaat tussen een soortgerichte en een gebiedsgerichte benadering. Eigenlijk zou het gebiedenbeleid de ingang moeten zijn. Het vertrekpunt zou gekozen moeten worden bij de gebieden waarin soorten voorkomen én de gebiedskenmerken in grote lijnen goed zijn. Benoem daarna de sleutelfactoren die behouden of verbeterd moeten worden om tot positieve trends voor de voorkomende soorten te komen.

In dit verband noemen sommige provincies dat wanneer we met een streekbenadering gaan werken de rol van de provincie zal worden om afwegingen tussen gebieden te maken. Bijvoorbeeld door gebieden wel of niet uit te nodigen om offerte uit te brengen, door het vaststellen van budgetten per gebied, e.d. Kan een kerngebiedenbenadering hierbij ondersteunen?⁶ Moet je en kun je gebiedsbudgetten koppelen aan aantallen weidevogels/agrarische natuursoorten. Meer in het algemeen: welke handvatten kan de kerngebiedenbenadering bieden bij het toetsen van gebiedsoffertes?

3.5 Maatschappelijk en politiek draagvlak voor een kerngebiedenbenadering

In het algemeen geven provincies aan dat er binnen de eigen provincie in grote lijnen draagvlak bestaat voor een kerngebiedenbenadering weidevogels. Sommige provincies maken zich in het geheel geen zorgen over het maatschappelijk en politiek draagvlak voor een kerngebiedenbenadering. In veel andere provincies is er maatschappelijk en politiek begrip voor

⁵ Voor alle duidelijkheid: de kerngebiedenbenadering is daar ook niet voor bedoeld.

⁶ Deze vraag en het hiermee verband houdende verdelingsvraagstuk is ook door te trekken naar rijksniveau m.b.t. de verdeling van middelen over de provincies.

het voortgaan op de vaak met SNL al ingeslagen weg naar weidevogelkerngebieden, vaak ook onder boeren. Daarbij gaat het dan vooral om nauwere begrenzingen en zwaardere beheerpakketten. Het (binnen afzienbare termijn) moeten voldoen aan inrichtingsvereisten ligt, zoals gezegd, in veel provincies beduidend moeilijker. Een aantal provincies geeft aan graag meer te willen weten over het stimuleringsbeleid dat enkele andere provincies hiervoor recent hebben ontwikkeld. Elementen daarvan hebben betrekking op:

- Waterpeil en plas-dras
- Bevordering economische duurzaamheid (weidevogelmelk)
- Het inzetten van budgetten voor vrijwillige kavelruil
- Ondersteunen vrijwillige weidevogelbescherming buiten de kernen

Het mag duidelijk zijn dat het feit dat er in grote lijnen draagvlak is voor een kerngebiedenbenadering voor weidevogels niet wil zeggen dat in de uiteindelijke te maken keuzes alleen ecologische criteria een rol zullen spelen. Vrijwel alle provincies geven aan dat ook andere belangen meewegen. Hoewel verdere (vaak forse) concentratie in vrijwel alle provincies aan de orde is, zullen de gehanteerde criteria niettemin een compromiskarakter (blijven) houden, ook waar het gaat om begrenzing en zwaarte van de beheerpakketten.

Dat er in grote lijnen draagvlak is, wil ook niet zeggen dat het een eenvoudig dossier is. Het is politiek-bestuurlijk gezien in een aantal provincies een moeilijke boodschap wanneer de bottom line is dat er met hetzelfde geld veel minder resultaten verwacht mogen worden. Het gevolg hiervan is dat er veel aandacht nodig is voor de onderbouwing met feiten en voor positief ondersteunende communicatie.

Dat er in zijn algemeenheid draagvlak is voor een kerngebiedenbenadering en voor de noodzaak om keuzen te maken, ook onder koepels en bij boeren, wil bovendien niet zeggen dat de exacte uitwerking door hen zonder meer geaccepteerd wordt. De verwachte moeilijkheden zitten vooral in de details en de onderbouwing van de uitwerking. Discussiepunten voor boeren zijn volgens de provincies bijvoorbeeld:

- De verschillende criteria die provincies hanteren ten aanzien van het minimale aantal broedparen.
- De exacte begrenzing en de kwaliteit van de telgegevens waarop deze gebaseerd is.
- Goede weidevogelboeren in (relatief) slechte gebieden en vice versa: hoe ga je daarmee om?
- Goede weidevogelpopulaties in objectief minder goede gebieden: hoe kan dat?
- De soms zeer matige kwaliteit van weidevogelbeheer in reservaatgebieden.

Overigens is er, ook wanneer er discussie is over de uitwerking of de details, niet alleen weerstand maar ook steun onder boeren. Concentratie van middelen leidt immers niet alleen tot 'verliezers', maar ook tot 'winnaars'.

Een belangrijke constatering is dat in vrijwel alle provincies geldt dat draagvlak bij partijen in de streek bijna een procesvereiste is voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming over het voorgelegde kerngebiedenbeleid.

Het overgrote deel van de middelen die provincies besteden aan agrarisch natuurbeheer zijn rijksmiddelen. Een aantal provincies zet in meer bescheiden mate ook eigen middelen in. Sommige provincies geven aan dat zij wanneer zij verantwoordelijk worden voor agrarisch natuurbeheer

mogelijk meer middelen zullen vrijmaken dan nu het geval is. Daarbij denkt men aan het vrijmaken van middelen voor inrichtingsmaatregelen. Men wil daarmee op kleine schaal beginnen.

3.5.1 Situatie akkerbouwprovincies

De situatie in de akkerbouwprovincies is een andere dan in de graslandprovincies. Akkerbouwers zullen onder het nieuwe GLB 5% van hun areaal moeten vergroenen binnen pijler 1 (directe inkomenssteun aan boeren). Boeren kunnen er vrijwillig voor kiezen een agrarisch collectief te vormen van maximaal 10 boeren. Dit heeft als voordeel dat zij dan 2,5% (van de 5%) van de geëiste vergroening collectief mogen regelen. Dit biedt – vooralsnog in theorie – de mogelijkheid voor de provincie om agrarische collectieven te stimuleren om de collectieve vergroening zo te organiseren dat de agrarische natuur er baat bij heeft en aansluit op provinciale ambities voor agrarische natuur. De provincie heeft echter geen harde instrumenten in pijler 1 en is afhankelijk van overleg en samenwerking met de agrarische collectieven.

De akkerbouwprovincies maken op dit moment nog zeer verschillende inschattingen van de kansen die voor agrarische natuur in akkerbouwgebieden ontstaan door een goede koppeling tussen pijler 1 en pijler 2. Sommige zijn zeer sceptisch, andere zien grote kansen. De optimistische provincies overwegen om in elk ANV-gebied kerngebieden (zoekgebieden) voor agrarische natuur aan te wijzen met passende agrarische natuurdoelen om collectieve vergroening binnen pijler 1 te kunnen 'sturen' naar gewenste plekken. Het zou kunnen gaan om een relatief zeer forse financiële impuls voor agrarische natuur in akkerbouwprovincies. Mochten deze kansen reëel blijken, dan verandert dat de boodschap in positieve zin (een veel bredere spoeling) en wordt de communicatie over kerngebieden veel eenvoudiger.

3.6 Uitwerking in provinciaal beleid en regelingen

Een centraal instrument binnen het provinciale agrarische natuurbeleid is de subsidieverstrekking voor agrarisch natuurbeheer. Het landelijke kader daarvoor is SNL waarin de beheerpakketten en diverse vereisten (bijvoorbeeld collectieve plannen) zijn vastgelegd. De rol van de provincies is om in de Natuurbeheerplannen het provinciale subsidiekader uit te werken. Dit betreft vooral het begrenzen van de (zoek)gebieden waarbinnen voor de verschillende typen agrarische natuur subsidiemogelijkheden worden geboden en het opstellen van een toetsingskader voor de beoordeling van collectieve plannen/gebiedsoffertes. Het huidige SNL heeft een looptijd tot en met 2015. Het nieuwe regime voor agrarische natuurbeheersubsidies moet dus in 2016 in kunnen gaan. Dit vereist dat tijdig met de voorbereidingen wordt begonnen.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het overgrote deel van de provincies nu met dit proces start. Enkele provincies zijn hiermee al eerder begonnen. Het proces ziet er in alle provincies in grote lijnen hetzelfde uit:

- Evaluatie van het huidige agrarische natuurbeleid/natuurbeheerplan en de bereikte effecten (al dan niet in de vorm van een separate en/of externe evaluatie);
- Opstellen van een beleidsvisie of -nota, bijvoorbeeld een Groenagenda, een Koersnotitie, een weidevogelvisie etc. en het daarmee kenbaar maken van het nieuwe beleid aan belanghebbenden en het al dan niet vragen om reacties daarop;
- Uitwerken van het nieuwe beleid in het concept natuurbeheerplan, al dan niet in coproductie of afstemming met koepelorganisaties. Bij het toetsen van de gebiedsoffertes heeft de provincie een toetsingskader nodig dat ze zal moeten baseren op een geactualiseerd NBP;

- Inspraakprocedure;
- Vaststellen van het natuurbeheerplan.

Sommige provincies zijn van plan geen afzonderlijke beleidsvisie op te stellen maar hun natuurbeheerplan in één stap te herzien. In veel provincies vindt dit hele proces in nauwe afstemming met de maatschappelijke organisaties (koepels en tbo's) plaats.

Een belangrijk aspect dat een grote rol speelt bij de totstandkoming van de nieuwe generatie natuurbeheerplannen is de stelselherziening agrarisch natuurbeheer die momenteel in voorbereiding is⁷. In het nieuwe stelsel zullen, kort gezegd, een gebiedsbenadering, het proces met de streek en versterking & professionalisering van gebiedscollectieven een centrale rol spelen. Dit is niet de plek om uitgebreid in te gaan op het nieuwe stelsel en de vele (potentiële) voordelen daarvan. In de met provincies gevoerde gesprekken (vaak met duo's) was echter opvallend vaak een verschil merkbaar tussen een procesgerichte oriëntatie en een inhoudelijke oriëntatie. De provinciale vertegenwoordigers met een procesgerichte oriëntatie hadden zich de filosofie achter de stelselherziening duidelijk eigen gemaakt. De medewerkers met een meer inhoudelijke oriëntatie hadden veelal een andere invalshoek en andere vragen. Voor een deel verklaren wij dit doordat deze medewerkers minder betrokken zijn geweest bij de stelselherziening en daardoor minder 'aangehaakt' zijn. Minstens zo belangrijk achten wij echter dat proces en inhoud rond de stelselherziening nog niet in balans lijken te zijn. Het procesraamwerk van het nieuwe stelsel is redelijk uitgekristalliseerd. Veel minder duidelijk is nog:

- Welk(e) (type) inhoudelijke doelen het nieuwe stelsel zal kennen op het landelijke, provinciale en streekniveau;
- Of en hoe sturing op het realiseren van specifieke inhoudelijke doelstellingen (bijvoorbeeld behoud van landelijke of provinciale populaties van weidevogels of akkervogels) door provincies plaats zal vinden en in welke mate van detail;
- Hoe de monitoring georganiseerd zal worden en waarop verantwoording zal moeten worden afgelegd en door wie, en;
- Hoe dit zich verhoudt tot een bottom up benadering waarin de streek het voortouw heeft.

Het meest pregnant komt dit spanningsveld tot uiting tussen uitlatingen als: 'niet meer sturen op natuurresultaat, alleen nog op organisatorische kwaliteit van collectieven waarbij de streek bepaalt wat het op moet leveren' versus 'ik voel niets voor het geven van een zak met geld zonder voorwaarden en duidelijkheid over wat het op gaat leveren'. Hetzelfde spanningsveld komt ook tot uiting in 'het niet meer uitnodigen van gebiedspartijen in gebieden waar je toch niets meer gaat doen' versus 'de gebiedsorganisaties en hun gebieden als uitgangspunt nemen en hen hun eigen ambities laten formuleren' of 'laat gebieden zelf tot de conclusie komen dat ze geen offerte moeten indienen'.

Zoals eerder genoemd werkt EZ aan een doelenkader voor het agrarisch natuurbeheer op basis van internationale verplichtingen. Pas wanneer dit duidelijker is, ontstaat ook meer helderheid over de wijze waarop proces en inhoud in balans (kunnen) worden gebracht.

⁷ Overigens bestaat over het doorgang vinden daarvan op dit moment ook nog veel onzekerheid bij provincies in verband met de aangekondigde bezuinigingen. Wij gaan er verder van uit dat de stelselherziening doorgang zal vinden.

Het merendeel van de provincies is op dit moment geneigd om de werkwijze vanuit SNL en voormalige natuurbeheerplannen door te trekken naar de toekomst. Provincies zetten eerst de kaders neer (waaronder een begrenzing op grond van inhoudelijke criteria) en gaan daarover vervolgens in gesprek met gebiedspartijen. Op basis van die dialoog worden de doelen vastgelegd en de randvoorwaarden uitgewerkt. In de manier van omgaan met de begrenzing lijkt nog een spanningsveld te bestaan tussen het kiezen voor een inhoudelijk primaat (de begrenzing als provincie vrij nauw vaststellen) en een procesprimaat (de op basis van inhoudelijke criteria tot stand gekomen begrenzing oprekken naar grotere samenhangende ruimtelijke eenheden en gebiedsorganisaties uitnodigen om het door de provincie gewenste resultaat binnen die ruimere begrenzing zelf te gaan organiseren). Ook zijn er provincies die overwegen ruimer te begrenzen in verband met het realiseren van compensatiemaatregelen in het gebied.

Enkele provincies geven aan dat waterschappen en ANV's al met elkaar in overleg zijn en dat ze als provincie het waterbeheer actiever moeten gaan oppakken als belangrijk onderdeel van de streekbenadering.

Veel provincies zoeken nog naar de mate van integraliteit die ze in hun uitwerking van de streekbenadering op korte termijn willen en kunnen realiseren, bijvoorbeeld ten aanzien van gemeentelijke doelstellingen.

In de akkerbouwprovincies zal mogelijk een andere planning moeten worden gehanteerd wanneer er inderdaad kansen bestaan op het koppelen van pijler 1 en pijler 2. De vergroening van het GLB (pijler 1) gaat namelijk een jaar eerder, op 1 januari 2015, van start.

Op een meer operationeel niveau hebben provincies nog vragen met betrekking tot de uitwerking in beleid en regelingen t.a.v.:

- het offerteproces
- de offertebeoordeling (kun je delen van offertes goedkeuren?)
- groenblauwe dooradering
- weidevogelmelk
- gezondheid koe
- regelingen in verordeningen
- planologische bescherming
- regievoering op de afstemming met pijler 1

3.7 Rollen en verantwoordelijkheden

Over rollen en verantwoordelijkheden van Rijk en provincies in het weidevogelbeheer en het agrarisch natuurbeheer bestond de afgelopen jaren veel onduidelijkheid. Veel provincies zijn geruime tijd in de veronderstelling geweest dat het Rijk de verantwoordelijkheid voor agrarisch natuurbeheer wilde behouden. In een aantal provincies was zelfs de intern beschikbare capaciteit voor agrarisch natuurbeheer al opgeheven bij bezuinigingsronden. Veel provincies hebben de afgelopen twee jaar de ontwikkelingen afgewacht.

Zeer recent is duidelijk geworden dat, zoals het in wandelgangen heet, de provincies 'verantwoordelijk worden voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS' of dat 'agrarisch natuurbeheer gedecentraliseerd wordt naar provincies'. Deze algemene formuleringen geven nog

weinig duidelijkheid over wat er exact gedecentraliseerd wordt en hoe de toekomstige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling er precies uitziet.

Diverse provincies geven aan dat rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van Rijk en provincies voor hen ook op dit moment (na de landsdelige bijeenkomsten rond de stelselherziening) nog onduidelijk is⁸. Weliswaar geeft de staatssecretaris in haar brief van 6 juni aan dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de EU-conforme uitvoering en de aansturing van Dienst Regelingen en de provincies de kwaliteit van gebiedsoffertes gaan beoordelen, maar op veel andere punten is dergelijke helderheid er nog niet. Een aantal provincies verbaast zich erover dat alle Tweede Kamerfracties nog woordvoerders agrarisch natuurbeheer hebben en Kamervragen stellen; zij kunnen dit niet rijmen met een provinciale verantwoordelijkheid voor agrarisch natuurbeheer. Ook vinden sommige provincies dat, wanneer zij verantwoordelijk worden voor agrarisch natuurbeheer, het achteraf niet logisch is dat het Rijk in belangrijke mate de regie over de stelselherziening heeft gevoerd. Provincies hadden hierbij nauwer betrokken moeten zijn en een grotere stem moeten hebben.

Een aantal andere provincies ziet daarentegen nauwelijks verschillen met de huidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De provincies hadden een zekere mate van beleidsruimte binnen de rijkskaders en zorgden voor de subsidieverlening. Dat was zo en blijft zo, het belangrijkste verschil ziet men in de wijze waarop de financiering geregeld is. Bij natuur is de verantwoordelijkheidsverdeling volgens hen wel echt veranderd met de decentralisatie van het natuurbeleid. Ten slotte stelt een aantal provincies zich op het pragmatische standpunt dat het niet uitmaakt wie wat doet als het resultaat maar goed is.

Provincies hebben op dit moment nog zeer uiteenlopende beelden bij de toekomst. Volgens een aantal provincies kan decentralisatie alleen maar inhouden dat provincies 'het' zelf mogen doen en 'het' dus ook verschillend mogen doen. De rol van EZ zal veel minder worden. Provincies zijn nu aan zet en moeten invulling geven aan het agrarisch natuurbeheer. Afstemming tussen Rijk en provincies heeft vorm gekregen in de gebiedsaanpak waaraan EZ en IPO samen uitwerking hebben gegeven. Inhoudelijke afstemming met EZ is echter niet (meer) aan de orde, ook om te voorkomen dat EZ het weer overneemt.

Een andere provincie vindt daarentegen dat het Rijk juist een flinke vinger in de pap van de agrarische natuur houdt. Het Rijk is verantwoordelijk voor het realiseren van de internationale doelen en moet daarover verantwoording afleggen aan Europa, de provincies moeten uitvoeren wat het Rijk bedacht heeft voor zover de middelen toereikend zijn.

Weer andere provincies geven aan dat, vooral waar het de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op uitvoeringsniveau betreft, er nog veel onduidelijkheid is maar dat in hun beleving het Rijk verantwoordelijk is voor het stelsel en de (provinciale) doelen door Rijk en provincies gezamenlijk moeten worden vastgesteld. Diverse provincies vinden het daarnaast belangrijk dat er over de volle breedte van het agrarisch natuurbeleid (weidevogels, akkervogels, botanische waarden en landschapselementen) ook landelijke doelen worden vastgesteld en bewaakt door het Rijk, ondermeer doelen m.b.t.:

⁸ Hierbij speelt ook onzekerheid over de huidige bezuinigingsronde van het kabinet in relatie tot de 200 miljoen voor agrarisch natuurbeheer.

- Weidevogelpopulaties: bijvoorbeeld gelijkblijvende, stijgende of dalende populaties
- Prioritaire soorten
- Prioritaire gebieden: wat zijn landelijk gezien de beste gebieden die we hoe dan ook willen behouden?

Je zou dan op basis van deze doelen tot een ecologisch rationele verdeling van middelen over provincies moeten komen. Het Rijk zou hiertoe het initiatief moeten nemen en in IPO-verband afstemmen.

Ten slotte zien sommige provincies ook in de toekomst een rol voor het Rijk bij de gebiedsaanpak (regie op hoofdlijnen, ondermeer om in de relatie met Europa uniforme oplossingen voor gerezen problemen af te spreken).

De EZ-directie Natuur & Biodiversiteit geeft aan dat de kernverantwoordelijkheid van EZ is er op toe te zien dat internationale/Europese biodiversiteitsdoelen worden gerealiseerd. EZ geeft dus kaders en ambities aan⁹. Het geldt dat provincies voor (agrarisch) natuurbeheer krijgen is geoormerkt voor het realiseren van de internationale doelen vanuit de EU-beleidskaders Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water en daarop zal ook worden geëvalueerd. Andere overheden, zoals Waterschappen kunnen ook gebruik maken van hetzelfde stelsel ter verwezenlijking van hun kaders en ambities. Provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren van deze internationale doelen vanuit hun rol als gebiedsregisseur. De filosofie van het nieuwe stelsel vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt. Er zit voor EZ een punt van zorg bij de wijze waarop provincies dat gaan oppakken. Het gaat daarbij vooral om de vraag of provincies en collectieven elkaar voldoende ruimte kunnen geven om zelf, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, vakmanschap en streekennis, na te gaan denken over de plaatsen waar en de wijze waarop in het gebied de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden en dat aannemelijk te maken. De rol van de provincie zou moeten zijn om de doelen aan te geven en de gebiedsorganisaties (samen met soortorganisaties) de ruimte te geven om zelf een samenhangend pakket van maatregelen (uit de Catalogus Groenblauwe Diensten¹⁰) te bedenken. In hoeverre zijn provincies in staat om zich bij de inhoudelijke sturing te beperken tot het sturen op doelen? In hoeverre zijn zij in staat een op middelen/maatregelen gerichte (top down) sturing los te laten? Het Rijk verwoordt hiermee ook een zorg bij koepelorganisaties en ANV's dat zij door provincies 'doodgeregeld' worden. Aan de andere kant: de overheid wil met het stelsel doelen en ambities realiseren die verder gaan dan de streek. In hoeverre zijn collectieven bereid om te gaan staan voor deze doelen en niet alleen het belang van de streek als uitgangspunt te nemen?

Het Rijk herkent dat er op een aantal onderdelen nog onduidelijkheid bestaat. In de afgelopen periode heeft de stelselherziening prioriteit gehad. Het Rijk is nu bezig om haar kaders en ambities aan te geven voor de soorten van het agrarisch gebied, ondersteund door vlekkenkaarten voor soorten. Daarnaast wordt in samenwerking met het IPO gewerkt aan het verhelderen van de rollen en verantwoordelijkheden van bij het agrarisch natuurbeheer betrokken partijen stelsel. Zo zijn provincies bezig met een stoplichtmethode (rood-geel-groen) voor het monitoren van de ontwikkelingen van de soorten.

⁹ Van belang is hierbij dat de intentie is dat het ontwikkelde stelsel op termijn gaat verbreden tot een integrale benadering doordat diverse overheden gaan aanhaken en hun doelstellingen (en bijbehorende geldstromen) aan de streekbenadering koppelen.

¹⁰ SNL en de huidige SNL-pakketten gaan verdwijnen.

3.8 Samenwerking tussen provincies onderling en tussen Rijk en provincies

3.8.1 Terugblik

Samenwerking tussen Rijk en provincies

Een aantal provincies constateert dat er in de relatie met het Rijk nog veel oud zeer en wantrouwen ligt. Wel ziet men dat de relatie aan het verbeteren is en dat Rijk en IPO elkaar ambtelijk wel weer hebben gevonden.

Enkele provincies constateren dat zij bij de opzet van het stelsel en de uitwerking van belangrijke bouwstenen van dat stelsel niet betrokken zijn en vragen zich af of het aansluit bij wat zij als provincie willen. Dit geldt in het algemeen voor de stelselherziening, en ook voor onderdelen zoals het professionaliseringstraject voor ANV's.

In de samenwerking tussen Rijk en provincies wordt te weinig aandacht besteed aan de te realiseren inhoudelijke kwaliteit. De inhoud raakt snel buiten beeld in de interactie tussen Rijk en provincies. Eigenlijk heb je daarvoor maatschappelijke partners nodig aan tafel die de inhoudelijke maatlat ernaast leggen.

Samenwerking tussen provincies onderling

Veel provincies constateren dat de onderlinge samenwerking te wensen overlaat. Het blijft lastig. Samenwerking is ook geruime tijd ontmoedigd. Er wordt wel samengewerkt maar vooral op de bestuurlijk relevant geachte punten ('stokpaardjes'). Op veel inhoudelijke zaken wordt niet echt samengewerkt omdat onderlinge verschillen vaak moeilijk te overbruggen zijn en omdat alle provincies druk zijn met hun eigen dingen. Het gevolg is dat het wiel vaak 12x wordt uitgevonden.

De werkgroep van het Weidevogelverbond is volgens een provincie eigenlijk niet zo'n goede plek voor afstemming tussen provincies omdat zij geen goede verbinding heeft met de lijn. Op hoofdlijnen zou de afstemming in de IPO-werkgroep Natuurbeheer kunnen en de inhoudelijke uitwerking via een onderdeel onder die werkgroep. Dan ontstaat ook een lijn naar hogere ambtenaren en bestuur.

Een andere provincie geeft aan dat provincies elkaar in IPO-verband (werkgroep Natuur, e.d.) eigenlijk zelden of nooit ontmoeten op kennisvragen. Kennis – ook rond agrarisch natuurbeheer – zou als ontmoetingsthema een meer prominente plek moeten krijgen.

3.8.2 Vooruitblik: wensen ten aanzien van toekomstige samenwerking

Wensen t.a.v. samenwerking tussen provincies

Interprovinciale samenwerking moet zich volgens de geïnterviewden weer ontwikkelen om af te stemmen over SNL+ (2014 en 2015) en het nieuwe stelsel (vanaf 2016). Ook is interprovinciale afstemming gewenst om de onderlinge verantwoordelijkheden richting het Rijk helder te houden. Een aantal keer wordt landsdelige afstemming genoemd als alternatief voor brede interprovinciale afstemming.

De volgende specifieke wensen voor samenwerking en uitwisseling tussen provincies zijn genoemd:

- Er zou een platform moeten komen voor uitwisseling op het gebied van beleid en uitvoering agrarische natuur.
- Uitwisseling van kennis is zinvol om het eigen perspectief te verbreden. Provincies kunnen van elkaars ervaringen leren. Uitwisseling kan door ontmoeting tussen provincies maar ook door bundeling door een partij (bijvoorbeeld Alterra).
- Provincies zouden moeten komen tot één manier van monitoren. Dat zou leiden tot vergelijkbare resultaten, een gemeenschappelijk kennisniveau, en een rationeler beleid.
- Alle akkerbouwprovincies geven aan dat zij behoefte hebben aan het delen van kennis en ervaringen en een nauwere samenwerking en afstemming op het gebied van akkervogels.

Wensen t.a.v. samenwerking tussen provincies en Rijk

Er valt volgens sommige provincies veel te winnen in de onderlinge samenwerking en rol- en taakverdeling met het Rijk. Het is goed dat de samenwerking tussen EZ en IPO nu eindelijk weer aangehaald wordt. Wel ligt het tempo volgens een deel van de geïnterviewden veel te hoog. Op deze manier kan het niet landen in de provinciale organisaties en bij hun gebiedspartners.

Volgens diverse vertegenwoordigers van provincies zouden Rijk en provincies moeten samenwerken bij de doelformulering voor agrarische natuur. Het gaat dan om de formulering van landelijke doelstellingen en de afstemming daarvan op de optelsom van provinciale doelstellingen.

Er is samenwerking en afstemming nodig op het gebied van criteria voor de beoordeling van offertes van ANV's.

Er is samenwerking en afstemming nodig tussen Rijk en provincies om vragen bij de ontwikkeling van beleid en knelpunten in de uitvoering te kunnen delen en indien nodig uniforme oplossingen met Europa af te spreken.

4 Samenvatting in enkele grote lijnen

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, is elke provincie uniek. Dat heeft tot gevolg dat het maar beperkt mogelijk en zinvol is om algemeen geldende conclusies te trekken. In dit hoofdstuk trachten wij bij wijze van samenvatting een aantal grote lijnen uit de gevoerde gesprekken te halen.

4.1 Effectiviteit

De effectiviteit van het weidevogelbeheer en overig agrarisch natuurbeheer liet in de afgelopen decennia volgens alle betrokkenen te wensen over. Bij de weidevogels is de lange termijn trend nog steeds negatief maar zien diverse provincies in de recente trends ook lichtpuntjes. Bij akkervogels bestaat een zeer wisselend, maar overwegend negatief beeld met enkele successen. Het huidige botanisch beheer wordt als ineffectief gezien.

De discussie over effectiviteit wordt vaak ernstig belemmerd door een gebrek aan uniforme monitoringsystematieken en goede, dekkende gegevens. Dit kwam zowel bij weidevogels als bij akkervogels pregnant naar voren.

Provincies trekken uit de terugblik op het verleden de conclusie dat zij nog scherper en kritischer moeten zijn op een effectieve inzet van de middelen voor weidevogelbeheer/agrarisch natuurbeheer, met name door scherpere begrenzing, zwaardere beheerpakketten en andere maatregelen (verdere concentratie). Een relatief groot deel van de provincies geeft aan dat ecologische criteria daarbij belangrijk maar niet geheel leidend zullen zijn.

Veel provincies achten het noodzakelijk dat, naast subsidieverstrekking, in samenwerking met het landbouwbedrijfsleven tot manieren wordt gekomen om een meer (economisch) duurzaam behoud van agrarische natuur te bereiken.

Diverse provincies stellen dat het vrijwel onmogelijk is om de gangbare landbouwpraktijk nog te combineren met effectief weidevogelbeheer en vragen zich af of het zinvol is om door te gaan met subsidiëren van gangbare boeren.

4.2 Middellange termijn ambities

De hoofddoelstelling van het rijksbeleid is het realiseren van de EU 2020-doelstelling ('stoppen van de achteruitgang en behoud van de biodiversiteit op het niveau van 1985'). Daarnaast bestaan doelstellingen ten aanzien van (een deel van) de Rode Lijst-soorten. Aan de uitwerking naar een concreet doelenkader wordt op dit moment gewerkt. Het is nog onduidelijk welke vorm dat krijgt en of het als formeel beleid wordt vastgelegd.

De huidige stelselherziening heeft tot doel om te komen tot een effectief, efficiënt en EU-conform stelsel voor agrarisch natuurbeheer tegen de bredere achtergrond van versterking van het landelijk gebied. In het nieuwe stelsel staat de eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid van gebiedspartijen en het proces in de streek centraal.

Het merendeel van de provincies beperkt zich tot op heden tot kwalitatieve doelformuleringen voor agrarische natuur. Sturing op het realiseren van agrarische natuurdoelen vindt vooral plaats in de uitvoering van het subsidiebeleid. Diverse provincies vinden dat in de toekomst wel met SMART-

doelstellingen gewerkt zou moeten worden. Andere provincies verwachten hier politiek-bestuurlijk geen draagvlak voor in hun provincie.

Vrijwel alle provincies zijn bezig met een proces van 'meer doen in minder gebieden' (concentratie). Veel provincies hebben een keuze voor kerngebieden beleidsmatig vastgelegd of zijn daarmee bezig. De trend is dat provincies hun weidevogelstellingen fors (naar beneden) bijstellen.

Naast boerenlandvogels noemen vrijwel alle provincies landschap als belangrijk doel van agrarisch natuurbeheer. In wisselende mate noemen zij botanisch beheer, amfibieën en water.

4.3 Kerngebiedenbenadering

In de praktijk zijn de meeste provincies al een aantal jaren bezig met een eigen vorm van kerngebiedenbeleid. Deze kerngebieden zijn echter niet alleen gebaseerd op ecologische criteria en vanuit ecologisch opzicht vaak nog te ruim begrensd: een groot deel van het begrensde gebied is weinig geschikt voor weidevogels. In de provinciale praktijk zijn vooral de bestaande populatieomvang en dichtheden leidend en, sinds de invoering van SNL, het werken met collectieve gebiedsplannen. Het gaan voldoen aan ecologische inrichtingsvereisten in het gebied wordt gezien als een proces van langere adem, dat in een aantal opzichten (waterpeil, e.d.) soms lastig te realiseren is of veel tijd kost.

Een meerderheid van de provincies geeft aan de door Alterra en consortiumpartners ontwikkelde kerngebiedenbenadering (brongebiedenbenadering) zinvol te vinden. Een klein aantal provincies is reeds bezig met de toepassing van de benadering in de eigen provincie. Waardevol aan deze benadering vindt men vooral dat met meer diepgang naar de abiotiek en de ecologische vereisten wordt gekeken dan meestal gebeurt in de provinciale praktijk. De benadering kan ook behulpzaam zijn bij het onderbouwen van de noodzaak om sterker te sturen op ecologische effectiviteit van het beheer richting politiek en gebiedspartners.

Veel provincies geven aan dat uitbreiding met andere soorten noodzakelijk is om de benadering in hun provincie zinvol te maken. Vaak genoemd zijn verbreding van de benadering naar andere weidevogels, akkervogels, amfibieën en botanisch beheer. In dit verband wordt ook geopperd dat het kiezen van een gebiedsingang voor de praktijk mogelijk een beter vertrekpunt zou zijn.

Het Rijk steunt methoden die bijdragen aan het optimaliseren van de ecologische effectiviteit van het beheer, zoals de kerngebiedenbenadering. Als mogelijk risico van de benadering wordt gezien dat provincies op basis hiervan top-down weidevogelkerngebieden gaan begrenzen en daarmee onvoldoende recht doen aan het proces met de streek. Het Rijk ziet de collectieven als de primaire adressant/doelgroep van de kerngebiedenbenadering.

4.4 Politiek en maatschappelijk draagvlak

In provincies bestaat politiek en ook maatschappelijk in het algemeen draagvlak voor een kerngebiedenbenadering weidevogels (in de zin van concentratie). De noodzaak wordt begrepen en breed gedeeld, ook door beheerders en koepelorganisaties. De acceptatie door direct betrokkenen hangt sterk af van de uitwerking in detail en de onderbouwing daarvan. De kwaliteit van telgegevens en 'onverklaarbare successen' kunnen de discussie over voorgestelde keuzen

bemoeilijken. Ook het (binnen afzienbare termijn) moeten voldoen aan inrichtingsvereisten ligt in veel provincies moeilijk.

De situatie in de akkerbouwprovincies is een andere dan in de graslandprovincies. Enkele provincies zien mogelijkheden om de collectieve vergroening onder pijler 1 van het GLB zo te organiseren dat de agrarische natuur er baat bij heeft en aansluit op provinciale ambities voor agrarische natuur. Het zou kunnen gaan om een belangrijke financiële impuls voor agrarische natuur in akkerbouwprovincies, waarmee ook de boodschap over kerngebieden veel eenvoudiger wordt.

4.5 Uitwerking in beleid en regelingen

Het nieuwe regime voor agrarische natuurbeheerssubsidies moet in 2016 in kunnen gaan. Het overgrote deel van de provincies start nu met het proces ter voorbereiding hiervan. In veel provincies vindt dit proces in nauwe afstemming met de maatschappelijke organisaties plaats.

In de recente stelselherziening is vooral de procesmatige kant van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer uitgewerkt. Over de inhoudelijke kant bestaat nog veel onduidelijkheid bij provincies. Bij provincies leven vragen ondermeer over de inhoudelijke doelen op het landelijke en provinciale niveau, over sturing op het realiseren van inhoudelijke doelstellingen door provincies, en over de organisatie van de monitoring en verantwoording.

Het merendeel van de provincies is op dit moment geneigd om de bestaande werkwijze vanuit SNL en voormalige natuurbeheerplannen door te trekken naar de toekomst. Provincies zetten eerst de kaders neer (waaronder een meer of minder ruime begrenzing op grond van inhoudelijke criteria) en gaan daarover vervolgens in gesprek met gebiedspartijen.

4.6 Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling

De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van Rijk en provincies is voor provincies op dit moment op veel punten nog onduidelijk. In het verlengde hiervan hebben provincies nog zeer uiteenlopende beelden bij de toekomst. Dit betreft ondermeer de mate van provinciale autonomie in het agrarisch natuurbeleid en de daarmee samenhangende wenselijkheid/noodzaak van samenwerking en afstemming tussen Rijk en provincies.

Het Rijk geeft aan dat zijn kernverantwoordelijkheid is het realiseren van de internationale biodiversiteitsdoelen vanuit de EU-beleidskaders Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water. Het geldt dat provincies hiervoor van het Rijk krijgen is geoormerkt voor het realiseren van deze internationale doelen en daarop zal ook worden geëvalueerd. De rol van de provincies zou moeten zijn om als gebiedsregisseur de doelen aan te geven en de gebiedsorganisaties vervolgens de ruimte te geven om zelf een samenhangend pakket van maatregelen te bedenken.

4.7 Samenwerking

In het algemeen vinden provincies dat de samenwerkingsrelatie tussen Rijk en provincies is verbeterd maar zien zij nog ruimte voor verdere verbetering, bijvoorbeeld door in de samenwerking meer rekening te houden met het proces binnen afzonderlijke provincies en door meer aandacht te besteden aan de inhoudelijke aspecten die de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer bepalen, zoals doelformulering.

Veel provincies vinden dat de samenwerking tussen provincies onderling te wensen overlaat en versterkt moet worden. Samenwerking is nodig om af te stemmen over SNL+, de stelselherziening en de periode na SNL, ook om de rolverdeling richting Rijk helder te houden. Ook kennis is een belangrijk thema voor de onderlinge samenwerking waaraan tot nu toe te weinig wordt toegekomen.

5 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij een aantal aanbevelingen aan Rijk en provincies met betrekking tot de kerngebiedenbenadering in het agrarisch natuurbeleid en de bredere context waarbinnen deze kerngebiedenbenadering kan bijdragen aan een meer effectief agrarisch natuurbeleid.

Zoals hierboven beschreven is de meerwaarde van een kerngebiedenbenadering sensu Alterra cs, naast de bereikte wetenschappelijke diepgang, vooral gelegen in de breedte van de benadering. De kerngebiedenbenadering geeft niet alleen handvatten voor effectief beheer maar combineert deze met handvatten voor versterking van de ruimtelijke samenhang en verbetering van de abiotische omstandigheden/inrichting, gebaseerd op de ecologische vereisten van de betreffende soort(groep)en. Daarmee biedt de benadering perspectief op een meer integrale sturing dan de tot nu toe gebruikelijke sterk op huidige verspreiding en optimalisatie van het beheer gerichte benaderingen, met daarmee ook een grotere kans op het bereiken van agrarische natuurresultaten.

Aanbevelingen met betrekking tot de beleidsvorming rond agrarische natuur

Helderheid over de doelstellingen voor agrarische natuur is een noodzakelijke voorwaarde voor effectief beleid, ongeacht de wijze van beleidsuitvoering. Wij bevelen aan, los van de stelselherziening die momenteel veel aandacht vergt maar zich vooral op het uitvoeringsproces richt, op landelijk niveau en in elke provincie een separaat spoor te starten gericht op (kwantitatieve) doelformulering voor agrarische natuur waarbij de samenleving actiever betrokken wordt (informerende en raadgevende). Wij zien als één van de tekortkomingen van het agrarisch natuurbeleid dat het een technocratisch-bureaucratisch insiderkarakter heeft waarbij de bredere samenleving onvoldoende betrokken wordt. Voor het natuurbeleid is de afgelopen periode geconstateerd dat een dergelijk karakter het beleid op den duur schaadt. De samenleving moet daarom worden betrokken bij de doelformulering.

Benader agrarische natuur integraal vanuit een duurzaamheidsperspectief: vanuit het perspectief van behoud van agrarische natuur (behoud van ecologische gebiedskwaliteiten én soortbehoud), vanuit het perspectief van landschapskwaliteit en beleving en vanuit het perspectief van plattelandsterversterking en economisch duurzame landbouw. Verbreed de maatschappelijke discussie over agrarische natuur als gebiedskwaliteit en als product van de Nederlandse landbouw.

Belangrijk aandachtspunt bij de politiek-maatschappelijke wilsvorming is de vraag of het kabinet en Gedeputeerde Staten, naast het werken aan internationale doelen en verplichtingen, ook eigenstandige nationale en/of provinciale doelstellingen hebben. De landelijke, provinciale en regionale gebiedskwaliteit wordt naar ons oordeel niet (uitsluitend) bepaald door het voorkomen van internationaal bedreigde soorten. De verantwoordelijkheid voor gebiedskwaliteit begint ons inziens bij de individuele burger en boer en loopt – via gemeente en streek – door naar het provinciale en landelijke niveau. Op elk niveau bestaat een eigen verantwoordelijkheid.

Wij bevelen Rijk en provincies aan om tot een meer intensieve vorm van onderlinge uitwisseling en samenwerking op het gebied van beleidsvorming voor agrarische natuur te komen.

Aanbevelingen met betrekking tot agrarisch natuurbeleid

Benader agrarisch natuurbeleid niet (uitsluitend) als subsidiebeleid. Start bij de doelstellingen en benut de beschikbare instrumentenmix (juridisch, financieel en communicatief), bijvoorbeeld om de gewenste verbetering van de ecologische condities (bijvoorbeeld plas-dras, waterpeil) 'van onderop' te stimuleren, door middel van stimuleringsubsidies en een 'best practice'-benadering.

Stel vanuit het ecologische perspectief gericht op soortbehoud de ecologische vereisten van de betreffende soorten centraal. Alleen beheer is (in vrijwel alle gebieden en voor veel soorten) onvoldoende voor duurzame populaties. Voldoende schaal, ruimtelijke samenhang, het voldoen aan inrichtingsvereisten én goed beheer zijn noodzakelijke voorwaarden voor effectief agrarisch natuurbeleid.

In de discussie over agrarisch natuurbeheer staat verdere concentratie van de natuurgerichte inspanningen centraal. Wij bevelen aan agrarisch natuurbeheer niet (alleen) te bezien als een koud saneringsproces dat zich richt op verkleining van de huidige gebieden met agrarisch natuurbeheer. Daarmee zouden kansen op ontwikkeling van agrarische natuur in nieuwe, bijv. abiotisch kansrijke gebieden, blijven liggen.

In het licht van de langlopende discussie over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer en in verband met een betrouwbare, objectieve basis onder het streekproces en het provinciale uitvoeringsproces bevelen wij aan om te zorgen voor goede, landelijk uniforme monitoringsystematieken voor agrarische natuur (met name weide- en akkervogels).

Aanbevelingen met betrekking tot de kerngebiedenbenadering (in de zin van Alterra c.s.)

Wij bevelen aan om in de communicatie over de door Alterra c.s. ontwikkelde kerngebiedenbenadering sterker naar voren te laten komen dat het gaat om een benadering gericht op het realiseren van brongebieden (binnen meer omvangrijke leefgebieden) voor agrarische natuur die zo goed voldoen aan de ecologische vereisten van de betreffende soorten dat zij een overschot aan agrarische natuur (bijv. boerenlandvogels) produceren. Dit ter onderscheid van de meer algemene betekenis van 'kerngebieden' in de zin van concentratiegebieden voor subsidietoekenning.

Het verdient aanbeveling om inzichtelijk te maken en verder uit te werken hoe een gebiedsgerichte benadering vanuit de streek zich verhoudt tot de kerngebiedenbenadering die, in zijn huidige vorm, door de meeste respondenten gelabeld wordt als een soort(groep)gerichte benadering. Biedt de al dan niet op specifieke soort(groep)en gerichte kerngebiedenbenadering perspectief op toepassing in de context van een integrale streekbenadering? Is de kerngebiedenbenadering bruikbaar in de dialoog met de streek en/of kan de benadering de streek helpen om haar plannen voor agrarische natuur aannemelijk te maken.

Het zou gewenst zijn om op te helderen of, hoe en voor welke agrarische natuurdoelen (bijv. amfibieën, vleermuizen, vlinders, vissen) een kerngebiedenbenadering binnen de bredere context van een leefgebiedenbenadering op landschapsniveau meerwaarde kan hebben en op welke termijn deze op basis van bestaande en te verwerven wetenschappelijke kennis haalbaar is. Wij bevelen aan om een globale verkenning van de potenties van een kerngebiedenbenadering over de volle breedte van het agrarisch natuurbeleid uit te voeren (inclusief een globaal onderzoek naar de

financiële haalbaarheid). Dit zou afgezet kunnen worden tegen het potentiële rendement van een leefgebiedenbenadering voor agrarische natuur zonder brongebieden.

Aanbevolen wordt, op het niveau van agrarische natuurcollectieven, in beeld te brengen of en hoe een kerngebiedenbenadering te combineren is met de gangbare agrarische bedrijfsvoering dan wel dat een strategische keuze voor een ander type agrarische bedrijfsvoering vereist is.

In relatie tot toekomstige kennisprogrammering is onderhavig onderzoek te zien als een eerste stap in de vraagarticulatie rond de kerngebiedenbenadering. Kernvraag daarbij is hoe collectieven tot effectief agrarisch natuurbeheer kunnen komen en welke rol provincies kunnen hebben om dit te bevorderen. De verantwoordelijkheid van provincies voor een effectief agrarisch natuurbeheer wordt groter. Dit vereist naar onze mening dat de rol van provincies bij de kennis- en onderzoeksprogrammering ook groter moet worden. Het is van belang dat provincies elkaar op dit thema gaan ontmoeten. Op dit moment bestaat er nog weinig interprovinciale samenwerking rond kennisvragen (weidevogels vormen overigens een positieve uitzondering!) en zijn provincies niet gewend structureel aandacht te besteden aan programmering van de fundamentele en meer toepassingsgerichte kennisvragen die bij de beleidsvorming en uitvoering opkomen. Voor zover ons bekend wordt hieraan nu wel gewerkt in IPO-Rijksverband. Kennis voor het agrarisch natuurbeheer is daarbij ons inziens een belangrijk thema en wij bevelen aan om, voor zover nog nodig, hiervoor op de juiste plek aandacht te vragen. Daarbij zou het niet alleen moeten gaan om de kennisvragen van provincies, maar ook die van collectieven (incl. ANV's en tbo's). Een dergelijke gebundelde vraagarticulatie vanuit kennis, beheer en beleid vindt binnen OBN Kennis al plaats voor natuurontwikkeling en -beheer. Wellicht is hier afstemming mogelijk.

Aanbeveling met betrekking tot de organisatie van overleg en samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat er bij provincies behoefte bestaat aan overleg over zowel weidevogelbeheer als over ander aspecten van agrarisch natuurbeheer. Op dit moment zijn hiervoor twee plekken beschikbaar: het weidevogelverbond en de IPO-werkgroep Natuurbeheer. Provincies geven van beide 'organen' aan dat zij niet optimaal geschikt zijn voor de gewenste afstemming. Aan het weidevogelverbond nemen te weinig provincies deel en de verbinding naar de lijnorganisatie van provincies is onvoldoende. In IPO-verband zijn alle provincies vertegenwoordigd en is de link met de lijn goed, maar wordt de agenda gedomineerd door 'bestuurlijke stokpaardjes' en is er te weinig ruimte voor inhoudelijke discussie. Het verdient aanbeveling om op korte termijn een platform te creëren voor afstemming en samenwerking op het gebied van agrarisch natuurbeheer, waaronder weidevogelbeheer, dat wel aan de gestelde wensen en eisen voldoet. Een koppeling aan de bestaande overleggen is daarbij denkbaar.

In de achterliggende periode heeft de nadruk in overleg en samenwerking rondom agrarisch natuurbeheer, zowel tussen Rijk en provincies als tussen provincies onderling, zeer sterk gelegen op procesaspecten: hoe organiseren we het proces van de stelselherziening, hoe moeten de processen binnen het nieuwe stelsel eruit zien etc. Aan de inhoudelijke kant van agrarisch natuurbeheer is veel minder aandacht besteed. Wij bevelen aan om in overleg en samenwerking proces en inhoud in balans brengen, waarbij de samenwerking vooral op het aspect inhoud geïntensiveerd moet worden.

Bijlage 1 Onderzoekscontext

Het onderzoek is uitgevoerd door Bureau ZET in opdracht van Alterra als onderdeel van het project 'Uitwerking kerngebieden weidevogels' (BO-11-011.01-007). Dit project maakt onderdeel uit van het Beleidsondersteunend Onderzoeksprogramma dat Alterra uitvoert in opdracht van het ministerie van EZ.

Projectuitvoerders:

Henk ten Holt (Bureau ZET)
Susan Martens (Bureau ZET)
i.s.m. Dick Melman (Alterra)

Opdrachtgever:

Dick Melman (Alterra)

Projectbegeleiding:

Ferrant de Haan (Ministerie van Economische Zaken)

Wij danken Wolf Teunissen (SOVON) en Michel Kiers (Alterra) voor het beschikbaar stellen van een grote hoeveelheid recente gegevens over de ontwikkelingen in de weidevogelstand en het beheer.

Bijlage 2 Respondentenlijst

Ten behoeve van het onderzoek zijn gestructureerde interviews gehouden met de volgende respondenten:

- Provincie Groningen: Alco van Klinken en Jan van 't Hoff
- Provincie Friesland: Helene de Jong
- Provincie Drenthe: Jan Grotenhuis en Auke Postma
- Provincie Overijssel: Wicher Wolbers en Obe Brandsma
- Provincie Flevoland: Janine van den Bos en André van den Berg
- Provincie Utrecht: Jeanet Bok
- Provincie Noord-Holland: Franck Kuiper en Micha Lubbers
- Provincie Zuid-Holland: Harry Smit en René Klein
- Provincie Zeeland: Piet van der Reest en Wilma Maljaars
- Provincie Noord-Brabant: Wiel Poelmans en Arno Teunissen
- Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur & Biodiversiteit: René Wouters en Aard Mulders

Bijlage 3 Vragenlijst (versie weidevogelprovincies)

In het onderzoek is gewerkt met twee versies van onderstaande vragenlijst. In de niet-weidevogelprovincies is dezelfde lijst gebruikt met dien verstande dat het accent is gelegd op agrarisch natuurbeheer in plaats van op weidevogelbeheer.

Perceptie van de effectiviteit van weidevogelbeheer (evt. ook agrarisch natuurbeheer)

- Hoe kijkt u aan tegen de effectiviteit van beleid en instrumentarium in de periode achter ons?
- Welke conclusie verbindt u hieraan?

Beleidsambities (middellange termijn)

- Heeft u ambities t.a.v. weidevogels en weidevogellandschap op de middellange termijn? Of t.a.v. andere agrarische natuur (bijv. akkervogels). Welke ambities?

Reflectie op en behoeften ten aanzien van de kerngebiedenbenadering (inhoudelijk/methodisch)

- Wordt in de provincie al gewerkt met kerngebieden? Wat wordt daaronder verstaan?
- In hoeverre is de kerngebiedenbenadering in zijn specifieke uitwerking door het consortium bekend?
- Reflectie op de bruikbaarheid van de kerngebiedenbenadering voor het effectiever maken van weidevogelbeheer (en agrarisch natuurbeheer)
- Wensen en behoeften (inhoudelijk/methodisch) waarin voorzien moet worden om de benadering (beter/breder) bruikbaar te maken voor de eigen ambities

Maatschappelijk en politiek draagvlak voor een kerngebiedenbenadering

- Past een kerngebiedenbenadering voor weidevogels (en agrarische natuur) in het provinciale beleid? Hoe schat u het politieke draagvlak in?
- Een kerngebiedenbenadering ('meer doen in minder gebieden') vereist naast ecologische en planologische randvoorwaarden (o.a. grondwaterstanden, openheid, late maaidata, planologische bescherming) ook een echte keuze vóór weidevogels in de betreffende gebieden. Zijn er kansrijke weidevogel(zoek)gebieden in uw provincie waarvoor hiervoor draagvlak bestaat bij beheerders?
- Een kerngebiedenbenadering leidt ook tot een forse herverdeling van subsidies agrarisch natuurbeheer. Hoe schat u het politieke en maatschappelijke draagvlak hiervoor en de haalbaarheid hiervan in? Zijn er mogelijkheden om gebieden en beheerders die 'buiten de boot' vallen op een andere wijze te steunen of belonen voor weidevogelbeheer?
- Biedt een kerngebiedenbenadering ook nieuwe kansen waarbij profijt behaald wordt uit het realiseren van kerngebieden van hoge en unieke kwaliteit?

Uitwerking in beleid en regelingen

- Wat komt er kijken bij het uitwerken van de kerngebiedenbenadering in provinciaal beleid en regelingen?
- Welke vragen roept dit op?

Rollen en verantwoordelijkheden van de individuele provincies, de gezamenlijke provincies en het Rijk

- Zijn de rollen en verantwoordelijkheden helder? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Zijn hier vragen of onduidelijkheden over?
- (Op welke punten) Is afstemming en samenwerking nodig tussen provincies onderling en/of met het Rijk bij het realiseren van de weidevogeldoelstellingen en andere agrarische natuurdoelstellingen?

Wensen ten aanzien van samenwerking

- Hoe zou samenwerking tussen provincie(s) onderling en met het Rijk bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de kerngebiedenbenadering voor weidevogels en andere agrarische natuur vorm moeten krijgen?
- Welke wensen heeft u ten aanzien van die samenwerking?

Tot slot

- Ziet u perspectief in een kerngebiedenbenadering voor het weidevogelbeheer (en evt. andere onderdelen van het agrarisch natuurbeheer) en wat zijn uw belangrijkste wensen en informatiebehoeften t.a.v. de verdere ontwikkeling van deze benadering?

Bijlage 4 Informatiepakket kerngebiedenbenadering

Achtergrondinformatie bij gespreksronde provincies, juni-juli 2013

Inhoud:

- Belangrijkste soorten en hun landelijke trends
- Trends weidevogels per provincie en provinciaal aandeel
- Ontwikkeling weidevogelbeheer en beheersubsidies
- Beheerde arealen en beheersubsidies per provincie
- Conclusies evaluatie Weidevogelverbond/Actieprogramma 'Een rijk weidevogellandschap'
- Beknopte samenvatting kerngebiedenbenadering
- Consequenties voor het weidevogelbeleid en draagvlak
- Rollen en verantwoordelijkheden provincies en Rijk

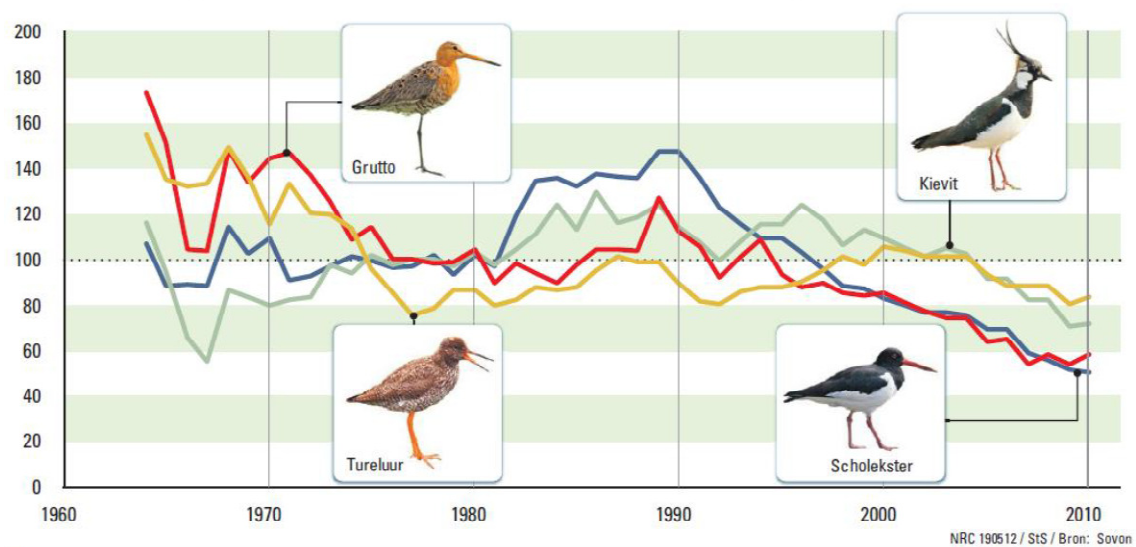
Belangrijkste soorten en hun landelijke trends

We richten ons in deze achtergronddocumentatie op de voor Nederland belangrijkste soorten weidevogels. Dit zijn grutto, tureluur, kievit en scholekster. Veel gegevens zijn ontleend aan de Weidevogelbalans 2010. In de rond deze tijd verschijnende Weidevogelbalans 2013 komen veel gegevens ook op provinciaal niveau beschikbaar.

Fig. 1 Trends van grutto, tureluur, kievit en scholekster (1964 – 2010)

Teruggang weidevogels in Nederland is de afgelopen twintig jaar versneld

Aantalsontwikkeling van vier weidevogels, 100 = de gemiddelde omvang van de populatie sinds 1964



Bron grafiek: Melman et al. – *Beleid kerngebieden vergt keuzen. Landschap 29 (4): 160-172*

Grutto (rode lijn)

De grutto geldt als één van onze meest kenmerkende weidevogels. Circa 86% van de EU-populatie broedt in Nederland. Hoge dichtheden treden op in laaggelegen, open graslanden op vochtige tot natte klei- en veengronden. De grootste aantallen gruttobroedparen komen voor in de provincies: Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Overijssel, Utrecht, Groningen en Gelderland. Volgens de huidige verwachtingen is de lange termijn trend bij ongewijzigd beleid dat de soort blijft afnemen en uiteindelijk zal stabiliseren op een zeer laag niveau.

Tureluur (gele lijn)

De tureluur is een kenmerkende, maar in zijn gedrag minder opvallende weidevogel die meer dan de grutto het karakter van een kustvogel heeft. De soort broedt in open, vochtige graslanden, op kwelders en in moerasgebieden van IJsland tot diep in Azië. De grootste aantallen broedparen komen voor in de provincies Friesland, Noord-Holland, Gelderland, Groningen en Zuid-Holland. Van de zestiger tot circa halverwege de zeventiger jaren heeft een zeer sterke achteruitgang plaatsgevonden (bijna een halvering), vervolgens is de broedpopulatie redelijk gestabiliseerd rond de 20.000 paren. Nadien is de populatie redelijk stabiel gebleven.

Kievit (groene lijn)

De kievit is een opvallende Nederlandse weide- en akkervogel. Ca. 33% van de EU-populatie broedt in Nederland. De kievit broedt in alle Nederlandse provincies in behoorlijke aantallen, zowel op grasland als op bouwland (bijv. maïsakkers) in gemengde gebieden. De grootste aantallen kievitbroedparen komen voor in Friesland, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel, Noord-Holland Groningen en Flevoland. Van de zestiger tot circa halverwege de negentiger jaren was de populatie vrij stabiel, zij het met sterke fluctuaties. Sinds de negentiger jaren heeft een sterke achteruitgang plaatsgevonden, vooral in de laatste 10 jaar.

Scholekster (blauwe lijn)

De scholekster was van oorsprong een typische kustvogel die in de afgelopen eeuw steeds meer verscheen als broedvogel in het binnenland en daardoor (ook) als weidevogel is gaan gelden. In Noordwest-Europa broedde eind jaren tachtig ruim 200.000 paren waarvan circa 56% in Nederland. Het belang van Nederland voor de scholekster is dus, net als bij de grutto, zeer groot. Vooral in het Waddengebied worden zeer hoge dichtheden bereikt. In het binnenland zijn scholeksters vooral aan te treffen in open graslanden op klei en veen. De grootste aantallen broedparen komen voor in de provincies Friesland, Noord-Holland, Groningen, Noord-Brabant, Overijssel, Zuid-Holland en Gelderland. In de loop van de 20^e eeuw is de scholekster zeer sterk toegenomen. Sinds de negentiger jaren heeft vervolgens weer een zeer sterke achteruitgang plaatsgevonden. Stabilisatie is nog niet in zicht.

Grutto, tureluur, kievit en scholekster samen

	Grutto	Tureluur	Kievit	Scholekster
Hoogtepunt (globaal) in:	1960	1965	1985	1990
Aantal broedparen t.t.v. hoogtepunt	125.000	40.000	250.000	130.000
Lange termijn trend (1990-2011)	-3% p.j.	0% p.j.	-2,5% p.j.	-4,5% p.j.
Korte termijn trend (2007-2011)	+3% p.j.	0% p.j.	+1% p.j.	-2% p.j.
Ontwikkeling sinds hoogtepunt	-65%	-50%	-40%	-65%
Ontwikkeling sinds 1990	-50%	0%	-33%	-65%

Van nature kunnen grote fluctuaties voorkomen in de populatieomvang van soorten, bijv. door het klimaat of andere oorzaken. Tevens blijken (sommige) soorten in staat tot onverwachte aanpassingen in hun gedrag en biotoopkeuze. Dit verschijnsel heeft zich in het verleden zeker ook bij de 'weidevogels' voor gedaan. Niettemin zijn de langjarige trends in de populatieontwikkeling zorgelijk. De vier soorten zijn sterk afgenomen sinds het begin van de jaren zestig en sinds 1990 is de trend voor drie van de vier soorten (scholekster, grutto en kievit) zeer negatief met een afname van 33% – 65% in twintig jaar.

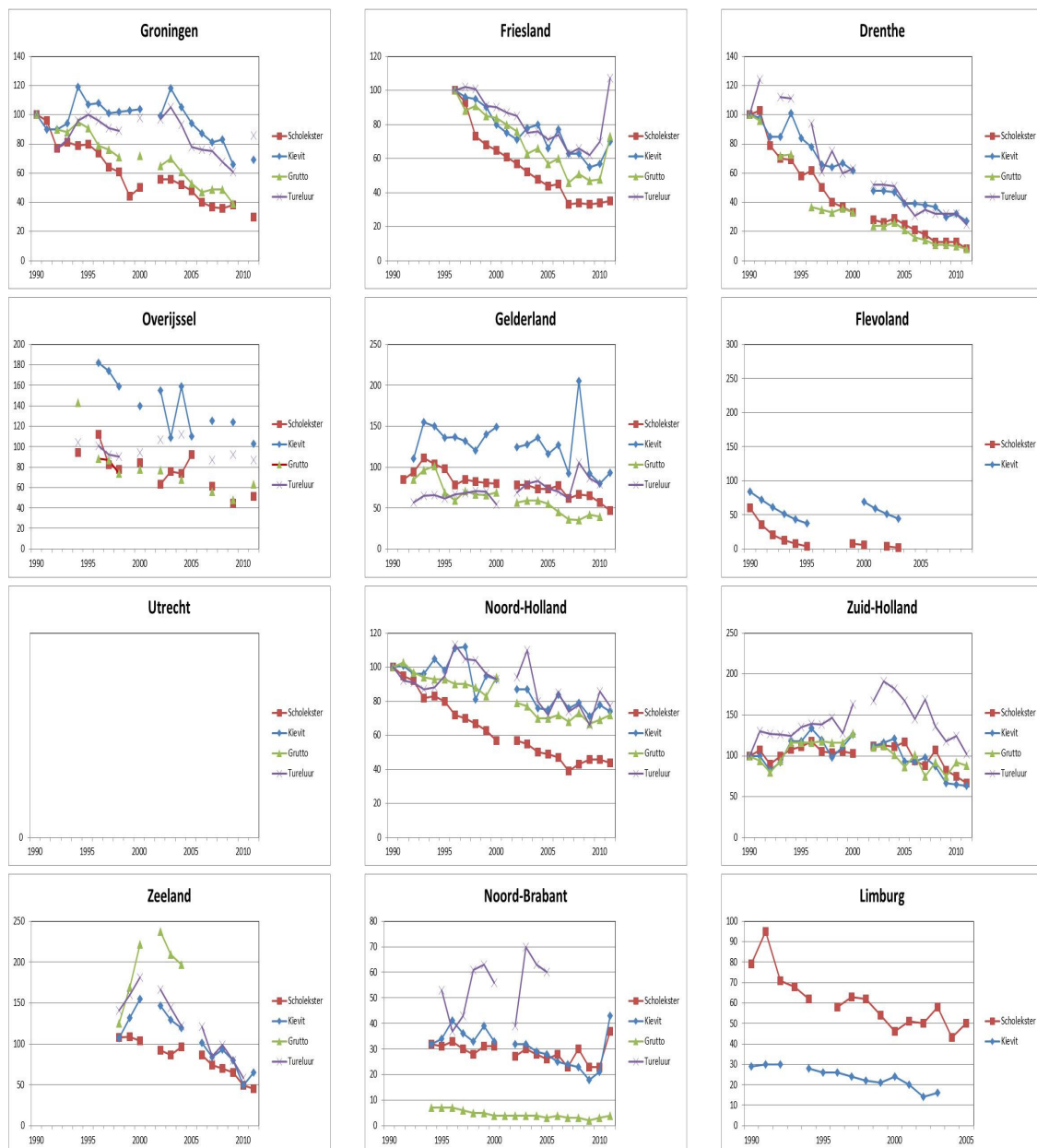
Bronnen:

- Weidevogelbalans 2010 en 2013
- Atlas van de Nederlandse broedvogels, 1979 en 2002
- Melman et al. Beleid kerngebieden weidevogels vergt keuzen. Landschap 4, 2012.
- Melman, et al. Weidevogelkerngebieden. Mogelijke betekenis, praktische doorwerking (powerpoint). April 2013.

Trends weidevogels per provincie en provinciaal aandeel

In het vorige deel van bijlage 4 is het landelijke beeld geschetst. Dit deel laat de ontwikkelingen per provincie zien. Daaruit blijkt dat provincies onderling zeer sterk verschillen in de samenstelling van hun weidevogelfauna. Ook laten de aantalsontwikkelingen grote verschillen zien tussen provincies. De gegevens zijn gebaseerd op de Weidevogelbalans 2013 (Teunissen en Van Paassen, 2013).

Geïndexeerde ontwikkeling aantal broedparen grutto, tureluur, kievit en scholekster



Toelichting

De bovenstaande grafieken laten per provincie de geïndexeerde ontwikkeling van het aantal broedparen van grutto, tureluur, kievit en scholekster zien tussen 1990 en 2011 (1990 = 100), voor

zover gegevens beschikbaar waren. De gaten in de grafieken worden veroorzaakt doordat niet in elk jaar even veel proefvlakken zijn geteld. Wanneer te weinig proefvlakken zijn geteld ontstaan onbetrouwbare beelden. Daarom zijn alleen indexwaarden opgenomen wanneer de soort in minimaal 20 proefvlakken in een provincie is waargenomen in dat jaar. In Utrecht is dat in geen enkel jaar voor een van de soorten het geval (Utrecht heeft geen eigen meetnet).

Lange termijn trend en middellange termijn trend

In onderstaande tabel is voor elke provincie de gemiddelde jaarlijkse aantalsverandering opgenomen, berekend over een lange periode (1990-2011) en een wat minder lange periode (2002-2011).

Provincie	Grutto		Kievit		Scholekster		Tureluur	
	Gemiddelde jaarlijkse aantalsverandering in de periode		Gemiddelde jaarlijkse aantalsverandering in de periode		Gemiddelde jaarlijkse aantalsverandering in de periode		Gemiddelde jaarlijkse aantalsverandering in de periode	
	1990-2011	2002-2011	1990-2011	2002-2011	1990-2011	2002-2011	1990-2011	2002-2011
Drenthe	-10,7%	-12,9%	-6,1%	-6,1%	-10,2%	-12,6%	-6,9%	-7,5%
Flevoland	onbekend	onbekend	-2,9%	-3,7%	-14,3%	-7,9%	23,2%	-1,2%
Friesland	-4,4%	-2,8%	-3,4%	-2,7%	-7,3%	-6,3%	-2,3%	0,1%
Gelderland	-4,9%	-5,9%	-0,6%	-3,8%	-2,7%	-4,7%	1,3%	4,5%
Groningen	-3,4%	-3,9%	-1,4%	-5,4%	-5,0%	-6,7%	-1,0%	-4,4%
Limburg	-3,4%	-10,8%	-6,8%	-6,1%	-3,4%	-2,7%	-42,2%	-60,7%
Noord-Brabant	-14,2%	-2,8%	-6,3%	-1,9%	-4,7%	0,4%	0,0%	7,9%
Noord-Holland	-2,0%	-1,1%	-1,8%	-1,6%	-4,2%	-2,8%	-1,3%	-2,6%
Overijssel	-0,4%	-9,6%	-0,4%	0,8%	-2,9%	-2,3%	0,1%	-1,1%
Utrecht	-1,5%	-5,7%	-1,5%	-4,8%	-0,9%	-1,4%	-0,2%	-4,4%
Zeeland	1,2%	-10,7%	-0,7%	-9,6%	-3,2%	-7,9%	0,3%	-11,2%
Zuid-Holland	-0,9%	-3,0%	-1,6%	-7,3%	-1,1%	-5,6%	0,6%	-6,0%

Schatting populatieomvang vier steltlopers en aandeel van de provincies

Soort	Dr	Fl	Fr	Gld	Gr	Li	NB	NH	Ov	Ut	Ze	ZH	Totaal
Grutto	273	319	14.286	2.248	2.405	88	994	10.899	3.675	2.691	450	5.287	43.615
Tureluur	153	427	5.468	2.467	1.853	0	767	3.264	703	604	764	1.397	17.868
Kievit	9.088	13.748	38.807	20.273	14.845	3.621	34.432	19.448	20.196	11.032	4.172	10.858	200.521
Scholekster	1.617	873	15.111	4.049	9.076	395	8.007	9.893	5.437	4.706	2.542	4.892	66.600
Eindtotaal	11.131	15.368	73.672	29.039	28.178	4.104	44.200	43.504	30.012	19.034	7.928	22.434	328.604
Aandeel	3%	5%	22%	9%	9%	1%	13%	13%	9%	6%	2%	7%	100%

Op basis van de populatieschatting uit de Broedvogelatlas eind jaren negentig per provincie is op basis van de aantalsontwikkeling t/m 2011 de populatieomvang voor 2011 berekend. Met het verloop van donkergroen naar donkerrood is per soort het verloop van de hoogste naar de laagste aantallen aangegeven.

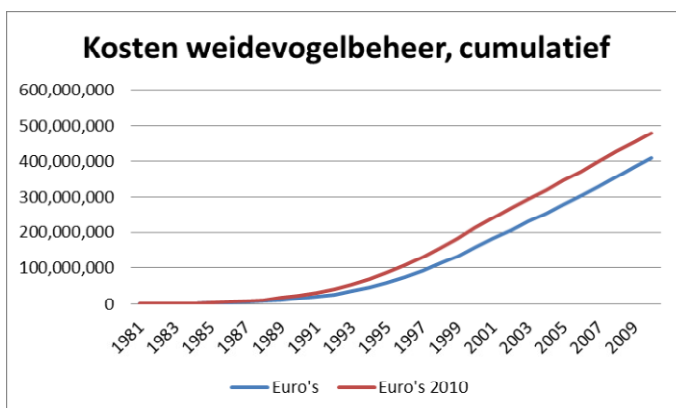
Ontwikkeling weidevogelbeheer en beheersubsidies

Ontwikkeling weidevogelbeheer: van nestbescherming naar collectieve gebiedsplannen

Het streven naar het behoud van weidevogels is ontstaan als particulier maatschappelijk initiatief vanuit boeren en vrijwillige natuurbeheerders (vrijwillige nestbescherming). Vanaf 1975, toen het gesubsidieerde weidevogelbeheer door het rijk werd geïntroduceerd, konden boeren voor een vergoeding in aanmerking komen. Later bleek dat alleen nestbescherming onvoldoende is voor effectief beheer en zijn gaandeweg andere, meer ingrijpende en duurdere beheermaatregelen en (combi-)pakketten ontwikkeld (rustperiode, plas-dras zetten, kruidenrijk grasland, extensieve beweiding). In de afgelopen jaren is steeds meer duidelijk geworden dat alleen een collectieve gebiedsaanpak (een collectief gebiedsplan en een gebiedscoördinator) gebaseerd op een zogenaamde beheermozaïek effectief kan zijn. Een beheermozaïek is een mozaïek van percelen van samenwerkende agrariërs waarop een samenhangende mix van genoemde beheermaatregelen getroffen wordt. Deze benadering wordt onder de huidige SNL-regeling ingevoerd. In verband met de looptijd van afgesloten contracten wordt tot ca. 2015 een deel van het agrarische natuurbeheer nog onder het regiem van de oude SAN-regeling gevoerd.

Ontwikkeling beheersubsidies (landelijk)

In 1975 werd het gesubsidieerde weidevogelbeheer geïntroduceerd. De periode na 1975 laat vervolgens een ontwikkeling zien van sterk toenemende overheidsuitgaven aan weidevogelbeheer.



De laatste jaren wordt aan beheer ongeveer 25 miljoen euro per jaar besteed (via de provincies). Hiervan is bijna 23 miljoen afkomstig van de rijksoverheid. Circa 1,2 miljoen is eigen geld van de provincies, bijna 300.000 euro is eigen geld van de terreinbeherende organisaties. In totaal is sinds de introductie van het Relatienotabeleid in 1975 ongeveer 400-500 miljoen uitgegeven. Daar komen de middelen voor verwerving en inrichting van terreinen nog bij.

Beheer in 2011

In 2011 vond in Nederland weidevogelbescherming en/of –beheer plaats in agrarische gebieden en natuurgebieden (reservaatbeheer, indirect weidevogelbeheer) op ruim 445.000 ha. Onderstaande tabel geeft de verdeling¹¹ daarvan over ongesubsidieerd en gesubsidieerd beheer, de verdeling van subsidiemiddelen over natuur(reservaat)beheer en agrarisch natuurbeheer en verdeling van de

¹¹ Het grote verschil tussen de berekende uitgaven in 2011 en de schatting van de jaarlijkse uitgaven aan weidevogelbeheer hierboven wordt veroorzaakt door verschillen in berekeningsystematiek en aannamen.

middelen voor agrarisch natuurbeheer over de verschillende typen beheermaatregelen. (Bron: gegevens ontleend aan de Weidevogelbalans, 2013.)

WEIDEVOGELBEHEER 2011 UITGESPLITST	AREAAL (HA)	AREAAL (%)	KOSTEN (IN €)	KOSTEN (IN %)
Weidevogelbeheer (totaal)	445.430 ha		58.413.466,-	
Af: Vrijwillige nestbescherming (zonder vergoeding)	154.014 ha		645.000,-	
Weidevogelbeheer (met vergoeding vanuit SAN/SN of SNL)	291.416 ha		57.768.846,-	
Af: Reservaatbeheer (met SN/SNL-vergoeding)	25.492 ha		12.271.180,-	
Af: Indirect weidevogelbeheer (niet direct bedoeld voor weidevogels) (met SN/SNL-vergoeding)	70.131 ha		11.025.593,-	
Agrarisch weidevogelbeheer totaal (met SAN/SNL-vergoeding), waarvan:	195.793 ha	100%	34.472.073,-	100%
• Legselbeheer	160.529 ha	82%	11.888.782,-	35%
• Rustperiode, m.n. uitgesteld maaien	20.849 ha	11%	9.010.814,-	26%
• Overig weidevogelbeheer, o.a. kruidenrijk grasland, voorweiden, extensief weiden	14.415 ha	7%	13.572.097,-	39%

Uit de tabel blijkt dat in 2011 nog steeds een relatief groot deel van de beschikbare middelen voor agrarisch weidevogelbeheer werd uitgegeven aan 'lichte' vormen van weidevogelbeheer (legselbeheer, rustperiode) die, op zichzelf staand, minder effectief zijn. Circa 40% van de huidige overeenkomsten voor agrarisch natuurbeheer is niet afgesloten in gebieden die optimaal liggen.

Bronnen:

- Weidevogelbalans, 2010 en 2013
- Melman, et al. Weidevogelkerngebieden. Mogelijke betekenis, praktische doorwerking (powerpoint). April 2013.
- Melman, et al. 2008. Evaluation of meadow bird management, especially black-tailed godwit (*Limosa limosa* L.), in the Netherlands. Journal for Nature Conservation 16 (2): 88 - 95.

Beheerde arealen en beheersubsidies per provincie

Onderstaande tabel geeft per provincie inzicht in de beheerde arealen per beheervorm/maatregel en in de verdeling van de middelen voor agrarisch natuurbeheer over de verschillende typen beheervormen/maatregelen. (Bron: Teunissen & Van Paassen - Weidevogelbalans, 2013.)

Beheerd areaal (in ha.) uitgesplitst naar beheervormen

Weidevogelbeheer 2011 uitgesplitst	NL	Gr	Fr	Dr	Ov	Fl	Gld	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li
Weidevogelbeheer (totaal)	445.430	38.389	161.040	23.428	31.753	14.253	19.889	29.736	48.199	42.856	9.973	20.226	5.688
Af: Vrijwillige nestbescherming (zonder vergoeding)	154.014	935	80.000	13.500	20.558	10.032	8.456	4.589	2.268	2.709	881	8.587	1.500
Weidevogelbeheer (met vergoeding vanuit SAN/SN of SNL)	291.416	37.454	81.040	9.928	11.195	4.221	11.433	25.147	45.931	40.147	9.092	11.640	4.188
Af: Reservaatbeheer (met SN/SNL-vergoeding)	25.492	1.596	7.417	727	1.316	392	601	1.029	5.732	3.820	2.211	614	37
Af: Indirect weidevogelbeheer (niet direct bedoeld voor weidevogels) (met SN/SNL-vergoeding)	70.131	7.766	16.936	6.703	3.055	1.456	1.865	1.274	8.226	5.506	6.338	7.698	3.308
Agrarisch weidevogelbeheer totaal (met SAN/SNL-vergoeding), waarvan:	195.793	28.092	56.687	2.498	6.824	2.373	8.968	22.845	31.973	30.821	543	3.328	843
- Legselbeheer	160.529	24.792	48.644	741	3.521	2.300	4.105	20.077	27.315	27.099	0	1.935	0
- Rustperiode, m.n. uitgesteld maaien	20.849	2.108	6.045	918	1.104	7	1.551	2.028	3.590	2.943	102	363	91
- Overig weidevogelbeheer, o.a. kruidenrijk grasland, voorweiden, extensief weiden	14.415	1.192	1.998	838	2.199	65	3.311	740	1.068	780	442	1.030	752

Aandeel van de beheervormen (in %) naar beheerd oppervlak

Weidevogelbeheer 2011 uitgesplitst	NL	Gr	Fr	Dr	Ov	Fl	Gld	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li
Agrarisch weidevogelbeheer totaal (met SAN/SNL-vergoeding), waarvan:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
- Legselbeheer	82%	88%	86%	30%	52%	97%	46%	88%	85%	88%	0%	58%	0%
- Rustperiode, m.n. uitgesteld maaien	11%	8%	11%	37%	16%	0%	17%	9%	11%	10%	19%	11%	11%
- Overig weidevogelbeheer, o.a. kruidenrijk grasland, voorweiden, extensief weiden	7%	4%	4%	34%	32%	3%	37%	3%	3%	3%	81%	31%	89%

Beheervergoedingen (in €) uitgesplitst naar beheervormen

Weidevogelbeheer 2011 uitgesplitst	NL	Gr	Fr	Dr	Ov	Fl	Gld	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li
Weidevogelbeheer (totaal)	58.413.466	4.739.329	12.417.439	2.965.446	4.407.655	471.395	6.683.745	3.466.721	7.469.146	6.684.341	3.369.169	3.078.029	2.016.050
Af: Vrijwillige nestbescherming (zonder vergoeding)	645.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Weidevogelbeheer (met vergoeding vanuit SAN/SN of SNL)	57.768.466	4.739.329	12.417.439	2.965.446	4.407.655	471.395	6.683.745	3.466.721	7.469.146	6.684.341	3.369.169	3.078.029	2.016.050
Af: Reservaatbeheer (met SN/SNL-vergoeding)	12.271.180	574.358	3.076.450	486.692	751.051	97.983	374.069	429.186	2.344.763	2.168.033	1.580.954	346.684	40.956
Af: Indirect weidevogelbeheer (niet direct bedoeld voor weidevogels) (met SN/SNL-vergoeding)	11.025.593	748.497	1.638.254	992.877	613.621	119.420	1.495.174	312.906	779.782	777.967	1.238.095	1.232.989	1.076.012
Agrarisch weidevogelbeheer totaal (met SAN/SNL-vergoeding), waarvan:	34.471.693	3.416.473	7.702.735	1.485.877	3.042.982	253.992	4.814.503	2.724.629	4.344.601	3.738.340	550.121	1.498.356	899.082
- Legselbeheer	11.888.782	1.724.815	3.708.019	58.187	179.357	209.898	304.320	1.353.763	2.180.857	2.049.171	0	120.396	0
- Rustperiode, m.n. uitgesteld maaien	9.010.814	847.851	2.540.140	481.551	535.890	2.539	781.034	807.313	1.576.462	1.135.249	55.758	196.732	50.296
- Overig weidevogelbeheer, o.a. kruidenrijk grasland, voorweiden, extensief weiden	13.572.097	843.808	1.454.576	946.139	2.327.736	41.555	3.729.149	563.554	587.282	553.920	494.363	1.181.228	848.786

Aandeel beheervergoedingen (in %) naar beheervorm

Weidevogelbeheer 2011 uitgesplitst	NL	Gr	Fr	Dr	Ov	Fl	Gld	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li
Agrarisch weidevogelbeheer totaal (met SAN/SNL-vergoeding), waarvan:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
- Legselbeheer	34%	50%	48%	4%	6%	83%	6%	50%	50%	55%	0%	8%	0%
- Rustperiode, m.n. uitgesteld maaien	26%	25%	33%	32%	18%	1%	16%	30%	36%	30%	10%	13%	6%
- Overig weidevogelbeheer, o.a. kruidenrijk grasland, voorweiden, extensief weiden	39%	25%	19%	64%	76%	16%	77%	21%	14%	15%	90%	79%	94%

Conclusies Evaluatie Weidevogelverbond /Actieprogramma

In 2010 is een evaluatie uitgevoerd van het Weidevogelverbond. Dit verbond is in 2006 ingesteld nadat de noodklok was geluid over de ontwikkeling van de weidevogelstand. Het verbond is een samenwerkingsverband van alle partijen betrokken bij het weidevogelbeleid en –beheer en stond eerst onder leiding van het ministerie van LNV en vervolgens van het IPO. Het kreeg als opdracht om het ambitieuze beleid van het Actieprogramma ‘Een rijk weidevogellandschap’ uit te voeren.

Het Actieprogramma stelde dat in 2010 de achteruitgang van het nationale aantal weidevogels per soort gestopt moest zijn. Na 2010 moest een stijgende tendens gerealiseerd worden van het aantal in Nederland voorkomende weidevogels. Centrale strategie voor het behalen van deze doelstelling was het inrichten van grotere arealen leefgebied voor de verschillende weidevogelsoorten. Voor uitvoering van de ambities werd een vijftal bouwstenen benoemd.

In de evaluatie worden de volgende hoofdconclusies getrokken over de resultaten die het Weidevogelverbond als collectief heeft bereikt bij het realiseren van het Actieprogramma:

- het Weidevogelverbond is er niet in geslaagd de nationale weidevogeldoelstelling en de hectaredoelstellingen (toename van het leefgebied van weidevogels) te realiseren;
- het in gezamenlijkheid zorgen voor structurele dekking van het extra benodigde budget voor weidevogelbeheer (jaarlijks 35 miljoen) is niet gerealiseerd.
- t.a.v. ruimtelijke bescherming van weidevogelgebieden zijn in 2010 nog niet veel resultaten geboekt en is nog niet veel voortgang bereikt;
- t.a.v. het uitwerken van een nieuw organisatiemodel voor weidevogelbeheer (collectieven, mozaïekbeheer) en de aanpassing van de regelingsystematiek (SNL) is veel bereikt. De effecten hiervan op de weidevogelpopulaties zullen in de komende jaren grotendeels nog zichtbaar (moeten) worden;
- ten aanzien van het realiseren van economische duurzaamheid van het weidevogelbeheer zijn weinig resultaten geboekt. Eind 2010 zijn hiertoe nieuwe initiatieven gestart;
- ten aanzien van draagvlak en deelnamebereidheid is nog niet veel voortgang geboekt.

De evaluatoren concluderen dat de gekozen organisatorische opzet van het Weidevogelverbond niet geschikt was om uitvoering te geven aan de opdracht van het Actieprogramma. Er is een organisatievorm gekozen die te licht was om de zeer ambitieuze doelstellingen te kunnen realiseren. Het ontbrak aan gerichtheid op (regie/coördinatie van) uitvoering, sturing op resultaat, meetbare doelen met duidelijk tijdpad, openheid en scherppte in de discussie en helderheid over rollen en verantwoordelijkheden.

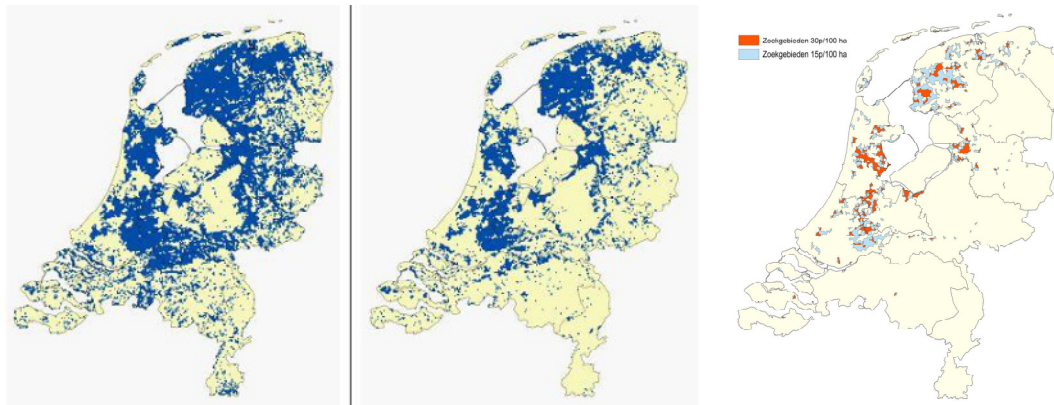
In de praktijk bestond anno 2010 al een brede consensus over de noodzaak om te focussen op kerngebieden voor weidevogels waarin maximaal wordt voldaan aan alle voorwaarden voor broedsucces en kuikenoverleving en die economisch duurzaam zijn. De onderzoekers bevelen aan bestuurlijk en beleidsmatig expliciet voor kerngebieden te kiezen, realistische maar taakstellende doelen te formuleren en uitvoering voorop te zetten.

Bron:

- Martens, S. & H. ten Holt. Evaluatie Weidevogelverbond en Actieprogramma ‘Een rijk weidevogellandschap’. NovioConsult, 2010.

Beknpte samenvatting kerngebiedenbenadering

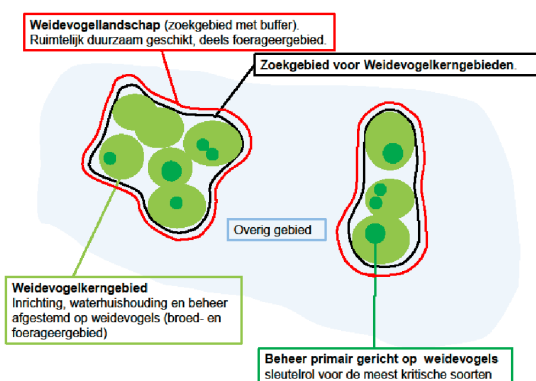
Kerngebiedenbenadering grutto



Figuur 1 Het terugtrekken van de grutto in 'kerngebieden' (1990 – 2010) en de zoekgebiedenkaart voor toekomstige (beleids)kerngebieden die het meest aan de ecologische randvoorwaarden van de grutto voldoen.

Om een keerpunt te realiseren in de weidevogeltrends is in een onderzoek in opdracht van de Kenniskring Weidevogels het concept van de weidevogelkerngebieden ontwikkeld aan de hand van de grutto als pilotsoort. In dit kerngebiedenonderzoek (Teunissen et al. 2012; Melman et al. 2012) is onderzocht wat de kenmerken zijn van gebieden met een stabiel of groeiend aantal grutto's. De belangrijkste zijn:

- een open landschap met vrij zicht van minimaal 600 meter;
- een drooglegging op veen-, klei-op-veen- en kleigronden van respectievelijk 25 cm, 35 cm en 50 cm;
- niet maaien voor 15 juni;
- de aanwezigheid van een kruidenrijke vegetatie;
- de afwezigheid van storingsbronnen zoals wegen.



In onderstaand conceptueel plaatje wordt gevisualiseerd hoe 'kerngebieden' onderdeel uitmaken van 'zoekgebieden voor kerngebieden' die weer onderdeel uitmaken van 'weidevogellandschappen'.

Binnen Nederland zijn nauwelijks nog (kern)gebieden te vinden die aan alle voorwaarden die grutto's stellen voldoen (hetgeen op zichzelf een goede verklaring is voor de afnemende trends).

De zoekgebiedenkaart die is gemaakt voor het vinden en selecteren van (grutto)kerngebieden laat de gebieden zien die de grootste kans bieden om zich tot kerngebied te ontwikkelen omdat hier de geringste aanpassingen nodig zijn om aan alle hierboven genoemde voorwaarden te voldoen.

Uitwerking van de kerngebiedenbenadering naar andere soorten

Voor de grutto is de methodiek uitgewerkt. Voor de andere weidevogelsoorten (tureluur, kievit en scholekster) wordt momenteel een uitwerking gemaakt door Alterra & SOVON. Uitbreiding van de methodiek naar andere agrarische natuur (bijv. akkervogels) is mogelijk.

Uitwerking van de kerngebiedenbenadering naar provincies: de casus Noord-Holland

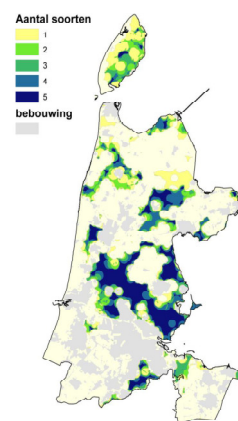
Voor de provincie Noord-Holland is een gedetailleerde uitwerking gemaakt van de kerngebiedenbenadering, waarin vier scenario's worden vergeleken (Sierdsema et al, 2013). De provincie Noord-Holland wil een 'fundamentele discussie over de rol van weidevogelbescherming en agrarisch natuurbeheer binnen natuurbeleid' voeren (Ontwerp-agenda 'Kiezen voor kwaliteit', 2012). Om deze discussie te voeden is inzicht nodig in de implicaties die een kerngebiedenbenadering met zich meebrengt. Het gaat om inzicht in:

- omvang en ligging van de kerngebieden;
- verdeling over de EHS en overig gebied (niet-EHS);
- het aandeel van terreinbeherende organisaties (TBO's) en agrarische natuurverenigingen (ANV's);
- de benodigde maatregelen voor inrichting en beheer;
- de daarmee gemoeide kosten;
- de omvang van de weidevogelpopulatie die daarvan mag worden verwacht.

Er zijn in het onderzoek vier scenario's onderscheiden:

1. Continueren van het natuurbeheer binnen de (huidige) EHS en binnen de weidevogelkerngebieden op de gronden van de terreinbeherende organisaties. Het agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de kerngebieden wordt niet gecontinueerd.
2. Continueren van het natuurbeheer binnen de (huidige) EHS en binnen de weidevogelkerngebieden op de gronden van de terreinbeherende organisaties en omzetting van het agrarisch natuurbeheer binnen de EHS en de weidevogelkerngebieden naar natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer wordt niet gecontinueerd.
3. Kerngebieden volledig binnen de EHS halen (dus uitbreiding van de EHS) en beheren met natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer wordt niet gecontinueerd.
4. Kerngebieden volledig binnen de EHS halen (dus uitbreiding van de EHS) en continueren van de bestaande verdeling tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer binnen de kerngebieden wordt gecontinueerd.

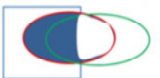
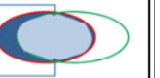
Aan de hand van de beschikbare inventarisatiegegevens zijn verspreidingsbeelden opgesteld van grutto, tureluur, kievit, scholekster en slobbeend. Dit zijn de vijf belangrijke soorten voor het Noord-Hollandse vochtige weidevogelgrasland. Ook is bepaald wat de belangrijkste factoren zijn die de dichtheid van de soorten bepalen. Aan de hand van deze verspreidingsbeelden zijn voor deze vijf soorten gezamenlijk zoekgebieden voor kerngebieden onderscheiden.



Voor deze zoekgebieden zijn de vier scenario's uitgewerkt. Binnen de zoekgebieden is voor verstoring/openheid, voor drooglegging en voor beheer bepaald wat de verbeteropgaven zijn, waarvan is aangenomen dat ze in principe realistisch zijn (verwijdering van bebouwing is bijvoorbeeld als niet realistisch beschouwd).

In alle scenario's was het uitgangspunt dat voor het overgrote deel van de oppervlakte alle belemmeringen worden opgeheven (uitgezonderd verwijderen bebouwing en al te sterke vernatting).

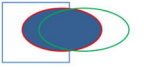
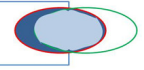
De scenario's en de uitwerkingen daarvan zien er als volgt uit:

		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Pictogram					
Areaal		5840	12181	17633	40734
TBO : anv (ha)		5840 : 0	12181 : 0	17633 : 0	5861 : 34873
al optimaal		1033	1467	1745	1745

De scenario's lopen sterk uiteen voor wat betreft het areaal aan (natuur)reservaatgebied. In scenario 1 is dat 5.840 ha, in scenario 2 ruim 12.000 ha en in scenario 3 ruim 17.500 ha. De vernattingsopgave daarbinnen is minimaal 1.400 tot 3.000 ha. Dit betekent een omvangrijke verwervingstaakstelling en functieverandering. De kans op realisatiemogelijkheden en kosten voor verwerving moeten terdege in overweging genomen worden bij de provinciale discussie.

Het vierde scenario omvat het huidige reservaatareaal (ca. 6.000 ha) en bijna 35.000 agrarisch gebied. Binnen het reservaatgebied ligt een vernattingsopgave van bijna 1.400 ha en binnen het agrarisch gebied van ca. 1.500 ha. De opgave voor mozaïekbeheer is daar minimaal 23.000 ha en maximaal bijna 35.000 ha.

Bij de vergelijking van de scenario's zijn de kosten voor verwerving en het graslandbeheer buiten beschouwing gebleven. Hiervoor is gekozen omdat dat voor deze fase te zeer de focus op financiële aspecten zou leggen. De 'bijkomende kosten' voor aanpassing van de drooglegging en realisatie van de openheid (éénmalig en jaarlijks) zijn wel globaal berekend. De eenmalige kosten lopen uiteen van 3.5 tot 7.5 miljoen, de jaarlijkse kosten (niet zijnde graslandbeheerkosten) van 0.3 tot 2.3 miljoen.

		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Pictogram					
Areaal		5840	12181	17633	40734
TBO : anv (ha)		5840 : 0	12181 : 0	17633 : 0	5861 : 34873
al optimaal		1033	1467	1745	1745
te verbeteren beheer		0	1450	3627	3627
te verbeteren drooglegging		1391	1948	2934	2934
te verbeteren openheid		2452	3221	3434	3434
meervoudig te verbeteren		963	4655	5892	5892 + 23100***
Kosten					
eenmalig*		3.533.643	5.158.644	7.261.867	7.586.077
jaarlijks**		312.170	916.009	1.365.391	2.259.289
Weidevogel- populatie	Huidige situatie geheel NH				
Grutto	11261	2728	6034	7329	10037
Tureluur	6235	1129	2472	3168	4728
Kievit	21689	2683	5998	7952	10254
Scholekster	11553	654	1598	3144	3507
Slobeend	1835	304	700	854	1079

In vergelijking met de huidige situatie blijkt dat het aandeel van de huidige aantallen dat met de kerngebiedenbenadering naar verwachting kan worden behouden van soort tot soort sterk uiteenloopt. Uitgaande van het maximale scenario (scenario 4) blijft van de grutto ca. 90% behouden (10.037 van de 11.261), van de tureluur 76%, de kievit 47%, de scholekster 30% en de slobeend 59%. Voor de andere scenario's liggen de verwachte aantallen beduidend lager.

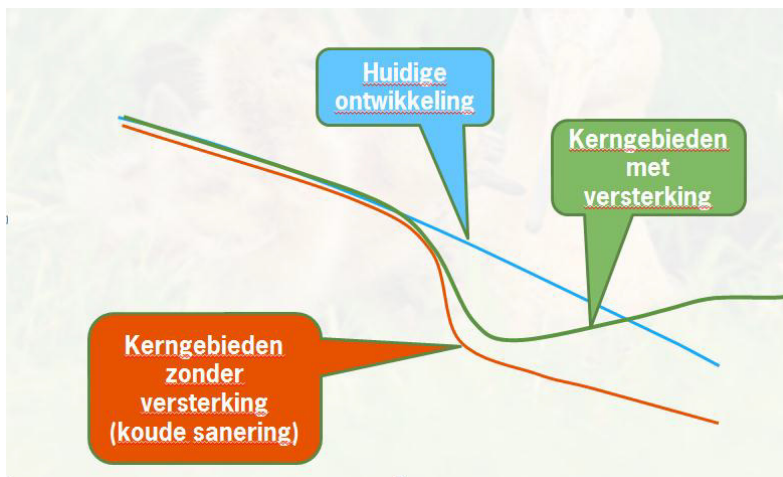
Buiten de kerngebieden wordt de weidevogelpopulatie niet per definitie tot nul gereduceerd, maar als de omstandigheden daar niet worden geoptimaliseerd, is het geen duurzame populatie. Op termijn bestaat de populatie daar uit vogels die zich vestigen vanuit de kerngebieden, die als het goed is als brongebied zullen fungeren.

Bronnen:

- Melman et al. Beleid kerngebieden weidevogels vergt keuzen. Landschap 4, 2012.
- Melman, et al. Weidevogelkerngebieden. Mogelijke betekenis, praktische doorwerking (powerpoint). April 2013.

Consequenties voor het weidevogelbeleid en draagvlak

Duurzame populaties van weidevogels in het agrarisch landschap zijn alleen haalbaar wanneer wordt ingezet op kerngebieden die aan alle ecologische vereisten van weidevogels tegemoetkomen (openheid van het landschap, adequate peilopzet, 'zware' beheerpakketten, strikte planologische bescherming). Kerngebiedenbeleid vereist meer doen in minder gebieden, vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering en met een breder en krachtiger instrumentarium dan op dit moment wordt ingezet.



Figuur 1 Kiezen voor kerngebieden: korte termijn verlies, duurzame winst op middellange termijn

In de te ontwikkelen kerngebieden kan, na een initiële dip in weidevogelpopulaties, verdere teruggang worden voorkomen en zelfs vooruitgang worden geboekt wanneer, naast het beheer, ook aan de overige ecologische vereisten, serieus aandacht wordt geschonken (zie groene lijn). Het is belangrijk op te merken dat alleen een concentratie op kerngebieden, zonder versterking van beheer en omgevingsfactoren, tot een teruggang in populaties zal leiden (oranje lijn).

Keuze voor een kerngebiedenbenadering heeft twee belangrijke consequenties:

1. De overheidsinzet moet zich veel sterker gaan richten op gebieden die in alle opzichten (ecologisch, ruimtelijk, waterhuishoudkundig en sociaal-economisch) geschikt zijn of te ontwikkelen zijn tot weidevogelkerngebieden. Alleen inzetten op effectief beheer is onvoldoende: er is verbreding nodig van weidevogelbeheer naar beheer én inrichting én indien nodig verwerving. Daarbij hoort ook het krachtig inzetten van het beschikbare instrumentarium om de gebieden, waarin veel geïnvesteerd is en wordt, planologisch te beschermen.
2. De keerzijde daarvan is dat - althans van overheidswege - inspanningen in minder geschikte gebieden niet langer financieel worden ondersteund, omdat de beschikbare middelen (vrijwel) volledig worden ingezet in de kerngebieden. Dit volgt uit het feit dat het niet realistisch is een aanzienlijke stijging van de budgetten gelabeld voor weidevogelbeheer en -behoud te verwachten.

Draagvlak en commitment in de kerngebieden als randvoorwaarde

In het bovenstaande zijn effectief beheer en ecologische en ruimtelijke vereisten genoemd als vereisten voor kerngebieden. Een keuze voor kerngebieden vereist echter ook een breed draagvlak en langdurig commitment in de betreffende gebieden bij boeren en natuurbeschermers. De gebieden en de mensen in die gebieden moeten het ook echt willen. Weidevogelbeheer moet voor de gebieden en voor de (samenwerkende) ondernemers in die gebieden een strategische, lange termijn keuze zijn. Ecologisch kansrijke gebieden zonder maatschappelijk draagvlak zijn kansloos. Maatschappelijk draagvlak in ecologisch ongeschikte gebieden is echter evenzeer kansloos.

Politiek-bestuurlijke haalbaarheid

Het invoeren van een kerngebiedenbenadering is niet alleen een kwestie van agrarisch natuurbeleid en ecologie maar evenzeer een economische en sociaal-maatschappelijke aangelegenheid. Een keuze voor kerngebieden is politiek gevoelig omdat te verwachten is dat in gebieden die bij de invoering van een kerngebiedenbenadering 'buiten de (subsidie)boot' gaan vallen weerstand ontstaat. Een beleidswijziging zal resulteren in een herverdeling van de beschikbare subsidiemiddelen (op de middellange termijn, mede afhankelijk van de duur van lopende contracten).

Nieuwe economische kansen door kerngebieden

Een keuze voor kerngebieden leidt niet alleen tot een herverdeling van subsidiemiddelen maar ook tot nieuwe kansen voor individuele boeren en weidevogelgebieden omdat kwalitatief zeer hoogwaardige gebieden zullen ontstaan (of behouden blijven) die zich in hun identiteit en kwaliteit nog sterker dan nu onderscheiden van de omringende gebieden. Deze topkwaliteiten bieden ook potenties voor benutting in economische zin, zowel in de vorm van landbouwproducten ('weidevogelmelk') als in de vorm van toeristisch-recreatieve potenties (extensieve weidevogelrecreatie) als mogelijk in de vorm van andere ecosysteemdiensten.

Bronnen:

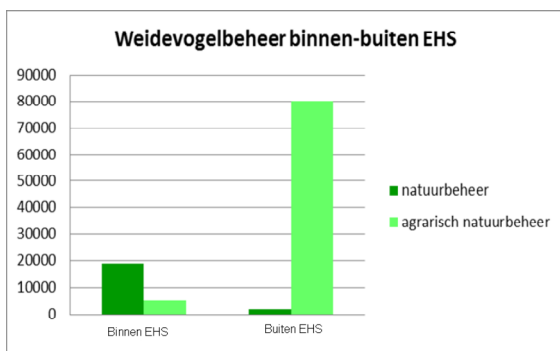
- Melman et al. Beleid kerngebieden weidevogels vergt keuzen. Landschap 4, 2012.

Rollen en verantwoordelijkheden provincies en Rijk

NB. De beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling provincies – Rijk hieronder is mogelijk alweer verouderd.

De bemoeienis van de overheid met het weidevogelbeheer is ontstaan in 1975 met het Relatienotabeleid. In het overgrote deel van de periode sinds 1975 was de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het natuurbeleid (incl. het agrarisch natuurbeleid), de vormgeving van het subsidiekader en het vaststellen van de hoogte van beheervergoedingen voor (agrarische) natuurbeheermaatregelen en -pakketten. De provincies waren verantwoordelijk voor de uitvoering: het begrenzen van de EHS en agrarische natuurgebieden waarbinnen beheerders in aanmerking konden komen voor beheersubsidie en het afsluiten van de beheercontracten.

Met het Decentralisatieakkoord Natuur dat in de periode Bleker is afgesloten tussen Rijk en provincies is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling ingrijpend gewijzigd. De verantwoordelijkheid voor natuur (EHS) is gedecentraliseerd naar de provincies. De



verantwoordelijkheid voor agrarische natuur blijft echter bij het Rijk (en de uitvoering, net als voorheen, bij provincies).

Weidevogels storen zich niet aan de bestuursrechtelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Kerngebieden omvatten vaak zowel natuurgebieden (reservaten) grotendeels gelegen binnen de EHS, waarvoor provincies verantwoordelijk zijn, als agrarische natuurgebieden buiten de EHS, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Het huidige

weidevogelbeheer ligt voor ca. 23% binnen de EHS en voor ca. 77% buiten de EHS.

Omdat de provincies binnen de EHS verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid en het Rijk daarbuiten is samenwerking tussen Rijk en provincies dus een vereiste bij het ontwikkelen van het kerngebiedenbeleid en bij de uitvoering daarvan.

Welke verantwoordelijkheden hebben Rijk en provincies?

	Natuur (EHS)	Agrarische natuur
Stelsel	Rijk	Rijk
Beleid	Rijk en Provincies	Rijk en provincies
Uitvoering	Provincies	Provincies