

Duurzaam heidebeheer:

Hoeveel ruimte is er voor schaapskuddes op de heide?

Schaapsherder Daphne van Zomeren tijdens het scheperen van haar schapen op de Westerheide.

Herders en heide blijven de gemoederen bezig houden. Dit voorjaar verscheen naar aanleiding van de motie Jacobi het Alterra rapport 'Wie stuurt de herder?' Centraal daarin staat de penibele positie van herders: ze worden structureel onderbetaald en er zijn te veel 'dakloze' kuddes. Dit is nog wel op te lossen. Ingewikkelder zijn de maatschappelijke opgaven: beheer voor bredere maatschappelijke doelstellingen en het vergroten van mogelijkheden voor burgerparticipatie.

— Raymond Schrijver (Wageningen Environmental Research (voorheen Alterra))

> Gemiddeld hebben de circa 100 herders in Nederland die heide beheren met een kudde van minimaal 250 ooiën volgens het Alterra-rapport een jaarlijks exploitatietekort van € 30.000. De beloning van de herder en zijn personeel voor hun werk blijft daarmee ver onder de CAO-maatstaven die voor de sector gelden. Het bruto weekloon voor een uitvoerend medewerker volgens de raam-CAO bosbouw en natuur bedraagt € 571,56 in 2016 en de werkgeverskosten die daarbij horen zijn € 836,04 per week. Het minimumloon in Nederland op basis van een 40-urige werkweek bedraagt € 354,75. Omgerekend halen herders net iets meer dan het minimumloon binnen bij een werkweek die aanzienlijk langer duurt dan de standaard werkweek van een vakarbeider volgens de CAO.

Dergelijke lage beloningen zijn op zichzelf niet ongebruikelijk in de agrarische sector of in het MKB. Het bedrijf van de herder wijkt echter op twee belangrijke punten af, waardoor overheids-interventie gerechtvaardigd wordt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld akkerbouwers en melkveehouders hebben herders nauwelijks vermogen – en bouwen dit ook niet op – dat als buffer of

sociaal vangnet kan dienen als het bedrijf moet worden gestaakt. Veel belangrijker nog is het feit dat herders een groot aandeel publieke diensten leveren. Dat zijn diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zoals het in officiële EU-terminen heet. Voorbeelden hiervan zijn de bijdrage aan landschap en biodiversiteit en aan het in stand houden van zeldzame huiddierrassen. Maar ook de herder zelf maakt met zijn kudde deel uit van ons levende erfgoed en staat als zodanig op de UNESCO-lijst voor immaterieel erfgoed. Omdat normale markten hier niet goed functioneren, staat de EU staatssteun toe zolang er niet wordt overgecompenseerd.

De oplossing voor dit probleem kan liggen in een herziening van de vergoedingen die terreinbeheerders krijgen in het kader van het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL). In de subsidieregelingen voor dit stelsel zijn de tarieven per natuurtype gebaseerd op de kostprijs van een standaardpakket aan activiteiten die voor het beheer nodig zijn. De standaardactiviteiten voor heidebeheer bestaan uit aandelen geras-terde begrazing, maaien en grootschalig plaggen. Gescheperde begrazing met een kudde – momen-

teel toegepast op 20% van de heideterreinen – is niet opgenomen in de standaard pakketten. Voor heidebeheer zijn de maximale vergoedingen in 2016 € 172,49 en € 182,18 respectievelijk voor vochtige- en droge heide. Daarnaast is een toeslag van maximaal € 450,- per dag voor gescheperde schaapskuddes in het SNL mogelijk. Aan deze toeslag liggen geen duidelijke kostprijsberekeningen ten grondslag en bovendien is deze – veelal om budgettaire redenen - in de meeste provincies niet opengesteld. Sommige provincies verstrekken overigens wel buiten de SNL om een subsidie aan een aantal kuddes. Het Alterra-rapport gaat dieper in op de achtergronden van vergoedingen aan gescheperde schaapskuddes en het exploitatietekort.

De vraag of heidebeheer met gescheperde schaapskuddes veel duurder is dan de huidige alternatieven, zoals het inzetten van (kleinschalig) plaggen, maaien, shopperen en branden in combinatie met grote grazers, blijkt evenwel een lastige. Buiten de SNL om zijn in het verleden op ad hoc basis maatregelen getroffen in heideterreinen in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur

Bij gescheperde kuddes wordt voornamelijk het gras tussen de struikheide door de Drentse heideschappen weggevreten, terwijl de schapen in een gestaag tempo over de heide lopen.

(OBN) en tegenwoordig biedt de programmatische aanpak stikstof (PAS) daarvoor mogelijkheden. Mede daardoor is het erg moeilijk om een reële kostprijsvergelijking te maken tussen de alternatieven. De praktijk van grootschalig plaggen is steeds minder toegepast vanwege de nadelige effecten die dat heeft voor het hele ecosysteem en wordt wel vervangen door kleinschalige varianten. Als het probleem van de vergrassing van heide ook met gescheperde begrazing effectief in de hand kan worden gehouden, dan hoeft gescheperd begrazen niet veel duurder te zijn, sterker nog: in de onderstaande berekening is het dan nog iets goedkoper. Wanneer we alle bestaande regelingen op een hoop gooien en ervan uitgaan dat gescheperde begrazing met een kudde van 250 dieren even effectief is als eenmaal in de 20 jaar kleinschalig plaggen in combinatie met eerder genoemde maatregelen, dan kost heidebeheer:

- Met een kudde ongeveer € 450,00- /ha/ jr.
- Met begrazing binnen rasters op een groot deel van de terreinen (€ 131,05- /ha/ jr.) en kleinschalig plaggen (€ 5.671,00- per keer) eens per 20 jaar komt een vergelijkbaar jaarbedrag bij 3% rente uit op € 131,05 + € 409,99 = € 541,04. Gescheperd begrazen is dan ongeveer 20% goedkoper!

Dakloze kuddes

Ondanks de lage beloningen oefent het herdersambacht een grote aantrekkingskracht uit op talrijke mensen. Dat blijkt onder meer uit het grote animo voor de recent gestarte Helicon oplei-

ding (twintig leerlingen in 2015 en 25 in 2016). De toestroom van nieuwe herders is niet gereguleerd. Hoewel nog steeds een vrij beperkt deel (20%) van de heide met gescheperde kuddes wordt begrasd, betekent dit in de praktijk dat bestaande kuddes van hun plek kunnen worden (en ook al zijn) verdrongen. Dat is om diverse redenen lang niet altijd gewenst. De sector is nog altijd vrij klein en werkt met zeldzame huiskierrassen. Wanneer een herder vrijwel van de ene op de andere dag voor zijn kudde op zoek moet naar nieuwe terreinen in de omgeving omdat hij een aanbesteding heeft verloren, dan levert dat niet alleen veel stress op. Het plaatst de herder met zijn kudde en in zekere zin gezien ook terreinbeheerders in de omgeving voor acute problemen. Hoe komen we aan voor de komende periode? Kan de huidige stalruimte worden aangehouden? Eventuele contracten die hem in deze situatie worden aangeboden zijn vaak van korte duur en bieden geen zekerheid. De onderhandelingspositie van de herder is nu sowieso zwak, de kans is groot dat hij extra kosten moet maken. Schaapsherders en terreinbeheerders geven aan dat dit geen ideale situatie is. Zij kunnen nu niet goed uit de voeten met de aanbestedingen.

Oplossingen kunnen zowel binnen het huidige aanbestedingsrecht worden gezocht (openbare aanbestedingen zijn niet per se noodzakelijk bij diensten van algemeen economisch belang), als daarbuiten. Pacht en erfpacht zijn voorbeelden van beschermingsconstructies voor financieel zwakke partijen die hier soelaas kunnen bieden.



Maatschappelijke opgaven

De twee hierboven vermelde problemen spelen zich in directe zin af op het bedrijfsniveau van schaaпsherders en terreinbeheerders. Daar achter schuilt echter een complex van problemen die, hoewel ze zich eveneens op bedrijfsniveau manifesteren, het bedrijfsniveau duidelijk overstijgen. Ze komen voort uit de maatschappelijke ordening en uit fundamentele onzekerheden van natuurlijke processen. Je kunt ze zien als de uitdagingen voor het natuurbeheer en -beleid in de toekomst of als maatschappelijke opgaven.

De kwaliteit van de dienstverlening van herders speelt een belangrijke rol bij het aanbesteden van terreinbeheer. Bij aanbesteden op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding stelt de aanbestedende dienst van tevoren de kwaliteitscriteria vast die zij van belang acht. Dat kan van alles zijn volgens de handreiking van het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische zaken (PIANOo): innovatief, duurzaam, sociaal, snel, goed functionerend, esthetisch, sterk, hoge capaciteit, klantvriendelijk etc. Sommige criteria, bijvoorbeeld esthetische, laten een zekere mate van subjectiviteit in de beoordeling toe. Objectieve criteria hebben wel de voorkeur. Van belang voor de aanbestedende dienst is dat de criteria transparant en toetsbaar zijn en daadwerkelijk gecontroleerd worden. Of afspraken over plaats, duur en tijdstip van begrazing naar de letter worden nageleefd valt niet, of alleen tegen hoge kosten, te controleren.

Bovendien is het de vraag of rigide afspraken altijd wenselijk zijn. Het gaat er bij de vakbekwaamheid van de herder misschien juist meer om dat hij goed weet in te spelen op wisselende weersomstandigheden. Inzicht in het mechanisme van de werking van beheer is daarnaast nog steeds onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Een groot aantal op elkaar inwerkende factoren zorgt voor veel fundamentele onzekerheden over het uiteindelijke effect van maatregelen. Het gevaar is vervolgens dat de kwaliteitscriteria en het opgetuigde certificeringssysteem de in wezen veel minder relevante criteria omvatten en dat de belangrijke volledig opgaan in de ruis. De maatschappelijke uitdaging is dat herders, terreinbeheerders en overheid samen kunnen komen tot een duurzaam, robuust en evenwichtig systeem van optimaal terreinbeheer.

Behoeft e aan meer burgerparticipatie

Landschap en natuur zijn niet in de supermarkt te koop. Toch zijn er producenten voor nodig die hiervoor kosten maken. Er is ook behoefte aan getuige het grote ledenaantal van Natuurmonumenten bijvoorbeeld, maar er zijn nog veel meer aanwijzingen. Het marktfalen bij DAEB, dat EU breed wordt onderkend, stelt de maatschappij voor problemen. Omdat hierbij het coördinatie-mechanisme tussen vraag en aanbod niet goed werkt, zijn andere mechanismen nodig om maatschappelijke wensen te bedienen.

In het rapport "Onbeperkt houdbaar" van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur uit 2013 wordt het huidige natuurbeleid omschreven als technocratisch en dat dreigt het draagvlak voor

Drents heideschaap.



foto Fabrice Ottburg

De bordercollie is onlosmakelijk verbonden aan het scheperen van kuddes. Hier een bordercollie in actie.



foto Fabrice Ottburg

dit natuurbeleid uit te hollen ondanks uitvoerige communicatiecampagnes over voorgenomen beheermaatregelen. De behoefte aan een grotere burgerparticipatie wordt breed gedragen door politiek en overheid, voor het natuurbeleid liggen daar nog grote uitdagingen. Terreinbeherende organisaties zijn daarmee al aan de slag, maar een punt van aandacht is dat de maatschappelijke vraag om de culturele bijdrage van de schaapherders een vooralsnog ondergeschikte rol lijkt te spelen in de beslissingen. Financiering van levend erfgoed is binnen het terreinbeheer nog bijna afwezig. Een effectieve organisatie van meer burgerparticipatie is echter nog niet zo eenvoudig, het vergt nieuwe sturingsmechanismen en vermoedelijk meerdere sociale innovaties (onder andere onderzoek naar andere vormen van eigenaarschap).

Experimenten

Nederland heeft behoefte aan projecten met een positieve uitstraling naar de leefomgeving, waarin mensen een ambacht kunnen uitoefenen. De

herder en zijn kudde passen daar in principe goed in. Nu loopt hij voortdurend vast in een web van onduidelijkheid en onzekerheid over de financiering van zijn activiteiten en de effecten van zijn beheer.

Los de kennishiaten op met een goede monitoring en begeleiding van experimenten waar het beheer van kan leren. Sluit daarbij aan op lokale praktijken uit het verleden. In de Nederlandse context moet het dan gaan over functioneel landschapsherstel. Bijvoorbeeld door de heide en de herder integraal onderdeel te laten zijn van boerderijcomplexen die de nutriënten van de heide benutten in hun kringloop. Circulaire economie in optima forma. Zo kunnen we met elkaar uitvinden hoeveel ruimte er dan werkelijk is voor schaapskuddes op de heide.<

Raymond.Schrijver@wur.nl

Het rapport 'Wie stuurt de herder?' is gratis te downloaden van <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/377891>: