



foto's Harm Kossen

Droge dooradering

Vijftig jaar agrarisch natuurbeheer in vogelvlucht

In 1975 verschijnt een beleidsnota die een omslagpunt markeert in het landbouw- en natuurbeleid: de Relatienota. Tot die tijd was het landbouwbeleid grotendeels een succesverhaal van efficiëntie en productieverhoging. De keerzijde wordt halverwege de jaren 70 van de vorige eeuw steeds zichtbaarder: kleinschalige landschappen met houtwallen en bloeiende weilanden verdwijnen; algemeen voorkomende vogels worden zeldzaam. De Relatienota erkent voor het eerst dat de boer niet alleen voedselproducent is, maar ook beheerder van het landschap én dat de overheid hem daarbij moet ondersteunen. Een vernieuwende gedachte in een tijd die draait om modernisering en schaalvergroting.

tekst Sarah Westenburg (Vakblad)

> Ondanks de Relatienota van 1975 blijft het voornamelijk bij woorden. Pas in 1981 worden de eerste beheerovereenkomsten met boeren gesloten. Met een streefdoel van 100.000 hectare – vijf procent van het toenmalige landbouwareaal – begint de overheid aan een experiment dat in vijftig jaar tijd is uitgegroeid tot een structureel onderdeel van het Nederlandse landbouwbeleid. In deze beginperiode hebben de beheermaatregelen tot doel de negatieve impact van landbouw op natuur en milieu te verminderen. Boeren krijgen een vergoeding als ze iets nalaten of minder doen: minder bodembewerking, een lager gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen en aangepaste maaidata. Agrarisch natuurbeheer is een bijverdienste in een tijd van melkplassen en boterbergen.

De jaren 90: Europa bemoeit zich ermee

Ondertussen groeit in Brussel het besef dat de landbouw niet alleen voedsel produceert, maar ook natuur en landschap negatief beïnvloedt. De Vogelrichtlijn bestond al sinds 1979 en in 1992 komt daar de Habitatrichtlijn (1992) bij. Samen verplichten deze richtlijnen de Europese lidstaten om kwetsbare soorten en hun leefgebieden te beschermen en daarvoor speciale beschermingszones in te stellen: Natura 2000-gebieden. Daarnaast wordt vanaf de jaren 90 Europese financiële steun voor agrarisch natuurbeheer mogelijk dankzij de introductie van 'agromilieumaatregelen' in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Daar worden nieuwe regelingen voor opgezet, zoals de Regeling Beheerovereenkomsten en Natuurontwikkeling (Rbon) in 1995. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) geeft in die tijd advies aan de keukentafel. Dit persoonlijke contact maakt de regelingen laagdrempelig en toegankelijk. Ondertussen nemen de complexiteit en bureaucratie echter toe. Wat begon als een keukentafelgesprek met een overheidsadviseur groeit uit tot een woud van subsidieregels. Mede daardoor gaan boeren in de jaren 90 steeds meer samenwerken via agrarische natuurverenigingen (ANV's). Deze verenigingen spelen een cruciale rol bij het coördineren van agrarisch natuurbeheer, het afsluiten van contracten en het faciliteren van kennisuitwisseling onder boeren.

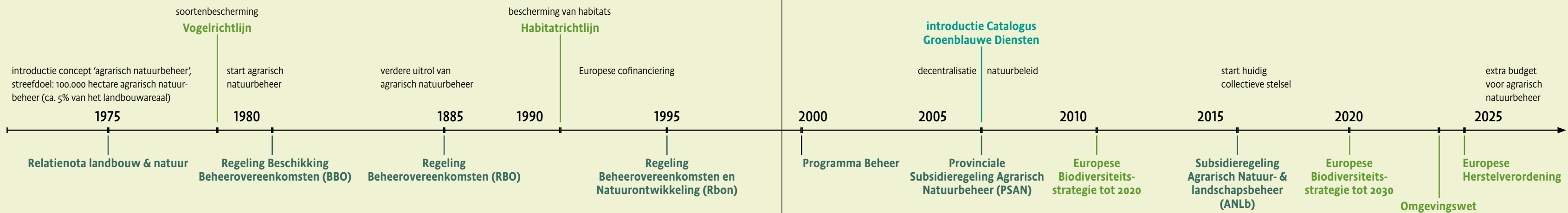
De jaren 00: van individueel naar collectief beheer

Aan het begin van de 21^{ste} eeuw komt de overheid tot de conclusie dat losse, versnipperde subsidie-regelingen niet effectief zijn. Met het Programma Beheer (2000) wordt beoogd structuur aan te brengen: provincies stellen gebiedsgerichte beheerplannen op en boeren moeten zich inschrijven op beheerpakketten waar concrete beheerdoelen en -resultaten aan gekoppeld worden. In plaats van te adviseren, gaat de DLG de uitvoering in het veld controleren. Toch blijft de kritiek zich opstapelen. Volgens een beleidsevaluatie uit 2002 zijn de onduidelijkheid over de continuïteit van regelingen en de trage, ingewikkelde en starre procedures belangrijke knelpunten. Het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer en het vertrouwen in de overheid worden daardoor ondermijnd. Uit beschikbare data blijkt dat de ecologische resultaten tegenvallen, mede als gevolg van

predatie, ongunstige weersomstandigheden en versnipperd beheer. Tegelijkertijd is het lastig om harde conclusies te trekken over de exacte effectiviteit van het beheer, omdat meerdere – deels externe – factoren daar invloed op hebben. Bovendien wordt het onderzoek bemoeilijkt door een gebrek aan referentiegebieden, het ontbreken van gestandaardiseerde meetmethoden en de lange termijn die nodig is om ecologische effecten vast te kunnen stellen. Om de knelpunten op te lossen, wordt een grondige stelselherziening in gang gezet. De uitvoering van de subsidieregeling voor (agrarisch) natuurbeheer komt in 2010 bij de provincies te liggen met de komst van het Subsidiestelsel voor Natuur en Landschap (SNL). In 2013 volgt de ondertekening van het Natuurpact: een overeenkomst tussen Rijk en provincies waarin alle natuurambities tot en met 2027 zijn vastgelegd en die de provincies verantwoordelijk maakt voor de uitvoering van het natuurbeleid.



Natte dooradering





Open akkerland

Boeren krijgen de keuze: zij kunnen óf als individuele agrariër óf via een collectief agrarisch beheerplan deelnemen aan het weide- en akkervogelbeheer. In zo'n collectief beheerplan maken boeren in een bepaald gebied onder regie van een gebiedscoördinator afspraken over het uit te voeren beheer. In 2014 wordt aangekondigd dat al het beheer voortaan collectief en gebiedsgericht moet worden georganiseerd, als opmaat naar een volledig collectieve werkwijze. Dit moet leiden tot een substantiële verlaging van de administratieve lasten, aangezien de overheid geen afzonderlijke contracten meer hoeft af te sluiten met individuele agrariërs.

2016 tot heden

In 2016 gaat het huidige collectieve stelsel voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) formeel van start. Veertig agrarische collectieven, samen landsdekkend actief, krijgen de regie over de praktische uitvoering. Deze collectieven – veelal voortgekomen uit de agrarische natuurverenigingen – hebben als taak het agrarisch natuurbeheer binnen hun regio te coördineren: zij regelen de aanvragen, betalen de deelnemers en controleren de uitvoering van het beheer. Nieuw is dat het ANLb uitgaat van een leefgebiedenbenadering. De collectieven krijgen subsidie voor het creëren en in stand houden van geschikte leefgebieden voor doelsoorten zoals weide- en akkervogels, maar ook voor een aantal zoogdieren, amfibieën, vissen en insecten. Het gaat om de volgende drie leefgebieden:

- open grasland (weidevogelbeheer);
- open akkerland (akkervogelbeheer);

- dooradering (kleinschalige percelen omzoomd met landschapselementen).

Op basis van een landelijk overzicht van ruim vijftig beheerpakketten maken collectieven maatwerkafspraken met de boeren in hun werkgebied. Ten opzichte van de beginperiode in de jaren 80 is het beheer nu veel meer gericht op het actief verbeteren van de natuurwaarden in het agrarisch gebied (iets doen) in plaats van het verminderen van de negatieve impact van de landbouw (iets nalaten). Denk aan het creëren van plasdrassen, kruidenrijke graslanden en wintervoedselakkers. De collectieve werkwijze brengt diverse voordelen met zich mee, want de collectieven:

- sturen op basis van de samenhang en kwaliteit van het beheer in een gebied, en daarmee op effectiever beheer;
- hebben een vertrouwensband opgebouwd met de boeren in hun gebied en creëren zo meer draagvlak;
- zorgen voor een waardevolle kruisbestuiving van kennis en *best practices*, wat bijdraagt aan het verbeteren van (de uitvoering van) het beheer.

Het is een model dat elders in Europa met belangstelling wordt gevolgd.

Enkele rode draden

In de afgelopen vijftig jaar is het agrarisch natuurbeheer gestaag doorontwikkeld, maar bepaalde vraagstukken blijven onverminderd actueel, zoals de spanning tussen landbouw en natuur, de beperkingen qua financiering en de vraag naar ecologische effectiviteit.

Spanning tussen landbouw en natuur: scheiden of verweven?

Al sinds de Relatienota wordt er gediscussieerd over de mate waarin landbouw en natuur met elkaar verweven moeten zijn en de vraag waar agrarisch natuurbeheer het meest effectief is. Het huidige agrarisch natuurbeheer zoekt een middenweg, maar het blijft een uitdaging om economie en ecologie met elkaar in balans te brengen. De druk op boeren om internationaal concurrerend te blijven, in combinatie met lage voedselprijzen en hoge grondkosten in Nederland, bemoeilijkt het maken van duurzame keuzes. Deze spanning wordt nog versterkt door de noodzaak van extra maatregelen op het vlak van stikstof en klimaat.

Beperkte financiering en zekerheid

Vanaf de jaren 00 wordt steeds duidelijker dat boeren meer zekerheid en een eerlijke vergoeding nodig hebben om agrarisch natuurbeheer effectief uit te kunnen voeren: het juiste beheer op de juiste plekken, en met voldoende omvang en samenhang. Uit onderzoek blijkt dat de huidige vergoedingen bij meer dan 15 tot 20 procent beheer op bedrijfsniveau niet toereikend zijn. Hierdoor is het aandeel agrarisch natuurbeheer per bedrijf altijd beperkt gebleven. Bovendien staat de korte looptijd van beheercontracten haaks op de langetermijninvesteringen die nodig zijn om agrarisch natuurbeheer structureel te integreren in de bedrijfsvoering.

Tegenvallende resultaten en incompleet beeld

Weliswaar heeft de collectieve werkwijze de afgelopen jaren op regionaal niveau tot successen geleid, maar op landelijk niveau zijn de ecologische resultaten onvoldoende om de gestelde doelen



Open grasland

te halen. Daarvoor zijn de omvang, intensiteit en ruimtelijke configuratie van het agrarisch natuurbeheer ontoereikend: op slechts 6,5 procent van het totale landbouwareaal wordt agrarisch natuur- en landschapsbeheer uitgevoerd, en daar komt bij dat het uitgevoerde beheer vaak te licht en de ruimtelijke concentratie te laag is. Bovendien spelen externe factoren een rol; denk aan de toenemende concurrentie om ruimte, de versnippering die daar het gevolg van is en de hoge predatiedruk. Ook hebben we vandaag de dag – net als in voorgaande decennia – nog steeds geen compleet beeld van de effecten van het beheer, omdat de monitoring hoofdzakelijk gericht is op een beperkt aantal soorten (pagina 10).

Balans na vijftig jaar

Vijftig jaar na de Relatienota is de relatie tussen landbouw en natuur een vaststaand gegeven. De rol van boeren als voedselproducenten én beheerders van het agrarische cultuurlandschap wordt politiek en maatschappelijk steeds breder gedragen, getuige ook de extra €500 miljoen die vanaf 2026 jaarlijks beschikbaar gesteld wordt voor het agrarisch natuurbeheer. Maar boeren kunnen die rol alleen goed vervullen als agrarisch natuurbeheer een structureel onderdeel van de landbouw wordt. Om dat te bereiken, moeten een aantal randvoorwaarden op orde zijn, zoals concurrerende vergoedingen, langjarige zekerheid en versterking van de monitoring. Door gericht te investeren in versterking van het huidige collectieve stelsel kan agrarisch natuurbeheer niet alleen bijdragen aan de versterking van natuur en landschap, maar ook aan de toekomstbestendigheid van de landbouw.<

swestenburg@boerennatuur.nl

portret



Amy Mairo (29): vrijwilliger weidevogeltellingen

tekst Sarah Westenburg (Vakblad)

Amy Mairo helpt als vrijwilliger van Landschap Noord-Holland bij de weidevogeltellingen en is fanatiek: ze wil zoveel mogelijk nesten in kaart brengen. 'Samen met twee andere vrijwilligers loop ik twee keer per week over het land van een boer. Elk perceel controleren we op nesten van grutto, Kievit, scholekster, tureluur en slobeend. Bij elk gevonden nest plaatsen we een markering en noteren het aantal eieren per soort. Door de wekelijkse rondgang kunnen we zien of er eieren bij komen, er predatie is en of er kuikens rondlopen.' Elk nest krijgt een nummer en wordt via een app geregistreerd, zodat zowel de boeren als het collectief precies weten waar de nesten liggen en wat de status is. Bij slecht weer blijven de vrijwilligers weg om verstoring te voorkomen; jonge kuikens kunnen nog slecht tegen de kou.

Hun waarnemingen helpen bij het nemen van gerichte beheermaatregelen, bijvoorbeeld door maaidata te verschuiven. Maar voor Mairo draait het niet alleen om de cijfers; ze geniet van het buiten zijn en de dynamiek in het veld. 'Het fascinerende is dat je aan het gedrag van de vogels kunt aflezen wat er speelt: zijn er roofvogels, is er onderlinge concurrentie? Dat soort dingen. Je ziet hoe de agrarische natuur zich gedurende het seizoen ontwikkelt.'

Met haar achtergrond als ecoïoloog – een hbo-studie Toegepaste Biologie, gevolgd door een universitaire master Freshwater and Marine Ecology – heeft ze een wetenschappelijke basis. Maar ze wilde méér dan alleen haar vak theoretisch benaderen.

'Ik werk bij een ecologisch adviesbureau, maar ben in het weekend praktisch bezig. Lekker naar buiten en ondertussen waardevolle praktijkkennis opdoen.' Via een cursus boerenlandvogels van Landschap Noord-Holland werd ze klaargestoomd voor de praktijk. Ze was een van de jongste deelnemers. Inmiddels werkt ze als vrijwilliger weidevogeltellingen samen met een agrariër in een Natura 2000-gebied, waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer een belangrijke rol speelt.

Al snel viel haar op hoe complex de samenwerking tussen ecologen en agrariërs kan zijn. 'Het gaat niet altijd over rozen. De eerste stap is begrijpen wat boeren precies doen en hun perspectief serieus nemen.' Juist bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer is er overlap tussen landbouw en ecologie. Wederzijds begrip is essentieel, maar lang niet altijd vanzelfsprekend. 'Ik zie het ook als mijn rol om goed uit te leggen waarom bepaalde ecologische aspecten belangrijk zijn. Uiteindelijk zijn we allebei blij als we weidevogelnesten vinden, dus daar kunnen wij elkaar altijd in vinden.'

De afgelopen jaren zag ze het aantal weidevogels helaas afnemen, ondanks extra maatregelen. 'De nesten zijn waarschijnlijk ten prooi gevallen aan hermelijnen of bruine ratten. Dat maakt weidevogelbeheer soms frustrerend. Boeren doen enorm hun best, maar als predatoren toeslaan, komt de twijfel. Waarom doe ik dit nog?' De discussie over predatie ligt gevoelig, omdat veel predatoren zelf ook beschermd zijn. Wat Mairo betreft is het vooral belangrijk om te begrijpen waarom iets gebeurt en dan samen te zoeken naar haalbare oplossingen.'