



foto Kristel Runhaar

Succesvolle sturing in het weidevogelbeheer, een eerste analyse

Het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) verstrekt vergoedingen aan boeren binnen weidevogelkerngebieden van de collectieven die maatregelen nemen zoals uitgesteld maaien, verhogen van de grondwaterstand en aanleg van plas-dras etc. Het richt zich vooral op weidevogelbeheer in kerngebieden waar nog min of meer gezonde populaties aanwezig zijn. Van het totale oppervlak aan grasland valt volgens het ministerie van LNV slechts 6 procent onder het ANLb, wat onvoldoende is om op landelijk niveau de neergang in de Nederlandse weidevogelpopulaties te stoppen. Op regionale schaal kan weidevogelbeheer wél succesvol zijn. Wij probeerden zicht te krijgen in enkele succesfactoren van het weidevogelbeheer om lessen te trekken voor het weidevogelbeheer in de aangewezen weidevogelkerngebieden.

— Patrick van der Hart (Student Bos- en Natuurbeheer WUR), Hens Runhaar (WUR Bos- en Natuurbeheer en UU Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling)

> Als sinds de jaren zeventig krijgen boeren geld voor het beschermen van boerenatuur. Sinds 1 januari 2016 geldt hiervoor een nieuw stelsel. Boeren krijgen alleen nog geld voor beheer in nauw gedefinieerde kerngebieden die uit ecologisch oogpunt de meeste potentie hebben. De vergoedingen mogen vanuit mededingingswetgeving niet hoger zijn dan de gemaakte kosten of de gederfde inkomsten. Het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) heeft een regionale aanpak door de verplichte opzet van agrarische collectieven als schakel tussen de provincie (die vergoedingen uitkeert) en de boeren (die de maatregelen uitvoeren). Collectieven stellen een gebiedsplan op, maken daarover afspraken met de provincie en zijn na gunning verantwoordelijk voor de contractering van boeren, monitoring en handhaving.

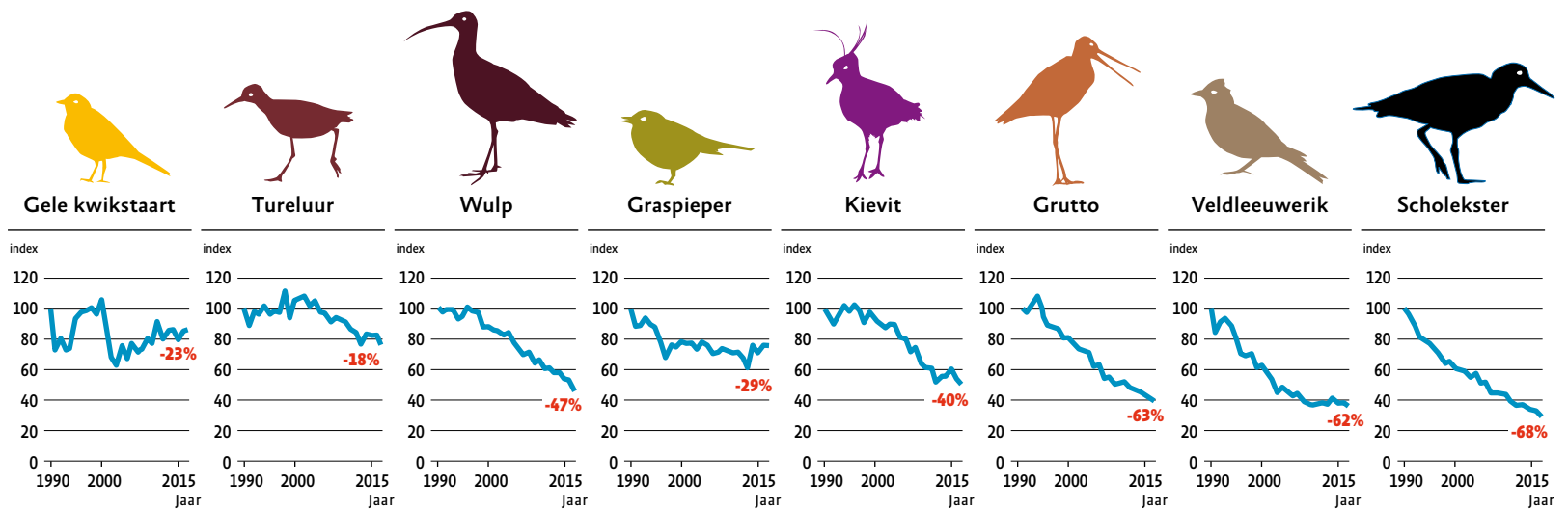
Drie polders vergeleken

Om het succes van dit weidevogelbeheer te onderzoeken hebben we gekeken naar drie polders waar het naar verhouding goed gaat met weidevogels: de Lopikerwaard (collectief de Lopikerwaard) en de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder (collectief Noord-Holland Zuid). Hoewel het in deze polders beter gaat dan gemiddeld, verschillen de populatieontwikkelingen in de polders wel van elkaar. In de Lopikerwaard (figuur 2) zijn veel van de weidevogelpopulaties ten minste vijf jaar stabiel of licht stijgend, op de Kievit na, waarvan de aantallen fluctueren maar de laatste jaren hard achteruit zijn gegaan. In de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder hebben weidevogelpopulaties

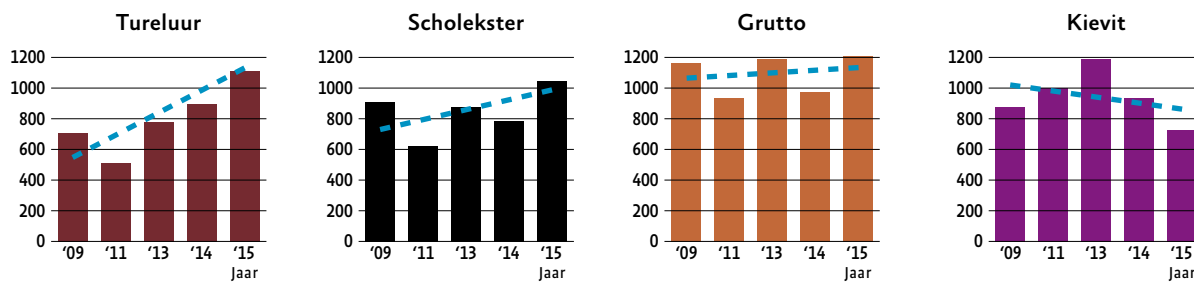
een stabiele of groeiende trend en zijn daarmee voor zover ons bekend de enige polders waar de meerjarige trend stijgende is (zie figuur 3). We hebben een bestuurskundige consequentieanalyse (figuur 4) uitgevoerd die bestaat uit een inhoudelijke analyse van het beheer (gericht op de mate van doelgerichtheid van het beheer en de samenhang tussen doelen en ingezette middelen), een procesgerichte analyse (gericht op de mate waarin er wordt samengewerkt) en een analyse van externe factoren (zoals de nabijheid van een weidevogelreservaat, de bereidheid van waterschappen om waterpeilen te verhogen etc.). Op basis van literatuuronderzoek naar populatieontwikkelingen en zeven interviews hebben we de verschillende factoren in beeld gebracht en geïnterpreteerd.

Het weidevogelbeheer in de drie polders

Voor effectief weidevogelbeheer zijn zware beheersmaatregelen essentieel. Maatregelen als het verhogen van de grondwaterstand en het creëren van plas-dras-gebieden zorgen voor voldoende voedsel, open landschap en verminderde kwetsbaarheid voor predatie. Omdat deze maatregelen zo ingrijpend voor de bedrijfsvoering zijn en boeren aangeven dat de vergoedingen vaak onvoldoende zijn om de kosten of de gederfde inkomsten te dekken, kiezen veel boeren voor lichtere beheersmaatregelen zoals uitgesteld maaien. Het is aan de collectieven om zoveel mogelijk boeren te bewegen om toch zware maatregelen te nemen. De hoeveelheid zwaar beheer ligt in de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder hoger



Figuur 1: Populatieontwikkeling weidevogelsoorten in Nederland 1990-2015. Bron: NEM (SOVON, CBS, Provincies, Vogelbescherming)



Figuur 2: Populatieontwikkelingen van de tureluur, scholekster, grutto en kievit in de Lopikerwaard tussen 2009 en 2014 met het aantal broedparen op de y-as. Bron: Van Duijvenboden (2014)

dan in de Lopikerwaard. Ook is het beheer in de Lopikerwaard meer versnipperd doordat minder aaneengesloten boeren deelnemen aan het ANLb, waardoor er minder ruimtelijke afstemming van beheersmaatregelen is dan in de twee andere polders. Wel wordt in de Lopikerwaard geprobeerd om het beheer en het vergoeden van zwaar beheer zoveel mogelijk te concentreren in de meest kansrijke gebieden.

Sturing in de drie polders

Inhoudelijke analyse

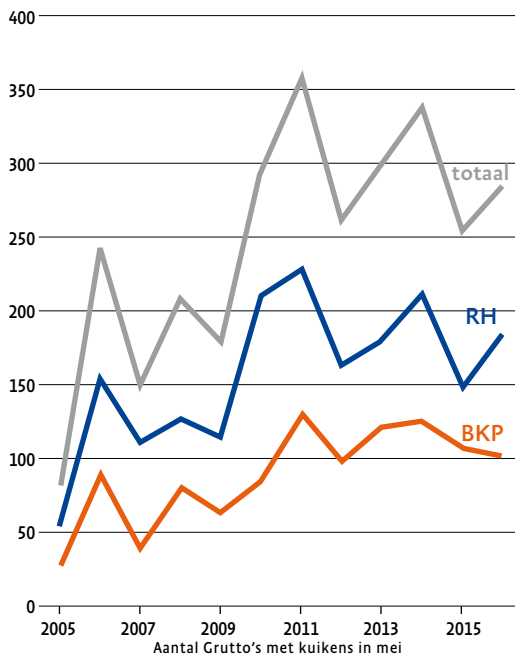
In de Ronde Hoep denken betrokkenen dat de provinciale doelstellingen, het realiseren van een stabiele weidevogelpopulatie, haalbaar zijn. Bij het opstellen van het gebiedsplan worden zware beheersmaatregelen neergelegd waar boeren bereid zijn deze maatregelen te nemen. In de tussenliggende percelen worden zoveel mogelijk lichtere beheersmaatregelen gecontracteerd. Midden in de Ronde Hoep ligt een natuurreservaat van Landschap Noord-Holland, speciaal ingericht voor weidevogels. Het collectief Noord-Holland Zuid zet naast het ANLb actief in op alternatieve verdienmodellen en op samenwerkingen met andere partijen om het agrarisch natuurbeheer te versterken. Dankzij de gunstige ligging nabij Amsterdam en Amstelveen is een project opgezet om weidevogelvriendelijke zuivelproducten te verkopen en zo extra geld te verdienen voor (zwaar) weidevogelbeheer. Naar verwachting is de zuivelfabriek in 2019 operationeel. Ook is het collectief actief in het stimuleren van recreatie in

het gebied om het maatschappelijk draagvlak te vergroten en nieuwe bondgenootschappen met lokale ondernemers te starten, waardoor de vraag naar deze weidevogelproducten groeit. Overigens kan meer recreatie ook negatief doorwerken op het weidevogelbeheer door toenemende verstoring. Verder proberen de boeren geld te verdienen door samen te werken met waterschappen en aanvullende beheersmaatregelen te nemen zoals het plaatselijk verhogen van de grondwaterstand. Omdat de Bovenkerkerpolder onder hetzelfde collectief valt, wordt ook hier strategisch gebruik gemaakt van recreatie en de ligging nabij Amsterdam. Inhoudelijk neemt ook de provincie strategische keuzes ter stimulering van weidevogelbeheer en ondersteunt het collectief, al zijn sommigen kritisch over bijvoorbeeld de uitbetaling van de vergoedingen en de inrichting van de gebieden. Als verbindende actor houdt de gebiedscoördinator in de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder het netwerk betrokken en actief en zorgt hij ook voor de werving van meer weidevogelboeren. Deze gebiedscoördinator wordt gezien als een belangrijke succesfactor. De collectieven ervaren maatschappelijke steun maar hebben tegelijkertijd de indruk dat weinig burgers zicht hebben op wat de collectieven inhoudelijk allemaal doen. Ook in de Lopikerwaard wordt de gebiedscoördinator gezien als een succesfactor in het weidevogelbeheer, met name voor het werven van weidevogelboeren en hen te stimuleren om de juiste beheersmaatregelen te nemen. Deze gebiedscoördinatoren hebben jarenlange ervaring

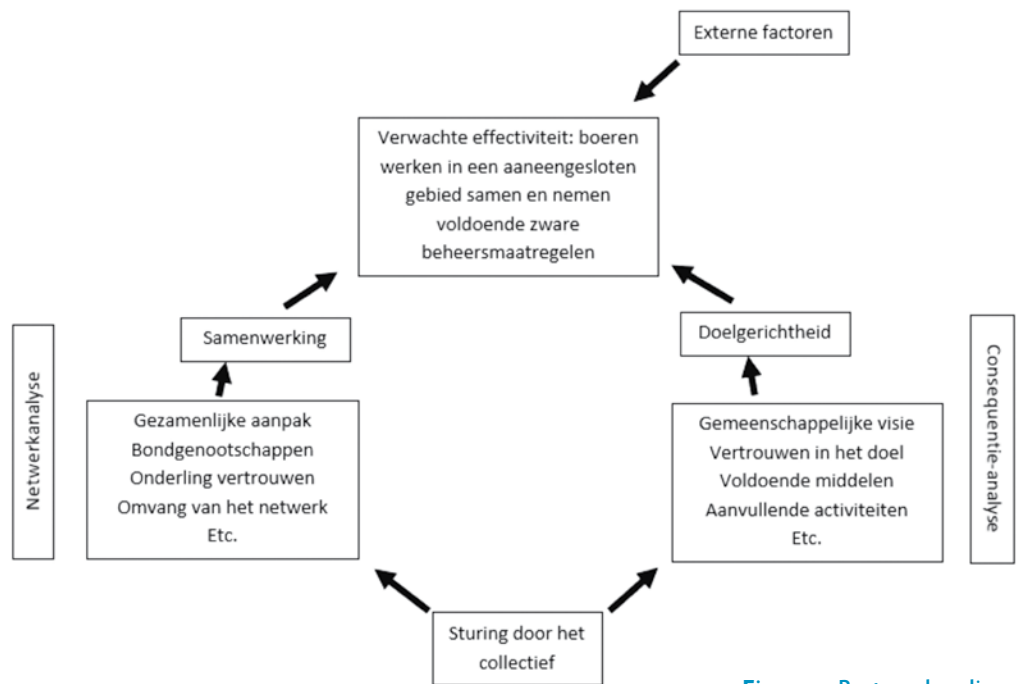
in de polders en hebben via 'learning by doing' specifieke kennis opgedaan wat wel en niet werkt in het weidevogelbeheer. Toch beschouwen de betrokkenen de provinciale weidevogel doelstellingen op de langere termijn niet haalbaar. Dit komt voornamelijk door de geringe samenwerking en de vrijwillige basis van het nemen van maatregelen voor weidevogelbeheer. Hierdoor kan het beheer van jaar tot jaar verschillen en kan een versnipperd patroon ontstaan. In algemene zin is er wel een gemeenschappelijke visie en de worden de doelen gedeeld. Op het gebied van recreatie en alternatieve verdienmodellen ontbreekt het in de Lopikerwaard aan samenwerkingen. Het vertrouwen van de boeren en provincie in de individuele maatregelen die worden genomen is onvoldoende, maar de gebiedscoördinator is actief bezig om boeren te stimuleren effectievere maatregelen te nemen die beter op elkaar aansluiten.

Procesgerichte analyse

In de Ronde Hoep werken collectief, boeren, natuurbeheerorganisaties, vrijwilligersorganisaties en de provincie samen aan het weidevogelbeheer. Er is over het algemeen sprake van een gezond vertrouwen in elkaar en actoren zien elkaar als erg betrokken. De provincie zou soms meer ondersteuning zou kunnen bieden, zoals bij de gebiedsinrichting en bij onderlinge relaties binnen het netwerk van de agrarische collectieven. De samenwerking in de Bovenkerkerpolder is vergelijkbaar met die in de Ronde Hoep. Dezelfde actoren spelen hier dezelfde rol met vergelijkbaar



Figuur 3: Populatieontwikkeling van de Grutto in de Ronde Hoep (RH) en Bovenkerkerpolder (BKP) tussen 2005 en 2016. De y-as laat het aantal broedparen zien. Bron: Collectief Noord-Holland Zuid (2018)



Figuur 4: Bestuurskundige consequentie-analyse, toegepast op weidevogelbeheer.

vertrouwen en betrokkenheid. De enige verschillen zitten in de rol van Landschap Noord-Holland, die niet betrokken is bij beheer en beleid in de Bovenkerkerpolder omdat hier (vooral nog) geen natuureservaat is. Actoren in de Bovenkerkerpolder nemen de samenwerking in de aangrenzende Ronde Hoep als voorbeeld. Er heerst een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het weidevogelbeheer, wat wordt gezien als belangrijke factor in de rol van boeren in het toekomstige weidevogelreservaat. De Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder hebben geen duidelijke leider, maar kennen juist een gezamenlijke aanpak van boeren, de gebiedscoördinator en actoren zoals Vogelbescherming, de agrarische natuurvereniging de Amstel en Landschap Noord-Holland. De Lopikerwaard verschilt duidelijk van de andere twee polders. De polder is met 14.000 ha ruim tweemaal zo groot als de beide andere polders bij elkaar waardoor er meer boeren en andere actoren zijn. Het aantal langdurige samenwerkingen is hier aanzienlijk minder. Er is geen samenwerking met terreinbeherende organisaties of met natuurbeschermingsorganisaties zoals Vogelbescherming. Wel is er een vrijwillige weidevogelvereniging actief betrokken bij het weidevogelbeheer en weidevogeltellingen uitvoert en nesten markeert. De plaatselijke wildbeheereenheid is verantwoordelijk voor het lokale predatiebeheer. Zij zijn niet direct betrokken bij het opstellen van het gebiedsplan maar delen hun kennis en jagen op verzoek van het collectief. Uit de interviews werd duidelijk dat de gebiedscoördinator en de provincie op langere termijn weinig vertrouwen hebben in het behalen van de doelstellingen. Beide partijen wijzen naar de geringe samenwerking met actoren en de vrijwillige basis van het nemen

van maatregelen. Een aanpak met een verplichte basis aan maatregelen in weidevogelkerngebieden, zoals uitgesteld maaien, zou meer resultaten opleveren. Dat is echter binnen de huidige regelgeving niet mogelijk. Het predatiebeheer vinden ze onvoldoende, omdat de predatiedruk op weidevogeljongen hoog blijft. De gebiedscoördinator doet erg zijn best om betrokkenen zoals boeren aan te zetten om maatregelen te nemen en er zijn veel voorbeelden binnen de polder waar dit effectief werkt met voldoende plasdrasparcellen. Toch lijkt een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het netwerk van het collectief te missen. Dit komt wellicht doordat een langere voorgeschiedenis van samenwerking, zoals in de andere twee polders, ontbreekt.

Lessen

Welke lessen kunnen we hier nu uit halen? De economische basis lijkt essentieel. Het ANLb levert een vergoeding, maar veel boeren vinden het onvoldoende om quitte te spelen. Dat geldt vooral voor zware beheersmaatregelen. Dit in combinatie met de vrijwillige deelname aan het ANLb maken extra verdienmodellen zoals bijvoorbeeld het streekzuivelproject in de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder daarom belangrijk voor duurzaam beheer. Het streekzuivelproject is een initiatief vanuit het collectief en de boeren en kon alleen voet aan de grond krijgen door het stabiele netwerk, het vertrouwen, de lange voorgeschiedenis die het netwerk kent en uiteraard de ligging onder Amsterdam. De extra middelen die de nationale overheid vanaf 2018 heeft toegezegd in te zetten voor agrarisch natuurbeheer kan meer zwaar beheer mogelijk maken. Of dit voldoende is als gezonde economische basis moet nog blijken,

maar het is in ieder geval een verbetering van de huidige financiële situatie en kan vooral in de Lopikerwaard voor meer medewerking zorgen. Ook onderling vertrouwen en samenwerking zijn succesfactoren. In de Ronde Hoep en Bovenkerkerpolder is een langere geschiedenis van samenwerking terwijl de samenwerking in de Lopikerwaard wat stroef verloopt. In alle drie de polders wordt aangegeven dat er meer ruimte mag zijn voor bestuurlijke ondersteuning vanuit de provincies, voornamelijk ter verbetering en verbreding van het netwerk van de collectieven. Andere succesfactoren lijken de aanwezigheid van een reservaat en samenwerking met de beheerders ervan, zoals bij het inrichten van het gebiedsplan. Op externe factoren zoals de grootte van de polder en de ligging (ten opzichte van grote steden) hebben agrarische collectieven minder grip, terwijl deze ook invloed hebben op het succes van het weidevogelbeheer. Onze analyse biedt een eerste inzicht in succesfactoren voor weidevogelbeheer. Een belangrijke les is dat collectieven van boeren die zich inzetten voor weidevogelbeheer beperkte mogelijkheden hebben om te sturen op effectief weidevogelbeheer. Om weidevogelpopulaties duurzaam te beschermen, binnen en buiten de kerngebieden van het ANLb, zijn in elk geval minder vrijblijvendheid en een betere waardering nodig.<

patrickvdhart@gmail.com

Dit artikel is gebaseerd op een bachelor thesis binnen de WUR Forest and Nature Conservation Policy Group (FNP) en is op te vragen bij de auteur.