

Stelselvernieuwing in uitvoering

Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer

F.G. Boonstra, W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt en N. Polman

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Stelselvernieuwing in uitvoering

Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer

F.G. Boonstra[1], W. Nieuwenhuizen[1], T. Visser[1], T. Mattijssen[2], F.F. van der Zee[1], R.A. Smidt[1] en N. Polman[2]

1 Wageningen Environmental Research
2 Wageningen Economic Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincies, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Natuurinclusief Nederland: boeren, burgers en biodiversiteit' (BO-43-023.01).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, maart 2021

Gereviewd door:
Wiebren Kuindersma, Wageningen Environmental Research
Wouter Rozendaal, Aequator
Jelle Faber, Aequator

Akkoord voor publicatie:
Corine van As, teamleider van Regionale Ontwikkeling en Ruimtegebruik

Rapport 3066
ISSN 1566-7197

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

F.G. Boonstra, W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt en N. Polman, 2021. *Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.* Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3066. 86 blz.; 13 fig.; 1 tab.; 35 ref.

Deze tussenevaluatie toont dat de uitvoerbaarheid en doelgerichtheid van het in 2016 ingevoerde stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) zijn toegenomen ten opzichte van het vorige subsidiestelsel. Ook de ecologische condities voor het bereiken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water zijn licht verbeterd. Belangrijke succesfactoren hiervoor zijn de doorgevoerde gebiedsgerichte aanpak, met veertig agrarisch collectieven die het beheer coördineren en contracten afsluiten met agrariërs, en de grotere flexibiliteit van het stelsel waarmee beter dan voorheen ingespeeld kan worden op de situatie in de gebieden. Met verdere aanscherping van rollen en verantwoordelijkheden, verdergaande vereenvoudiging, prioritering van doelsoorten en optimalisatie van het beheer kan bovendien nog winst worden geboekt binnen de context van het stelsel. Voor het keren van de negatieve trends van veel doelsoorten en het daadwerkelijk verbeteren van de waterkwaliteit is echter meer nodig. Deze evaluatie doet daarom aanbevelingen voor de inzet van flankerend beleid in combinatie met het ANLb, zoals inrichtingsmaatregelen, grondinstrumentarium, predatiebeheer en ecoregelingen, het ontwikkelen van zwaardere instrumenten en financieringsvormen die de omslag naar 'natuurboeren' mogelijk maken en het zoeken van synergie met andere verduurzamingsopgaven in gebiedsprocessen.

Trefwoorden: Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, collectieven, leefgebieden, Vogel- en Habitat-richtlijn, Kaderrichtlijn Water, habitatkwaliteit, ruimtelijke samenhang, Nationaal Strategisch Plan

Dit rapport is gratis te downloaden van https://doi.org/10.18174/541699 of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2021 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem.
In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.
Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3066 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Wim Nieuwenhuizen

Inhoud

Verantwoording **5**

Samenvatting **7**

1 Inleiding **13**

1.1 Aanleiding 13
1.2 Achtergrond stelselvernieuwing 13
1.3 Vraagstelling evaluatie 14
1.4 Evaluatiekader 15
1.5 Aanpak evaluatie 17
1.6 Leeswijzer 18

2 Het ANLb op hoofdlijnen **19**

2.1 Inleiding 19
2.2 Kenmerken ANLb 19
2.3 Beleidsopgave 21
2.4 Beleidscontext 22
2.5 Actoren en rollen 23
2.6 Jaarlijkse beheercyclus 26
2.7 Ontwikkeling ANLb sinds 2016 27
2.8 Ontwikkeling budget, uitbetalingen en areaal 28
2.9 Conclusies 30

3 Uitvoerbaarheid **32**

3.1 Inleiding 32
3.2 Bevindingen 32
3.2.1 Duidelijkheid over rollen 32
3.2.2 Samenwerking in de keten 35
3.2.3 Middelen 37
3.2.4 Draagvlak 42
3.3 Conclusies 43

4 Doelgerichtheid **45**

4.1 Inleiding 45
4.2 Bevindingen 45
4.2.1 Leefgebieden 45
4.2.2 Categorie water 47
4.3 Conclusies 48

5 Ecologische condities **49**

5.1 Inleiding 49
5.2 Bevindingen sturen op verbetering ecologische condities 50
5.3 Bevindingen ontwikkeling goede beheer op de goede plek 55
5.4 Bevindingen ontwikkeling ruimtelijke samenhang 56
5.5 Conclusies 64

6 Conclusies en aanbevelingen 66

6.1 Inleiding 66
6.2 Uitvoerbaarheid 66
6.3 Doelgerichtheid 69
6.4 Ecologische condities 70
6.5 Slotsom 72
6.5.1 ANLb versterken met flankerend beleid 72
6.5.2 Nieuw instrumentarium voor kritische soorten 74
6.5.3 Synergie met andere opgaven in gebiedsprocessen 74

Literatuur 75

Bijlage 1 Begeleidingscommissie 77

Bijlage 2 Reviewers methode ruimtelijke analyse 78

Bijlage 3 Respondenten 79

Bijlage 4 Interventielogica ANLb 81

Bijlage 5 Methode ruimtelijke analyse 82

Verantwoording

Rapport: 3066
Projectnummer: 5200046016

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: onderzoeker

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 21 januari 2021

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Corine van As

datum: 18 februari 2021

Samenvatting

Aanleiding en opzet

Stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer introduceert collectieve aanpak
In 2016 trad een nieuw subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking. Dit stelsel omvat een collectieve aanpak voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer waarin niet langer individuele deelnemers eindbegunstigde zijn van de beheersubsidie, maar veertig hiertoe opgerichte agrarische collectieven. Deze collectieven van agrariërs en andere grondeigenaren zijn gecertificeerd en coördineren het beheer, sluiten contracten met de deelnemers en regelen de administratie en verantwoording van het beheer. Ook werd met het nieuwe subsidiestelsel het agrarisch natuur- en landschapsbeheer gedecentraliseerd, waardoor de provincies de regie kregen over de uitvoering door de collectieven en het Rijk meer op afstand kwam te staan. Meer dan vorige subsidiestelsels richt het ANLb zich op de internationale natuurverplichtingen en doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Hiervoor werd een leefgebiedenbenadering doorgevoerd die gericht is op het creëren en in stand houden van vier leefgebieden voor soorten die een vergelijkbaar beheer vragen: open grasland, open akkerland, droge dooradering en natte dooradering. Ook richt het ANLb zich sinds 2016 op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, KRW) en het waterbeheer.

Evaluatie gericht op informeren en leren
In opdracht van het ministerie van LNV en de provincies heeft Wageningen Environmental Research een tussenevaluatie uitgevoerd naar ruim vier jaar uitvoering van het ANLb om de Tweede Kamer, Gedeputeerde en Provinciale Staten te informeren over onder meer de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het ANLb en verbeterpunten aan te dragen. Hoewel de huidige uitvoeringsperiode van het ANLb nog doorloopt tot 2023, is dit een goed moment om terug te blikken. Opstartproblemen zijn overwonnen en de uitvoering is goed op stoom. Door nu te evalueren en niet pas aan het eind van de eerste uitvoeringsperiode, kunnen nog lessen getrokken worden voor de lopende uitvoeringsperiode. Daarnaast kan de evaluatie bijdragen aan de opstelling van het Nationaal Strategisch Plan van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid, waarvan het ANLb vanaf 2023 deel gaat uitmaken.

Onderzoek toetst verwachtingen van stelselvernieuwing
Bij de start van dit onderzoek is, samen met nauw betrokkenen bij het ANLb, een evaluatiekader opgesteld, bestaande uit de belangrijkste verwachtingen van de stelselvernieuwing op het vlak van proces, organisatie en doelbereik. Deze verwachtingen betreffen de bijdrage die de stelselvernieuwing zou moeten leveren aan een grotere doelgerichtheid, een grotere uitvoerbaarheid, lagere uitvoeringskosten en verbetering van de ecologische condities voor de VHR-doelsoorten van het landelijk gebied en voor de waterkwaliteit. Uiteindelijk moet dit alles leiden tot een groter VHR- en KRW-doelbereik. Deze verwachtingen zijn getoetst op basis van een *mixed methods approach*, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden zijn gebruikt en analyses zijn uitgevoerd op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau. Een belangrijk onderdeel van de evaluatie was een meervoudige casestudy in Westergo (Fryslân), Drenthe en in de Krimpenerwaard. In deze casestudy zijn de organisatorische en ecologische vragen van de evaluatie in samenhang aan bod gekomen en kon worden achterhaald hoe de stelselvernieuwing uitpakt in de praktijk, wat er goed gaat en wat beter kan.

De evaluatie doet geen uitspraken over het met het ANLb gerealiseerde VHR-doelbereik, omdat er nog geen gegevens beschikbaar zijn uit de daarvoor bedoelde beleidsmonitoring. Ook over de bijdrage van het ANLb aan het KRW-doelbereik doet deze evaluatie geen uitspraken, omdat er voor de categorie water uit het ANLb geen beleidsmonitoring bestaat. Ook bleek het lastig een volledig beeld te krijgen van de uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel vergeleken met het vorige stelsel wegens een gebrek aan gegevens. Hierdoor kon de verwachting over de verlaging van de uitvoeringskosten slechts gedeeltelijk worden getoetst.

Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid toegenomen door duidelijke rollen en samenwerking
De uitvoerbaarheid van het ANLb is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel voor agrarisch natuurbeheer en heeft zich gedurende de uitvoeringsperiode verder ontwikkeld. Zo is na vier jaar duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. De veertig agrarische collectieven werken op professionele wijze aan de uitvoering van het ANLb, pakken nieuwe projecten op en gaan samenwerkingsrelaties aan. Ook de rollen van de andere ketenpartijen (Ministerie van LNV, provincies, waterschappen, BIJ12, de RVO, de NVWA en BoerenNatuur) zijn grotendeels uitgekristalliseerd. Bij deze ketenpartners is bovendien een sterke gedrevenheid om het stelsel tot een succes te maken en de deelnamebereidheid onder boeren is toegenomen. De samenwerking in de uitvoeringsketen is versterkt, mede door de overkoepelende overlegverbanden waarin ketenpartijen specifieke ANLb-uitvoeringskwesties kunnen bespreken.

Waterschappen, TBO's en vrijwilligersorganisaties zijn geen volwaardige ketenpartner
Er zijn echter ook partijen die wel een belangrijke rol spelen (of zouden moeten spelen) in het ANLb, maar (nog) niet functioneren als volwaardige ketenpartij. Zo zijn de waterschappen vrijwel overal aangehaakt, maar neemt de Unie van Waterschappen op overkoepelend niveau niet deel aan ketenoverleggen. LandschappenNL wordt als vertegenwoordiger van de vrijwilligers niet gezien als ketenpartner, terwijl vrijwilligers wel een cruciale rol in de beheermonitoring hebben en daarmee bijdragen aan het gewenste 'lerend beheren'. Ook de terreinbeherende organisaties (TBO's) hebben geen formele rol gekregen in de uitvoering van het stelsel, waardoor afstemming van het beheer tussen TBO's en agrarische collectieven vaak ontbreekt, terwijl deze afstemming kan bijdragen aan een hoger doelbereik voor de VHR-doelsoorten.

De samenwerking op overkoepelend niveau kan worden versterkt door de Unie van Waterschappen, TBO's en LandschappenNL als vertegenwoordiger van de vrijwilligers deel te laten nemen aan ketenoverleggen. Op gebiedsniveau kunnen provincies de samenwerking tussen TBO's en agrarische collectieven versterken door een combinatie van faciliteren en formaliseren, bijvoorbeeld door de opstelling van gezamenlijke beheerrapportages en beheerplannen te ondersteunen en hieraan nadere eisen te stellen bij de subsidieverlening aan TBO's en agrarische collectieven.

Agrarische collectieven hebben voldoende bevoegdheden en middelen voor uitvoering taken
Agrarische collectieven beschikken over het algemeen over voldoende bevoegdheden en middelen om hun coördinerende en administratieve taken in het ANLb uit te voeren. Wel is de financiële positie van de collectieven kwetsbaar. Belangrijkste reden is dat betaling van de administratieve taken en het beheer plaatsvindt na afronding van het beheerjaar, waardoor collectieven een jaar moeten voorfinancieren. Omdat agrarische collectieven dit bij aanvang van het stelsel meestal niet zelf konden financieren, hebben veel provincies renteloze leningen verstrekt ter overbrugging. Deze 'weeffout' dient voor de nieuwe uitvoeringsperiode te worden opgelost, zodat collectieven financieel zelfstandig kunnen draaien.

Ook hebben collectieven beperkte financiële ruimte voor kennisontwikkeling. Er is binnen het ANLb geen structurele voorziening getroffen voor onderzoek en andere kennisactiviteiten, terwijl er vooral voor de leefgebieden droge en natte dooradering en de categorie water nog veel kennisvragen zijn over de relatie tussen het gevoerde beheer en het voorkomen van de doelsoorten en de beheermonitoring niet op orde is.

Flexibiliteit wordt beperkt door Europese regels
Het ANLb biedt meer flexibiliteit en ruimte voor gebiedsgericht maatwerk dan het vorige stelsel. Provincies sturen meer op hoofdlijnen en agrarische collectieven hebben diverse mogelijkheden om beheerafspraken af te stemmen op de specifieke lokale omstandigheden, ook gedurende het seizoen. Deze mogelijkheden worden echter beperkt door Europese regels. Administratie, verantwoording en controles dienen op een zeer gedetailleerd niveau plaats te vinden en wijzigingen in het beheer moeten tijdig doorgegeven worden. Hierdoor ervaren collectieven een grote administratieve last die ten koste gaat van hun inzet om de kwaliteit van het beheer te vergroten. Deze administratieve last is bovendien niet evenredig met de beheerde oppervlakte van de verschillende leefgebieden en de categorie water. Natte en droge dooradering en de categorie water brengen hogere administratieve lasten per hectare met zich mee dan open grasland. Er zijn bij ketenpartners diverse ideeën voor

vereenvoudiging van het stelsel en de uitvoeringsprocedures die verder uitwerking verdienen en de administratieve lasten kunnen verminderen.

Zelfsturend vermogen van agrarische collectieven neemt toe
Het zelfsturend vermogen van agrarische collectieven is toegenomen en betreft naast het op professionele wijze uitvoeren van de taken in het ANLb ook het bijdragen aan de transitie in de richting van een meer natuurinclusieve landbouw. Wel zijn er verschillen tussen collectieven in professionaliteit en de mate waarin zij nieuwe activiteiten (kunnen) oppakken. Verbeteringen zijn mogelijk op het punt van strategievorming, scheiding bestuur- en werkorganisatie, verduidelijken taakverdeling met ANV's en opschaling en samenwerking. Ook is de huidige organisatiestructuur bij de meeste collectieven logischerwijs gebaseerd op hun rol in het ANLb en nog niet op bredere ambities. Het in lijn brengen van de organisatiestructuur met nieuwe rollen verdient aandacht, mede in het licht van de mogelijke nieuwe rollen die collectieven kunnen spelen bij de uitvoering van de ecoregelingen in het nieuwe GLB.

Doelgerichtheid en ecologische condities

Meer gerichtheid op VHR-doelsoorten dan in vorige stelsel
Het ANLb richt zich meer dan het vorige stelsel op de 68 VHR-doelsoorten die voorkomen in landelijk gebied. Dit komt doordat provincies nadere keuzes maken in doelsoorten die doorwerken in de selectie en begrenzing van de leefgebieden, in de beoordeling van de gebiedsaanvragen en in de beheerkeuzes van de agrarische collectieven. Voor open grasland is de doelgerichtheid het grootst, doordat collectieven actuele verspreidingsgegevens van doelsoorten en beheermonitoring inzetten om het beheer doelgerichter te maken en in te zetten op die plekken waar de weidevogels zich bevinden. Voor open akkerland zijn er minder (actuele) verspreidingsgegevens beschikbaar voor collectieven. Hierdoor is het voor collectieven lastiger om binnen de begrenzing nadere keuzes te maken voor de beste locaties.

Voor de leefgebieden natte en droge dooradering is doelgerichtheid moeilijker te realiseren door de grote variëteit aan doelsoorten, beperktere kennis over de relatie tussen het gevoerde beheer, het voorkomen van de doelsoorten vergeleken met de andere leefgebieden en een gebrek aan (toegang tot) verspreidingsgegevens. De doelgerichtheid voor deze leefgebieden kan worden versterkt door het beheer te richten op soorten waarvan wel bekend is waar ze voorkomen en wat ze nodig hebben.

De doelgerichtheid van de categorie water voor KRW-doelen is beperkt door de aanvankelijke inzet van de waterschappen op bewustwording bij boeren en het opdoen van ervaring met het stelsel, maar neemt wel toe door een toegenomen inzicht in waar de knelpunten voor waterkwaliteit zich bevinden. Wel kan er nog meer focus aangebracht worden in de doelen waarvoor de categorie water wordt ingezet.

Lange lijst met doelsoorten is moeilijk hanteerbaar in de praktijk
Provincies hebben aan de lijst met 68 VHR-soorten nog tientallen eigen, provinciale soorten toegevoegd voor alle vier de leefgebieden. Deze lange lijst is moeilijk te hanteren in de praktijk en vormt daarmee een risico voor de doelgerichtheid. Het is de vraag of het ANLb bijdraagt aan de instandhouding van al deze soorten, omdat provincies individueel prioriteren zonder onderlinge afstemming. Hierdoor ontbreekt het aan inzicht in hoeverre alle 68 soorten in voldoende mate worden bediend op nationale schaal.

Voor het versterken van de doelgerichtheid en het voorkomen van verkeerde verwachtingen, is het nodig dat de provincies de lijst met doelsoorten beperken tot prioritaire soorten en soorten die aantoonbaar met de prioritaire soorten meeliften en hun keuzes onderling afstemmen. De doelgerichtheid kan nog verder worden versterkt als provincies gezamenlijk in beeld (laten) brengen wat de geprioriteerde doelsoorten nodig hebben en welke maatregelen daarvoor ingezet moeten worden en op basis daarvan de huidige verdeling van ANLb-middelen over de leefgebieden en de provincies tegen het licht houden en zo nodig aanpassen.

Benodigde omvang beheerinspanningen niet duidelijk
Hoewel het ANLb zich meer dan vorige stelsels richt op de instandhouding van VHR-doelsoorten, is niet duidelijk hoe groot de omvang van de beheerinspanning en het beheerbudget voor de 68 doelsoorten moet zijn om de negatieve trends van deze soorten te keren. Daarbij komt dat het ANLb een van de

instrumenten is die moet bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van deze soorten. Ook het Natuurnetwerk Nederland en het landbouwmilieubeleid dragen hieraan bij. Het verdient aanbeveling de benodigde omvang van het ANLb en het beheerbudget, mede in relatie tot andere beleidsinstrumenten, voor de gunstige staat van instandhouding voor de 68 VHR-doelsoorten en KRW-doelen inzichtelijk te maken en op basis daarvan realistische doelen te formuleren voor het ANLb.

Spanning tussen beheer voor lange termijn-habitatkwaliteit en inpasbaarheid in bedrijfsvoering

Collectieven zetten voor open grasland meer in op zwaar beheer en minder op legselbeheer dan in het vorige stelsel. Veelal gaat het bij dat zware beheer om uitgesteld maaien, al dan niet gecombineerd met voorweiden en plas-dras. Deze strategie zorgt over het algemeen echter niet voor de benodigde verbetering van de habitatkwaliteit op de lange termijn, omdat na de rustperiode het reguliere agrarisch beheer wordt hervat om te voorkomen dat de agrarische productie terugloopt.

De bijdrage aan lange termijn--habitatkwaliteit kan worden vergroot door meer in te zetten op het ontwikkelen van kruidenrijk grasland, het verminderen van de mestgift en het verhogen van het waterpeil. Dit vraagt om het gezamenlijk aanpakken van belemmeringen, zoals de beperkte inpasbaarheid in de bedrijfsvoering, de afwezigheid van een goede uitgangssituatie en de hoogte van de vergoedingen voor kruidenrijk grasland (zie verder Slotsom).

Ruimtelijke concentratie en continuïteit beheer geven gemengd beeld

De ruimtelijke concentratie van het beheer voor de leefgebieden open akker en natte en droge dooradering is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel en gedurende de uitvoeringsperiode van het ANLb. Voor open grasland is er ook sprake van een lichte stijging gedurende het ANLb, maar nam de ruimtelijke concentratie bij de invoering van het stelsel op landelijk niveau aanvankelijk licht af. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de afname van het aantal hectares waarvoor beheer kan worden afgesloten bij de overgang naar het nieuwe stelsel en het doorlopen van veel SNL-a-contracten waar niet mee kon worden geschoven.

De continuïteit van beheer van de sloten en poelen en landschapselementen en in mindere mate open akker en open grasland is toegenomen ten opzichte van het begin van het stelsel, toen veel beheer is geherpositioneerd. Een deel van het weidevogelbeheer is echter niet gecontinueerd in de periode 2016 tot 2019, of gepositioneerd op een nieuwe locaties. Deze verschuivingen, die mogelijk worden veroorzaakt doordat agrarische collectieven het beheer met de vogels mee laten bewegen, zorgen ervoor dat er op deze locaties niet gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van lange termijn-habitatkwaliteit. Provincies en collectieven kunnen ecologische winst boeken door sterker te sturen op de vorming van grote clusters met zwaar weidevogelbeheer waar het beheer langjarig wordt voortgezet.

Optimaliseren beheer door lerend beheren

Agrarische collectieven en deelnemers hebben goede ervaringen opgedaan met lerend beheren en het delen van inzichten in kenniskringen per leefgebied. Met lerend beheren volgen zij de effecten van beheermaatregelen op het voorkomen van de doelsoorten en passen op basis van de resultaten het beheer zo nodig aan. Dit lerend beheren kan nog verder worden versterkt door meer aandacht te hebben voor habitatkwaliteit in plaats van alleen soorten tellen, het combineren van gegevens uit verschillende bronnen, de inzet van experimenten met verschillende beheervormen en soortgerichte projecten.

Predatie baart zorgen

De predatiedruk is in Nederland sinds het jaar 2000 sterk toegenomen. Veel agrarische collectieven in met name de weidevogelprovincies maken zich zorgen over deze toegenomen predatiedruk. Ze zien predatie op dit moment als de belangrijkste factor die het broedsucces van weidevogels negatief beïnvloedt. Als de predatie niet vermindert, voelt het voor hen als dweilen met de kraan open, omdat predatie ondanks de inspanningen van de deelnemers zorgt voor onvoldoende broedsucces. Dit is een onderwerp voor flankerend beleid dat verdere uitwerking en gezamenlijke inspanning behoeft van provincies, collectieven, TBO’s, wildbeheereenheden en soortenorganisaties, niet alleen om het broedsucces te vergroten, maar ook om te voorkomen dat de voortdurende predatieverliezen gaan leiden tot een lagere deelnamebereidheid aan het ANLb omdat deelnemers hun motivatie verliezen.

Slotsom

Flankerend beleid en nieuwe instrumenten nodig voor vergroten doelbereik
De evaluatie draagt een aantal verbeterpunten aan die grotendeels gerealiseerd kunnen worden binnen de context van het huidige stelsel en/of kunnen meegenomen worden in het Nationaal Strategisch Plan en het bijbehorende subsidiekader. Het gaat om: verbetering van de ketensamenwerking, verdergaande vereenvoudiging, versterken doelgerichtheid en optimalisatie van het beheer. De verwachting is echter dat het ANLb alleen, ook na het uitvoeren van deze verbeterpunten, onvoldoende zal zijn om de negatieve trends van veel VHR-doelsoorten te keren en de waterkwaliteitsdoelstellingen in het landelijk gebied te halen. Daarom is er voor het vergroten van het doelbereik van het ANLb in algemene zin meer inzet nodig op flankerend beleid. Hierbij gaat het onder meer om inrichtingsmaatregelen, aanpassingen in het waterbeleid (peilbesluiten), het ontwikkelen van plannen voor predatiebeheer, de inzet van grondinstrumentarium zoals kavelruil en het ondersteunen van gebiedsspecifieke kennisontwikkeling.

Voor het leefgebied open grasland is verder meer inzet nodig op beheer gericht op langjarige verbetering van de habitatkwaliteit, vergroting van kerngebieden, openheid van het landschap, beperking van de mestgift en verschraling. Dergelijke ingrijpende aanpassingen kunnen niet verwacht worden van boeren op basis van een vrijwillig stelsel met vergoedingen voor inkomstenderving per hectare en kortlopende contracten. Dit roept de vraag op wat de mogelijkheden zijn van nieuwe instrumenten die verdergaande aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering richting 'natuurboeren' ondersteunen, zoals omschakelingsregelingen, langjarige privaatrechtelijke overeenkomsten over het gebruik van de grond gekoppeld aan afwaardering en nieuwe verdienmodellen. Het verdient aanbeveling de mogelijkheden van dit soort nieuwe beleidsinstrumenten en beloningsvormen die integratie van zwaardere beheervormen gericht op de instandhouding van de meer kritische soorten van het leefgebied open grasland te ondersteunen.

Synergie zoeken met andere opgaven in gebiedsprocessen
Verduurzaming van de landbouw is niet alleen van belang voor de instandhouding van ANLb-doelsoorten en waterkwaliteitsdoelen. Er is een breder maatschappelijk belang mee gemoeid. Verschillende opgaven vragen om verduurzaming van de landbouw, zoals klimaatadaptatie, CO_2-reductie, vergroting algemene biodiversiteit, verbetering grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, tegengaan bodemdaling, verbetering van de bodemkwaliteit en vermindering van de stikstofuitstoot. Op dit moment staat het ANLb vrij los van deze opgaven, als een relatief eigenstandig beleidsdomein met eigen doelen, regelingen en uitvoeringsorganisaties. Dit is een probleem, omdat deze opgaven niet los gezien kunnen worden van elkaar en de aanpak zowel een kans als een bedreiging kan zijn, afhankelijk van de gemaakte beleidskeuzes. Het is daarom belangrijk vanuit een meer integraal perspectief naar de doelen en maatregelen van het ANLb te kijken. Een integrale gebiedsgerichte benadering biedt aanknopingspunten om synergie te realiseren tussen de doelen van het ANLb en andere opgaven. Het initiëren van dergelijke processen kan bij uitstek een rol zijn van de provincie in het kader van haar omgevingsbeleid. Het ANLb kan vervolgens gezien worden als een van de instrumenten om uitvoering te geven aan gemeenschappelijke gebiedsdoelen. Behalve een bredere invulling van de regierol van de provincie vraagt dit perspectief om heroriëntatie van de agrarische collectieven: blijven zij vooral verbonden aan de uitvoering van het ANLb of ontwikkelen zij zich tot bredere gebiedscoöperaties die zich inzetten voor integrale gebiedsdoelen, waarbij ook andere, niet-agrarische gebiedspartijen onderdeel zijn van de coöperatie?

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Stelselvernieuwing ANLb
In 2016 is een nieuw subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking getreden. Het stelsel introduceert een gebiedsgerichte aanpak voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. Samen beslaan de agrarische collectieven heel Nederland. Meer dan vorige subsidiestelsels richt het ANLb zich op de internationale natuurverplichtingen en doelsoorten (Vogel- en Habitatrichtlijn). Ook richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, KRW) en het waterbeheer (Regiebureau POP, 2017). Daarnaast moet het stelsel bijdragen aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ 2013b; EZ & IPO 2014). De subsidie wordt deels gefinancierd vanuit de EU via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3), waardoor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zowel in de voorwaarden van subsidieverlening als in de werkwijze moet voldoen aan Europese subsidieregels.

Evaluatie eerste ervaringen en resultaten
Vijf jaar na invoering ligt de vraag voor hoe deze stelselvernieuwing uitpakt in de praktijk. Hoe hebben het Rijk, de provincies, de agrarische collectieven, de waterschappen en andere stakeholders uitvoering gegeven aan de stelselvernieuwing? Worden de verwachtingen op het vlak van het verbeteren van de uitvoerbaarheid, doelgerichtheid en ecologische effectiviteit waargemaakt? En wat kan er geleerd worden voor het verder versterken van de uitvoering in de resterende uitvoeringsperiode (tot en met 2022) en voor de Nederlandse invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2023? Om antwoord te geven op deze vragen, hebben het Ministerie van LNV en de provincies een tussenevaluatie laten uitvoeren van de stelselvernieuwing ANLb. Dit rapport doet verslag van deze evaluatie.

1.2 Achtergrond stelselvernieuwing

Tegenvallende resultaten en hoge uitvoeringskosten SNL-a
Aanleiding voor het doorvoeren van de stelselvernieuwing waren de tegenvallende ecologische resultaten van het oude stelsel Subsidie Natuur en Landschap, agrarisch natuurbeheer (SNL-a) en de hoge uitvoeringskosten die ermee gemoeid waren. Mijlpaal was het rapport 'Onbeperkt houdbaar' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) uit 2013. Hierin constateerde de Raad dat "het instrument agrarisch natuurbeheer en de daarvoor ingezette middelen beperkt effectief zijn voor de instandhouding van kwetsbare soorten" (Rli, 2013: 17). De uitvoeringskosten waren bovendien opgelopen tot 40% van het totale budget dat aan agrarisch natuurbeheer werd uitgegeven (Tweede Kamer, 2011). Voorbereidingen voor een ingrijpende stelselwijziging waren op dat moment al in volle gang.

Voortbouwen op agrarische natuurverenigingen
Bij de vormgeving van het nieuwe stelsel kon worden voortgebouwd op bestaande samenwerking rond agrarisch natuur- en landschapsbeheer in agrarische natuurverenigingen. Ook de ervaringen met collectief weide- en akkervogelbeheer werden benut. Vanaf 2014 maakten gebiedscoördinatoren beheerafspraken met individuele boeren op basis van collectieve beheerplannen. Ook zijn er in de periode 2011-2014 pilots op gebiedsniveau uitgevoerd waarin de collectieve aanpak in voorbereiding op het ANLb verder werd uitgewerkt.

Leefgebiedenbenadering centraal
Een kernelement van de stelselvernieuwing is de leefgebiedenbenadering die gericht is op het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of een groep van soorten die een vergelijkbaar beheer vraagt. Het ANLb richt zich daarbij vooral op faunasoorten van internationaal belang die sterk afhankelijk zijn van het agrarisch gebied. Er wordt in het stelsel onderscheid gemaakt tussen vier leefgebieden: open grasland, open akkerland, natte dooradering en droge dooradering. Daarnaast is er een categorie water voor het verbeteren van waterkwaliteit en het waterbeheer. Open grasland en open akkerland bouwen sterk voort op eerdere weidevogel- en akkervogelbeheerpakketten in het SNL-a. Droge dooradering bouwt voort op het eerdere landschapsbeheer uit SNL-l, maar wordt in het nieuwe stelsel gekoppeld aan de VHR-doelsoorten die voorkomen in dit landschapstype. Natte dooradering en de categorie water zijn grotendeels nieuw.

Focus op kansrijke gebieden en collectieve aanpak
Om de bescherming van kwetsbare soorten (kosten)effectiever te maken, is in het nieuwe stelsel per type leefgebied bepaald welke soorten afhankelijk zijn van deze leefgebieden en welke ecologische condities nodig zijn om ze duurzaam in stand te houden. Hiervoor is de kennis in beeld gebracht over de eisen die soorten stellen aan hun omgeving en welke beheer- en inrichtingsmaatregelen nodig zijn om ze in stand te houden, in zogenoemde soortenfiches (BIJ12, 2014). Aanvullend is gekeken naar de eisen die soorten stellen aan omvang en ruimtelijke samenhang van leefgebieden (Melman et al., 2014). In lijn hiermee hebben de meeste provincies in samenspraak met gebiedspartijen de omvang van de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gesubsidieerd in hun natuurbeheerplannen beperkt en richten ze zich op gebieden waar nu al kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn (Kuindersma et al., 2017; Melman et al., 2016). De agrarische collectieven op hun beurt coördineren, begeleiden, administreren en toetsen de beheerinspanningen van individuele deelnemers op gebiedsniveau. Omdat het collectief dichter bij de streek en de boer staat dan de overheid, het stelsel mogelijkheden biedt voor lokaal maatwerk en er meer ruimte is gekomen voor flexibiliteit in beheeractiviteiten, vergoedingen en locatie, wordt hiervan een beter resultaat verwacht (Ministry of Economic Affairs, 2016; Hendriks, 2016).

Kostenbesparing en vereenvoudiging
Ook moet de werkwijze met agrarische collectieven een aanzienlijke kostenbesparing voor de overheid met zich meebrengen. In het oude stelsel sloot RVO in 2013 met ruim 10.000 boeren contracten af (Boonstra en Nieuwenhuizen, 2019); in het nieuwe stelsel is dat teruggebracht tot subsidie-beschikkingen aan veertig agrarische collectieven. Het voorgaande stelsel kende bovendien een hoge kans op administratieve fouten. Werken met collectieven zou het mogelijk moeten maken administratieve processen te versimpelen en het voor deelnemers makkelijker maken om aan de regels te voldoen (Ministry of Economic Affairs, 2016).

1.3 Vraagstelling evaluatie

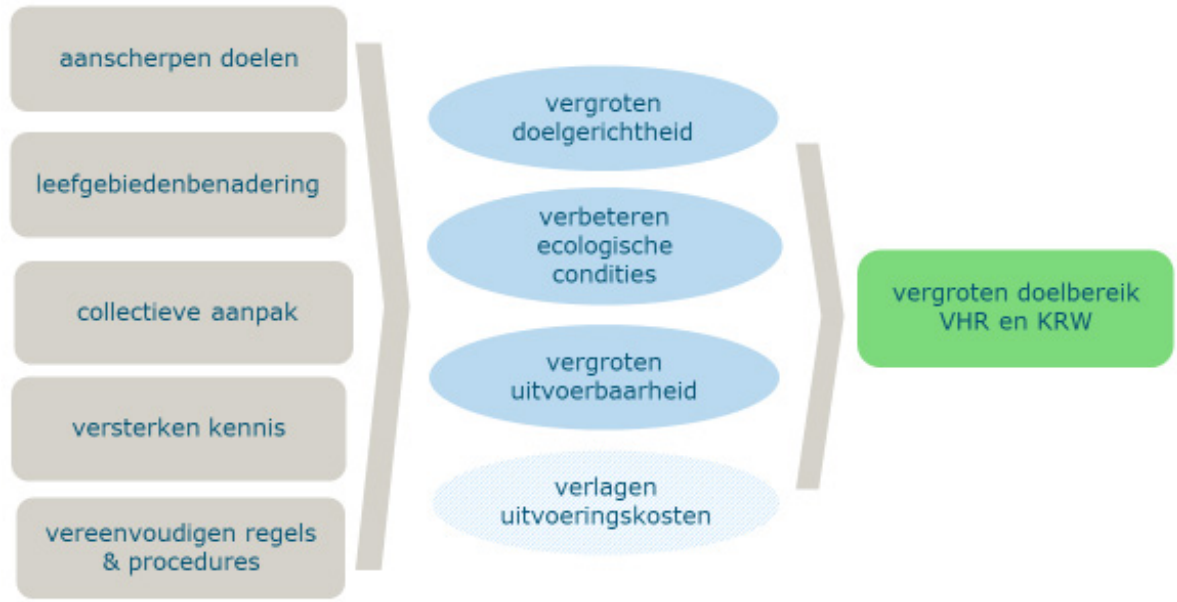
Informeren en leren
Met deze tussenevaluatie willen het Rijk en de provincies de minister, de Tweede Kamer, Gedeputeerde en Provinciale Staten informeren over onder meer de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het stelsel ANLb. Daarnaast willen het Rijk en de provincies dat de evaluatie de betrokken ketenpartners in het ANLb handvatten geeft voor verbeteringen in de lopende ANLb-periode en voor het doorontwikkelen van het ANLb in de volgende uitvoeringsperiode van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Hoofdvragen
De hoofdvragen van de evaluatie zijn:
1. Wat zijn de context, aanleiding en belangrijkste kenmerken van de stelselvernieuwing?
2. Wie heeft welke rol bij de uitvoering van het ANLb en hoe heeft het stelsel zich sinds de invoering ontwikkeld?
3. In hoeverre en op welke wijze draagt de stelselvernieuwing bij aan lagere uitvoeringskosten, een betere uitvoerbaarheid, meer doelgerichtheid en een grotere effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer?

4. Welke handelingsperspectieven zijn er voor ketenpartners om de uitvoerbaarheid, doelgerichtheid en effectiviteit van het stelsel te verbeteren en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden voor de doorontwikkeling van het ANLb in het nieuwe GLB?

1.4 Evaluatiekader

Voor de evaluatie is een evaluatiekader opgesteld bestaande uit de centrale verwachtingen van de stelselvernieuwing ANLb die in de evaluatie worden getoetst (figuur 1.1). Links in de figuur staan de verschillende elementen van de aanpak, in het midden de tussendoelen en rechts de uiteindelijke doelen van de stelselvernieuwing. Dit evaluatiekader vormt de bril waarmee we naar het ANLb kijken en is gebaseerd op een uitgebreidere interventielogica van de stelselvernieuwing die samen met de ketenpartners van het ANLb is gereconstrueerd. Deze interventielogica verwijst naar het geheel van veronderstellingen over de wijze waarop de verschillende elementen van de stelselvernieuwing bij moeten dragen aan de doelen van de stelselvernieuwing en staat weergegeven in bijlage 2.



Figuur 1.1 *Evaluatiekader stelselvernieuwing ANLb*

Indirecte toetsing van ecologische effectiviteit
In deze evaluatie wordt getoetst in hoeverre de aanpak van de stelselvernieuwing bijdraagt aan een grotere doelgerichtheid en uitvoerbaarheid en een verbetering van de ecologische condities voor VHR- en KRW-doelbereik vergeleken met het vorige stelsel. Omdat er bij het uitvoeren van de evaluatie nog geen gegevens beschikbaar waren over de daadwerkelijke effecten van het stelsel op de VHR-doelsoorten uit de daarvoor ingestelde beleidsmonitoring, doet de evaluatie geen uitspraken over het met het ANLb realiseerde VHR-doelbereik. Een landelijke rapportage over de resultaten van de beleidsmonitoring wordt op zijn vroegst eind 2021 verwacht (Boonstra en Nieuwenhuizen, 2019). Voor de KRW-doelen bestaat geen beleidsmonitoring gericht op het ANLb. Wegens het ontbreken van gegevens over effecten is in deze evaluatie gekozen voor een indirecte toetsing op effectiviteit. Verondersteld wordt dat een grotere doelgerichtheid en uitvoerbaarheid, verlaging van de uitvoeringskosten en een verbetering van de ecologische condities bijdragen aan een hoger VHR- en KRW doelbereik, maar over de mate waarin hier sprake van is, worden in deze rapportage geen harde uitspraken gedaan.

Doelgerichtheid: focus op VHR en KRW-doelen
Met het ANLb richten het Rijk, de provincies en de waterschappen zich op de 68 doelsoorten van de VHR die horen bij het landelijk gebied en op de waterkwaliteitsdoelen van de KRW. De focus op de doelsoorten van de VHR is een toespitsing van de doelen van het agrarisch natuur- en

landschapsbeheer vergeleken met het vorige stelsel waarin doelsoorten niet specifiek waren benoemd. Daarnaast is sprake van een verschuiving van landschapsdoelen naar soortenbeheer voor de droge dooradering. Rijk en provincies verwachten dat deze toespitsing en verschuiving leiden tot een grotere doelgerichtheid van het beheer voor deze soorten. Het vorige stelsel omvatte geen watermaatregelen. Het is de verwachting dat de doelgerichtheid voor water gedurende de huidige uitvoeringsperiode toeneemt.

Uitvoerbaarheid: rollen, samenwerking, middelen en draagvlak
Het vergroten van de uitvoerbaarheid van het stelsel is een belangrijke verwachting van het ANLb. De oprichting van agrarische collectieven die taken overnemen van de overheid en dichter bij de boer staan, moet in combinatie met de vereenvoudiging van regels en procedures bijdragen aan een grotere uitvoerbaarheid. Bij uitvoerbaarheid gaat het om de volgende aspecten:

- De mate waarin duidelijk is wie het ANLb gaat uitvoeren en wat ieders rol is.
- De mate waarin rollen onderling voldoende afgestemd zijn en er wordt samengewerkt.
- De mate waarin uitvoerders beschikken over voldoende en de juiste middelen om het ANLb uit te kunnen voeren. Denk hierbij aan bevoegdheden, financiën, (ruimte in) regelgeving, kennis en zelfsturend vermogen.
- De mate waarin uitvoerders het ANLb ook willen uitvoeren (draagvlak).

Het begrip 'zelfsturend vermogen' hierboven verdient nadere uitleg. Het gaat hierbij om het vermogen van agrarische collectieven om hun rol in het stelsel uit te voeren en eventuele nieuwe rollen op te pakken. We kijken bij zelfsturend vermogen naar de mate waarin en wijze waarop collectieven de volgende activiteiten oppakken:

- Samen ontwikkelen overtuigende visie en activiteiten.
- Hulpbronnen mobiliseren voor uitvoeren visie, waaronder kennis en financiële middelen.
- Vormen van een stabiele en professionele organisatie met voldoende zeggenschap.
- Coördineren en uitvoeren activiteiten en synergie bewaken.
- Samenwerken met andere organisaties in het gebied.
- Vertegenwoordigen belangen van de leden.

Uitvoeringskosten: gedeeltelijke toetsing mogelijk
Een belangrijke verwachting van de stelselvernieuwing is dat er een verlaging van de uitvoeringskosten optreedt, samenhangend met de invoering van een collectieve overeenkomst op gebiedsniveau in plaats van overeenkomsten met individuele agrariërs en een vereenvoudiging van de regels en procedures vergeleken met het vorige stelsel. Met uitvoeringskosten worden de kosten bedoeld die publieke en private partijen maken om het ANLb uit te voeren. Denk hierbij aan kosten gemoeid met subsidieverlening, de inrichting van beheerssystemen, controle en verantwoording, communicatie, monitoring etc. De kosten voor het daadwerkelijke beheer dat de deelnemers uitvoeren, vallen erbuiten. Om de verwachting over lagere uitvoeringskosten te toetsen, is in deze evaluatie getracht de uitvoeringskosten van het ANLb te vergelijken met die van het voorgaande subsidiestelsel. Dit is slechts gedeeltelijk gelukt, omdat over veel kostenposten geen gegevens beschikbaar zijn. Aan de analyse konden dan ook geen conclusies worden verbonden over het optreden van de besproken verwachting.

Ecologische condities: goede beheer op de goede plek en ruimtelijke samenhang
De leefgebiedenbenadering is een kernelement van het ANLb en een vernieuwing vergeleken met het vorige stelsel. De benadering richt zich op het creëren en in stand houden van de juiste ecologische condities in de leefgebieden voor een groep doelsoorten die dezelfde eisen stelt aan zijn habitat. Daarvoor zijn per type leefgebied specifieke beheermaatregelen beschreven die gericht zijn op het verhogen van de habitatkwaliteit of het oplossen van een ecologisch knelpunt. Om te zorgen dat het leefgebied ook groot genoeg is voor de doelsoorten, richt de leefgebiedenbenadering zich daarnaast op het vergroten van de ruimtelijke samenhang (clustering) van beheer. Deze twee aspecten staan binnen het ANLb bekend als het 'goede beheer op de goede plek' en het realiseren van voldoende ruimtelijke samenhang. In deze evaluatie toetsen we de verwachting dat het ANLb bijdraagt aan meer 'goed beheer op de goede plek' en aan een grotere ruimtelijke samenhang van beheer vergeleken met het vorige stelsel.

Voor het goede beheer op de goede plek hanteren wij in deze evaluatie de volgende criteria:
- De mate waarin er overlap is tussen de verspreiding van doelsoorten en het afgesloten ANLb-beheer: hoe meer overlap, hoe beter.
- De mate waarin het beheer bijdraagt aan verbetering van de habitatkwaliteit voor de doelsoorten en de condities voor waterkwaliteit: hoe groter de bijdrage aan verbetering van de habitatkwaliteit en de condities voor waterkwaliteit, hoe beter.

Voor ruimtelijke samenhang van beheer hanteren wij de volgende criteria:
- De omvang van het beheerde gebied per leefgebied en de categorie water: hoe groter, hoe beter.
- De ruimtelijke concentratie waarmee het beheer wordt uitgevoerd per leefgebied en de categorie water (ligt beheer sterk verspreid in het landschap of juist in clusters?): hoe geconcentreerder, hoe beter.
- De mate waarin habitatelementen verweven zijn: hoe groter de verwevenheid, hoe beter.
- De onderlinge aansluiting van agrarisch weidevogelbeheer en de weidevogelreservaten in het Natuurnetwerk Nederland: hoe meer aangesloten, hoe beter.
- De continuïteit waarmee het beheer wordt uitgevoerd: hoe meer continuïteit, hoe beter.

Bij de analyse van de ruimtelijke concentratie voor het leefgebied open grasland is gefocust op de clustering van beheer van voor weidevogels relevante opgroeihabitat, zoals uitgesteld maaien, kruidenrijk grasland en verhoging van waterpeil. Hierbij zijn legselbeheer en kuikenvelden buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet zelfstandig bijdragen aan de genoemde opgroeihabitat, maar alleen in combinatie met de genoemde zware beheervormen.

Bij de mate waarin habitatelementen verwerven zijn, is gekeken naar twee aspecten:
- Het aandeel slootbeheer, zoals beheer van natuurvriendelijke oevers en ecologisch slootschonen, dat wordt uitgevoerd in ruimtelijke samenhang met weidevogelbeheer.
- Het aandeel van het beheer aan landschapselementen dat wordt uitgevoerd in ruimtelijke samenhang met agrarisch weidevogel- en akkervogelbeheer.

1.5 Aanpak evaluatie

Lerende evaluatie voor bijsturen en doorontwikkelen ANLb
Het Ministerie van LNV en de provincies hebben ervoor gekozen de evaluatie van het ANLb vorm te geven als lerende evaluatie. In een lerende evaluatie komen leren en evalueren samen. De evaluatie vindt tijdens het proces van beleidsuitwerking en -uitvoering plaats en niet pas achteraf, zoals in veel klassieke evaluaties. Naast het in beeld brengen van beleidsresultaten besteedt een lerende evaluatie veel aandacht aan de wijze waarop deze resultaten tot stand komen en aan de uitdagingen hierbij. In deze processen liggen immers de aanknopingspunten voor beleidsverbetering en bijsturing. Een lerende evaluatie is bovendien een samenwerkingsproces tussen onderzoekers, beleidsmakers en andere betrokkenen bij het ANLb. Zij bepalen samen de centrale vragen van de evaluatie en het evaluatiekader, de stakeholders brengen hun kennis en perspectieven actief in en geven samen met onderzoekers betekenis aan onderzoeksresultaten. Met dit alles beoogt een lerende evaluatie een goede aansluiting op de (beleids)praktijk (Boonstra et al., 2018).

Mix van methoden voor beantwoorden onderzoeksvragen
Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) is een zogenoemde *mixed method approach* ingezet, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden zijn gebruikt en analyses zijn uitgevoerd op nationaal, provinciaal en gebiedsniveau.

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag naar de context, aanleiding en ontwikkeling van het stelsel is een documentenanalyse van beschikbare literatuur en beleidsdocumenten uitgevoerd. De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag naar actoren en rollen in het ANLb is voornamelijk gebaseerd op interviews met sleutelactoren uit de ANLb-keten en stakeholders (zie bijlage 1).

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag naar de doelgerichtheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit zijn gedurende 2020 de volgende methoden ingezet:

- Kwantitatieve analyse input en output
- Kwantitatieve analyse uitvoeringskosten
- GIS-analyse ruimtelijke samenhang
- Zelfevaluatie provincies
- Zelfevaluatie waterschappen
- Meervoudige casestudy
- Focusgroepen

De vraag naar handelingsperspectieven is aan bod gekomen in een afsluitende workshop met ketenpartners en stakeholders.

Meervoudige casestudy in Westergo, Drenthe en de Krimpenerwaard
De meervoudige casestudy was een belangrijk onderdeel van de evaluatie. De cases bestonden uit agrarische collectieven, hun netwerk en (een deel van) hun werkgebied. Omdat we inzicht wilden in het effect van verschillende omstandigheden op de doelgerichtheid, de uitvoerbaarheid en de ecologische condities hebben we gezocht naar cases die verschillen op de volgende criteria: oorsprong collectief, omvang en leefgebied(en). In overleg met de begeleidingscommissie van de evaluatie zijn op basis van deze criteria de volgende agrarische collectieven en gebieden geselecteerd: Agrarisch Natuurcollectief Westergo met het deelgebied de Greidhoeke, Agrarische Natuur Drenthe met het deelgebied Veenkoloniën/Odoorn en Agrarisch Collectief Krimpenerwaard met het hele werkgebied. In de meervoudige casestudy zijn organisatorische en ecologische vragen in samenhang aan bod gekomen en beantwoord op basis van documentenanalyse, veldbezoeken en groepsgesprekken met de collectieven en andere betrokkenen.

Analyse ontwikkeling 'goede beheer op de goede plek' en ruimtelijke samenhang
Het in beeld brengen van de ontwikkeling van het goede beheer op de goede plek was onderdeel van de meervoudige casestudy en had daarmee een overwegend kwalitatief karakter. Er is geen generieke analyse uitgevoerd naar de mate van overlap tussen het uitgevoerde beheer en de verspreiding van doelsoorten en de mate waarin het beheer bijdraagt aan verbetering van de habitatkwaliteit voor de doelsoorten en de condities voor waterkwaliteit. Onze uitspraken over de ontwikkeling van het goede beheer op de goede plek hebben, mede daardoor, een tentatief karakter.

Voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van de ruimtelijke samenhang is een GIS-analyse uitgevoerd op basis van RVO-gegevens over het uitgevoerde beheer (zie bijlage 5 voor een uitgebreide methodologische verantwoording). Omdat in deze evaluatie wordt getoetst in hoeverre de aanpak van de stelselvernieuwing bijdraagt aan een verbetering van de ruimtelijke samenhang vergeleken met het vorige stelsel, is de gerealiseerde ruimtelijke samenhang in de huidige ANLb-uitvoeringsperiode vergeleken met de gerealiseerde ruimtelijke samenhang in het vorige SNL-a-stelsel. Hiervoor zijn drie momenten in de analyse betrokken: 2010 (SNL-a), beheerjaar 2016 (mix SNL-a en ANLb) en beheerjaar 2019 (bijna volledig ANLb).

1.6 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we de belangrijkste kenmerken van het ANLb, de beleidsopgaven waaraan het ANLb moet bijdragen, de beleidscontext van het ANLb, de uitvoerende actoren en hun rollen, de beheercyclus en de ontwikkeling van het ANLb sinds de invoering in 2016. In hoofdstuk 3 komt de uitvoerbaarheid van het stelsel aan bod. We bespreken de veranderingen in de uitvoerbaarheid vergeleken met het voorgaande subsidiestelsel en gaan ook in hoe de uitvoerbaarheid zich heeft ontwikkeld gedurende de eerste uitvoeringsperiode van het ANLb. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vraag of en in welke mate het stelsel heeft bijgedragen aan een grotere doelgerichtheid. Hoofdstuk 5 behandelt de bijdrage van de stelselvernieuwing aan de beoogde verbetering van de ecologische condities voor VHR- en KRW doelbereik: 'het goede beheer op de goede plek' en de ruimtelijke samenhang van het beheer. In hoofdstuk 6 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst van het ANLb.

2 Het ANLb op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de stelselvernieuwing van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) op hoofdlijnen. Achtereenvolgens komen aan bod: de belangrijkste kenmerken van het ANLb (paragraaf 2.2), de beleidsopgaven waaraan het ANLb moet bijdragen (paragraaf 2.3), de beleidscontext van het ANLb (paragraaf 2.4), de uitvoerende actoren en hun rollen (paragraaf 2.5), de beheercyclus (paragraaf 2.6) en de ontwikkeling van het ANLb sinds de invoering in 2016 in woorden (paragraaf 2.7) en in cijfers (paragraaf 2.8). We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 2.9).

2.2 Kenmerken ANLb

Stelselvernieuwing gericht op internationale verplichtingen
In 2016 is het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking getreden. Het stelsel bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. Samen beslaan de collectieven heel Nederland. Meer dan vorige stelsels richt het stelsel ANLb zich op de internationale natuur-verplichtingen en doelsoorten (Vogel- en Habitatrichtlijn). Ook richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het waterbeheer (Regiebureau POP, 2017) en moet het stelsel bijdragen aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ 2013b; EZ & IPO 2014).

Leefgebiedenbenadering centraal
Een kernelement van het ANLb is de leefgebiedenbenadering die gericht is op het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of een groep van soorten die een vergelijkbaar beheer vraagt. Het ANLb richt zich daarbij vooral op de 68 doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn die sterk afhankelijk zijn van het agrarisch gebied en waarvoor Nederland de verplichting heeft om de zogenoemde 'staat van instandhouding' te behouden of te verbeteren. Het merendeel is vogels, maar het gaat ook om vissen, amfibieën, insecten en zoogdieren. Er wordt in het stelsel onderscheid gemaakt tussen vier leefgebieden van deze soorten: open grasland, open akkerland, natte dooradering (zoals sloten en poelen) en droge dooradering (opgaande begroeiing zoals houtwallen). Daarnaast is er een categorie water opgenomen in het stelsel voor het verbeteren van waterkwaliteit en het waterbeheer. Tot de invoering van het ANLb in 2016 was het agrarisch natuurbeheer voornamelijk gericht op broedvogels van graslanden, botanische graslanden en op beperkte schaal van bouwlanden die niet specifiek waren benoemd. Het beheer van hagen en singels was vooral op landschappelijke en cultuurhistorische waarden gericht en niet specifiek op de soorten die daarin leven. Beheer van soorten in de natte dooradering, zoals amfibieën en vissen, was geen onderdeel van het stelsel.

Focus op kansrijke gebieden
Om de bescherming van kwetsbare soorten (kosten)effectiever te maken, is in het stelsel per type leefgebied bepaald welke soorten afhankelijk zijn van deze leefgebieden en welke ecologische condities nodig zijn om ze duurzaam in stand te houden. Hiervoor is de beschikbare kennis in beeld gebracht over de eisen die soorten stellen aan hun omgeving en welke beheer- en inrichtingsmaatregelen nodig zijn om ze in stand te houden, in zogenoemde soortenfiches (BIJ12, 2014). Aanvullend is ook gekeken naar de eisen die soorten stellen aan omvang en ruimtelijke samenhang van leefgebieden (Melman et al., 2014). In lijn hiermee hebben de meeste provincies, in samenspraak met agrarische collectieven (in wording) en terreinbeherende organisaties (TBO's), de omvang van de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gesubsidieerd in hun natuurbeheerplannen beperkt en richten ze zich op gebieden waar kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn (Kuindersma et al., 2017; Melman et al., 2016).

Agrarische collectieven vullen beheer in

Hoe het beheer in de daarvoor begrensde gebieden verder wordt ingevuld, is aan de hiervoor opgerichte agrarische collectieven. Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband van agrariërs en andere grondgebruikers in een gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De collectieven hebben een beheerstrategie, stellen jaarlijkse beheerplannen op en sluiten op basis hiervan (privaatrechtelijke) contracten met deelnemende boeren en andere grondgebruikers over het beheer en de daarvoor geldende vergoeding. Agrarische collectieven dienen een subsidieaanvraag (gebiedsaanvraag) in bij de provincie. In de gebiedsaanvraag beschrijven ze welke prestaties zij op gebiedsniveau willen realiseren, zoals aantallen hectares open grasland of droge dooradering, welke beheermaatregelen zij inzetten en hoe deze bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het natuurbeheerplan. De centrale rol van agrarische collectieven in het coördineren, begeleiden, betalen, controleren en zo nodig sanctioneren van de beheerinspanningen van individuele deelnemers is een grote verandering ten opzichte van het vorige subsidiestelsel. Waar wordt beheerd, welke beheerinspanningen plaatsvinden en wie meedoet, was vroeger een overeenkomst tussen de overheid en de deelnemer. In het collectieve stelsel is het een overeenkomst tussen de deelnemer en het collectief. Dit wordt ook wel het 'voordeur-achterdeur'-principe genoemd. Agrarische collectieven maken via een gebiedsaanvraag 'aan de voordeur' afspraken met provincies en waterschappen over de te leveren prestaties op gebiedsniveau. Aan de achterdeur maken de agrarische collectieven met boeren en andere agrarische grondgebruikers afspraken over het te voeren beheer op perceelniveau.

Flexibiliteit

Een andere verandering ten opzichte van het vorige stelsel is de grotere flexibiliteit, mogelijk gemaakt door het voordeur-achterdeur-principe. Het agrarisch collectief heeft een zesjarige subsidie-overeenkomst met de provincie. Op basis van die overeenkomst maakt het agrarisch collectief beheerafspraken met de deelnemers. In plaats van de eerdere zesjarige contracten tussen deelnemer en overheid kan het collectief nu ook korter lopende contracten afsluiten met deelnemers en het beheer verplaatsen. Ook zijn er mogelijkheden voor het aanpassen van het beheer en het inspelen op ontwikkelingen in het gebied tijdens het beheerjaar. Zo kan de afgesproken rustperiode voor weidevogels van 1 juni worden verlengd wanneer er bijvoorbeeld nog kuikens op het land aanwezig zijn. Dit wordt ook wel 'last-minute beheer' genoemd. Ook is meer flexibiliteit mogelijk in het bepalen van de beheervergoedingen. Het agrarisch collectief ontvangt op basis van de gebiedsaanvraag een gemiddeld bedrag per hectare per leefgebied. Op basis van het uitgevoerde beheer bepaalt het agrarisch collectief de uitbetaling aan de deelnemers. Zo kan een collectief ervoor kiezen om voor bepaalde pakketten[1] een lagere of hogere vergoeding te hanteren. Aan de achterdeur heeft het collectief dus de ruimte om met het vrijgespeelde budget extra beheerpakketten op andere locaties af te sluiten of aanvullende eisen aan het beheer te financieren. Ten slotte kan het collectief de beheervergoeding voor een bepaald pakket gedeeltelijk omzetten in een resultaatbeloning. Dit speelt bijvoorbeeld bij legselbeheer, waarbij per nest betaald kan worden.

Een belangrijk instrument voor het realiseren van flexibiliteit is de min-max-systematiek. De gebiedsaanvraag bevat per leefgebied een minimale en een maximale oppervlakte te beheren areaal. De maximaal te beheren oppervlakte is genormeerd op 120% van het minimum. Jaarlijks wordt de subsidie uitbetaald op basis van het daadwerkelijk beheerde areaal tot het maximum uit de gebiedsaanvraag. Als het agrarisch collectief minder beheert dan de minimale oppervlakte, volgt korting op de uitbetaling. Het agrarisch collectief kan door die min-max-marge flexibel inspelen op ontwikkelingen binnen het eigen werkgebied. Een collectief kan ervoor kiezen om meer areaal in beheer te nemen. Het surplus aan beheerde oppervlakte functioneert als een buffer voor het opvangen van kleine onvolkomenheden in de perceelregistratie of van het beheer (bijvoorbeeld: een kruidenrijke rand die niet goed is opgekomen).

[1] Een beheerpakket voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer is een samenhangend geheel van beheermaatregelen en beheervoorschriften passend binnen een beheertype. De beheermaatregelen en -voorschriften zijn gericht op het in stand houden van (een groep van) bepaalde doelsoorten. Voorbeelden van beheerpakketten zijn: grasland met rustperiode, wintervoedselakker, hakhoutbeheer en natuurvriendelijke oever.

2.3 Beleidsopgave

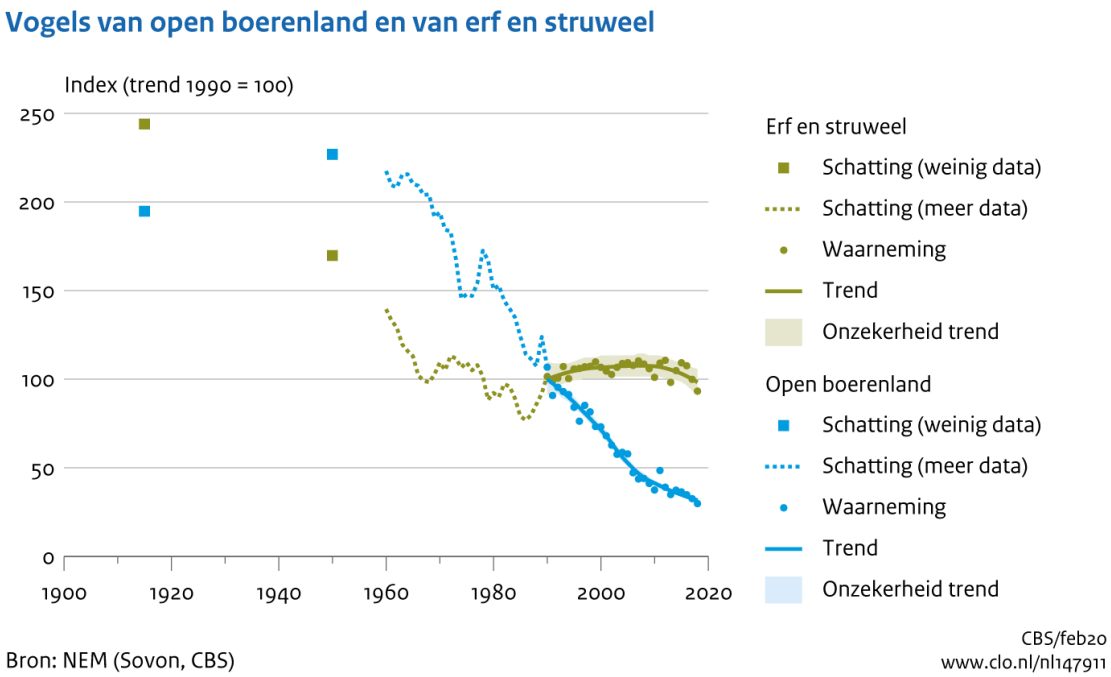
ANLb gericht op biodiversiteit, waterdoelen en aantrekkelijk landelijk gebied
Het ANLb moet bijdragen aan het behoud van biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk Nederland en aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ 2013b; EZ & IPO 2014). Voor biodiversiteit gaat het dan vooral om de 68 doelsoorten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn die het Rijk en de provincies hebben benoemd binnen het ANLb, zoals de gele kwikstaart, kievit, grutto, blauwe kiekendief, houtduif, torenvalk, boomkikker, kamsalamander, tureluur, hazelmuis, bunzing en steenuil (BIJ12, 2019). Rijk en provincies streven minimaal naar stabiliteit van het voorkomen van deze soorten[2] en voor 50% van de soorten naar een verbetering van de staat van de instandhouding (EZ en IPO, 2014). Wat hierbij als referentiejaar geldt en hoeveel het ANLb aan het voorkomen van en instandhouding van de VHR-soorten moet bijdragen, is niet bepaald.

Daarnaast richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, zoals bufferstroken en bodembeheer) en het waterbeheer (water vasthouden, water bergen en vernatten). De specifieke bijdrage van het ANLb aan deze doelen is niet bepaald. Ook de bijdrage aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied is niet nader uitgewerkt door de provincies en het Rijk.

Beleidsopgave voor de VHR is groot
De Europese VHR-doelstellingen brengen een forse beleidsopgave voor Nederland met zich mee. Bijna driekwart van de beschermde soorten en 88% van alle habitattypen vallend onder de Europese Habitatrichtlijn hebben in Nederland namelijk geen gunstige staat van instandhouding en een derde deel van de Vogelrichtlijnsoorten gaat achteruit (PBL, 2020). Hierbij wordt gekeken naar de omvang en opbouw van de populatie, de verspreiding, de oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied en het toekomstperspectief. Er is geen actuele rapportage van de staat van instandhouding van de 68 VHR-soorten die zijn aangewezen in het ANLb. Voor aanvang van het stelsel is echter bepaald dat de staat van instandhouding van de ANLb-soorten overwegend matig tot zeer ongunstig is (EZ, 2014).

Toestand boerenlandvogels is zorgelijk
Een beeld van de ontwikkeling van de populaties van vogels die relevant zijn voor het agrarisch gebied geeft de boerenlandvogelindicator. Deze is samengesteld uit trendgegevens van 27 vogelsoorten die kenmerkend zijn voor het gehele agrarisch gebied in Nederland en richt zich dus niet specifiek op de ANLb-soorten en -gebieden. Deze indicator toont in 2018 een halvering van het aantal broedvogels sinds 1990. Daarbij gaan soorten van het open boerenland sterk achteruit (bijna 70% afname), terwijl de soorten van erf en struweel in de laatste decennia een relatief stabiele trend laten zien (zie figuur 2.1) Van de 27 soorten (grotendeels beschermd onder de Vogelrichtlijn) die deel uitmaken van deze indicator zijn 20 in aantal achteruitgegaan, 5 zijn toegenomen en 2 zijn gelijk gebleven. Sommige van de soorten die achteruit zijn gegaan, zoals grauwe gors en kemphaan, waren ook in 1990 al zeldzaam. Maar ook veel algemenere soorten als grutto, kievit en scholekster verliezen flink terrein (CBS et al., 2020; Kleyheeg et al., 2020).

[2] Tijdens de begrotingsbehandeling 2018 spreekt de Minister van LNV zich in lijn hiermee uit voor de doelstelling de weidevogelpopulatie te stabiliseren (Handelingen II 2017/18, nr. 32). Deze doelstelling bevestigt de minister datzelfde jaar in een brief aan de Tweede Kamer (TK 33576, nr. 135).



Figuur 2.1 *Trend boerenlandvogels (bron: CBS et al., 2020)*

Afname leefgebied en intensivering landbouw veroorzaken achteruitgang
De achteruitgang van de boerenlandvogels komt vooral door het intensieve gebruik en beheer van bouw- en grasland. Veranderingen in gewaskeuze, inzaai van hoogproductieve grassen, bestrijdingsmiddelengebruik, bemesting, ontwatering, schaalvergroting en mechanisering van de landbouw hebben geleid tot veranderingen in de voedselsituatie, nestgelegenheid en kuikenoverleving en tot het verdwijnen van kleine landschapselementen als houtwallen en overhoekjes. Ook is broedgebied verloren gegaan door uitbreiding van steden en infrastructuur en door toename van wegverkeer. Intensief maaibeheer heeft geleid tot verliezen van nesten en opgroeiende kuikens. De combinatie van een lage grondwaterstand, weinig dekking, betere toegankelijkheid voor predatoren en slechte opgroeicondities maken dat veel weidevogelkuikens het niet redden (CBS et al., 2020; Kleyheeg et al., 2020).

2.4 Beleidscontext

ANLb is instrument van Europees landbouw- en plattelandsbeleid
Het ANLb is onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3). Dit is het Europese subsidieprogramma voor de ontwikkeling van een concurrerende, duurzame en innovatieve landbouw, het versterken van de biodiversiteit en een vitaal platteland. POP3 valt onder de zogenoemde tweede pijler[3] van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie (EU). De Europese Unie heeft voor de periode 2014-2020 zes prioriteiten voor plattelandsontwikkeling vastgesteld, waaronder het herstel, de instandhouding en de versterking van ecosystemen die afhankelijk zijn van land- en bosbouw. Voor deze prioriteiten heeft de EU een pakket aan subsidiemaatregelen vastgesteld waaruit de lidstaten mogen kiezen en die ze nader kunnen invullen. Nederland heeft ervoor gekozen het ANLb onder te brengen onder Maatregel 10 van het POP: agro milieu- en klimaatsteun.

De ANLb-subsidie wordt via het POP deels gefinancierd vanuit de EU. Vanwege de EU-subsidie moet het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zowel in de voorwaarden van subsidieverlening als in werkwijze voldoen aan Europese regels (Kuindersma et al., 2017). Om de collectieve aanpak mogelijk te maken, is de Europese uitvoeringsverordening[4] wel aangepast.

[3] De eerste en grootste pijler van het GLB is gericht op rechtstreekse inkomensondersteuning van boeren.
[4] Verordening (EU) nr. 809/2014

ANLb is instrument van natuurbeleid
Door de Nederlandse keuze om het ANLb te richten op biodiversiteitsherstel in het agrarisch gebied, i.c. de 68 VHR-doelsoorten, is het ANLb vooral een instrument van het natuurbeleid. Het ANLb beslaat ca. 5% van het totale grondgebied van Nederland. Naast het ANLb zijn er andere beleidsinstrumenten die bij moeten dragen aan een gunstige staat van instandhouding van de genoemde 68 doelsoorten. Binnen het natuurbeleid gaat het daarbij vooral over de realisatie en het beheer van gebieden binnen het Natuurnetwerk met een vergelijkbare doelstelling, zoals de weidevogelreservaten die veelal in beheer zijn bij terreinbeheerders. Daarnaast kunnen het algemene landbouwmilieu- en water-kwaliteitsbeleid bijdragen aan de juiste condities voor de gunstige staat van instandhouding van de 68 doelsoorten.

ANLb is instrument van waterbeleid
Naast leefgebieden omvat het ANLb ook subsidiemogelijkheden voor beheer van of langs wateren op agrarische gronden. Doel van de categorie water is verbetering van de waterkwaliteit (doelen van de Kaderrichtlijn Water) en het realiseren van een robuust, duurzaam en klimaatbestendig watersysteem door middel van beheeractiviteiten. De categorie water is een vernieuwing ten opzichte van het vorige stelsel, waarin geen watermaatregelen zaten. Het bouwt voort op eerdere subsidieregelingen van de waterschappen voor blauwe diensten. Waterschappen zorgen voor cofinanciering. Soms betaalt de provincie ook mee.

Ook voor water geldt dat het ANLb niet het enige instrument is dat ingezet wordt voor de genoemde waterdoelen. Waterschappen voeren zelf tal van andere maatregelen uit, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers. En in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) werken LTO Nederland en Waterschappen aan wateropgaven in het agrarisch gebied.

Niet-productieve investeringen
Het POP3 omvat nog een andere maatregel die van belang kan zijn voor de realisatie van de doelen van het ANLb, maar daar niet toe gerekend wordt. Het gaat om zogenoemde niet-productieve investeringen voor biodiversiteit, natuur, landschap en hydrologische maatregelen Programma Aanpak Stikstof (PAS) (submaatregel 4.4.1). Hiermee kunnen bijvoorbeeld inrichtingsmaatregelen voor specifieke soorten en aanleg en inrichting van landschapselementen worden gesubsidieerd (Regiebureau POP, 2014).

2.5 Actoren en rollen

Ketensamenwerking
Bij de uitvoering van het ANLb zijn tal van instanties en organisaties betrokken, met ieder hun eigen formele en/of informele rol. Zo wordt er in de uitvoering samengewerkt tussen agrarische collectieven, BoerenNatuur, provincies, BIJ12, waterschappen, LNV, RVO en de NVWA. Dit worden ook wel de ketenpartners in het ANLb genoemd, omdat zij opeenvolgend werken aan één proces. Ook zijn er diverse stakeholders betrokken, zoals vrijwilligersorganisaties, kennispartners en terreinbeheerders, die geen formele rol hebben in het stelsel, maar wel belangrijk zijn voor een effectieve uitvoering van het beheer.

Gecertificeerde agrarische collectieven zijn eindbegunstigde subsidie
De agrarische collectieven zijn de ontvanger van de subsidie die RVO in opdracht van de provincies uitbetaalt. De agrarische collectieven zijn verantwoordelijk voor de coördinatie, administratie en begeleiding van de beheerinspanningen van individuele deelnemers op gebiedsniveau en betalen beheervergoedingen uit aan de deelnemers. Voor beheersubsidie komen alleen gecertificeerde agrarische collectieven in aanmerking. Dit is een belangrijk verschil met het vorige stelsel, waarin individuele boeren eindbegunstigde waren. Het certificaat is een verklaring, afgegeven door een onafhankelijke stichting (Stichting Certificering SNL). Deze beoordeelt de aanvragen voor certificering en voert audits uit. Met een certificaat is geborgd dat een agrarisch collectief voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen voor beheer, organisatie en administratie. Er zijn in Nederland veertig gecertificeerde agrarische collectieven die met elkaar landsdekkend actief zijn (BIJ12, 2017). In deze collectieven hebben deelnemende agrariërs en grondgebruikers zich verenigd voor het uitvoeren van agrarisch

natuur- en landschapsbeheer. Ze zijn in de aanloop van de invoering van het stelsel opgericht. Veel agrarische collectieven bouwen voort op, zijn onderdeel van of werken nauw samen met Agrarische Natuurverenigingen (Dik et al., 2020). De meeste collectieven hebben gekozen voor een coöperatieve rechtsvorm.

Grote verschillen tussen agrarische collectieven

Er zijn grote verschillen tussen provincies in het aantal en de omvang van de agrarische collectieven. Zo hebben Drenthe, Limburg, Zeeland en Flevoland één collectief voor de hele provincie en zijn er in Fryslân en Zuid-Holland respectievelijk zeven en acht collectieven actief (zie tabel 2.1). De omvang gemeten in gemiddeld aantal leden per collectief loopt uiteen van 103 in Flevoland tot 1316 in Limburg.

Tabel 2.1 *Aantal agrarische collectieven en deelnemers ANLb in2018 (Bron: BoerenNatuur).*

	Totaalaantal deelnemers	Aantal agrarische collectieven	Gemiddeld aantal deelnemers per collectief
Drenthe	308	1	308
Flevoland	103	1	103
Fryslân	1820	7	260
Gelderland	1708	3	569
Groningen	669	3	223
Limburg	1316	1	1316
Noord-Brabant	790	3	280
Noord-Holland	791	4	198
Overijssel	757	3	252
Utrecht	845	4	211
Zeeland	280	1	280
Zuid-Holland	1068	8	134
Nederland	10486	40	262

BoerenNatuur ondersteunt agrarische collectieven

Alle agrarische collectieven zijn lid van koepelorganisatie BoerenNatuur die haar leden ondersteunt bij de uitvoering van het ANLb. De organisatie zet zich in voor goede randvoorwaarden voor effectief en efficiënt beheer, bijvoorbeeld op het vlak van regelgeving en controles, door overleg te voeren met onder meer RVO, LNV en BIJ12. Ook richt BoerenNatuur zich op het beschikbaar krijgen van kennis voor haar leden en op kennisdelen. BoerenNatuur zorgt verder voor communicatie over (ontwikkelingen) in het stelsel en is beheerder van het ICT-systeem (SCAN ICT) waarmee collectieven beheersubsidie kunnen aanvragen, verantwoorden en uitbetalen. BoerenNatuur is vertegenwoordigd in diverse overleggremia van ketenpartners waarin de voortgang van het ANLb en eventuele knelpunten aan bod komen.

LNV kaderstellend en beheerautoriteit voor het POP

Het Rijk heeft in het natuurbeleid (incl. het ANLb) een overwegend kaderstellende rol. Het moet verantwoording afleggen aan de Europese Commissie over het nakomen van internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit (systeemverantwoordelijkheid). Omdat het ANLb deel uitmaakt van het POP3, heeft het Rijk nog een extra verantwoordelijkheid. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is de beheerautoriteit voor het POP3. De beheerautoriteit draagt richting de Europese Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het POP3.
De minister van LNV moet toezien op een doelmatige, doeltreffende en correcte wijze van beheer en uitvoering van het POP3. In deze hoedanigheid is de minister lidstaatvertegenwoordiger in Brussel, aanspreekpunt voor de Europese Commissie en vertegenwoordiger van het rijksstandpunt. Voorlopers van het huidige Ministerie van LNV hebben een belangrijke rol gespeeld bij de vormgeving van het collectieve stelsel en hadden het voortouw in de gesprekken met de EU over aanpassingen in regelgeving die nodig waren om het stelsel mogelijk te maken.

Provincies hebben regie op uitvoering
Provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid en dus ook voor het ANLb op provinciaal niveau. Zij stellen de subsidieverordening op, beoordelen de gebiedsaanvraag van agrarische collectieven, geven zesjarige subsidiebeschikkingen af en leggen hun ambities, doelen en randvoorwaarden voor het ANLb vast in de provinciale natuurbeheerplannen. Ze houden contact met de collectieven, onder meer via jaarlijkse formele voortgangs- of evaluatiegesprekken. De provincies zijn verder opdrachtgever voor RVO en de NVWA voor de uitvoering van de (Europese) controles en het uitbetalen van de subsidie. Ook zijn provincies vanuit de regierol verantwoordelijk voor de afstemming van het ANLb op het bredere omgevingsbeleid van de provincie en stemmen ze af met de waterschappen. BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van het IPO voor natuurregelgeving, ondersteunt provincies bij de uitvoering van het subsidiestelsel met bijvoorbeeld informatievoorziening, het opstellen van formats en het faciliteren van overleg tussen provincies en andere ketenpartners.

Waterschappen steeds meer betrokken
Bijna alle waterschappen zijn cofinancier van de categorie water in het ANLb. Zij overleggen over hun prioriteiten met de provincie, die de in aanmerking komende gebieden begrenst in haar natuurbeheerplan. Verder overleggen de waterschappen over de gewenste maatregelen en locaties met de agrarische collectieven en beoordelen de categorie water uit de gebiedsaanvraag van de collectieven. Ook zijn ze in de meeste provincies betrokken bij de jaarlijkse voortgangsgesprekken tussen provincie en collectief.

RVO en Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit toetsen op EU-conformiteit
De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is betaalorgaan voor Europese landbouwsubsidies, incl. POP3. RVO verzorgt de uitbetaling aan de agrarische collectieven namens de provincies en toetst de jaarlijkse betalingsaanvraag van de collectieven op rechtmatigheid aan de hand van de EU-uitvoeringsverordening, de provinciale subsidieverordening en de vereisten uit het provinciaal natuurbeheerplan. Ook neemt RVO steekproeven van te controleren beheeractiviteiten en stuurt RVO de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) aan bij het uitvoeren van de fysieke controles ter plekke. RVO en NVWA werken in opdracht van de provincies. RVO en NVWA zijn vertegenwoordigd in diverse overleggremia van ketenpartners waarin uitvoeringsproblemen aan de orde komen. In het vorige stelsel beheerde RVO duizenden contracten met individuele agrariërs. Met het nieuwe stelsel ANLb zijn er door provincies/RVO beschikkingen afgegeven aan veertig collectieven en zijn de collectieven verantwoordelijk voor de contracten met individuele agrariërs.

Vrijwilligers, soortenorganisaties en kennispartners brengen kennis in
Naast de ketenpartners is een aantal andere stakeholders belangrijk voor de effectieve uitvoering van het beheer. Vrijwilligers werken samen met boeren bij het zoeken en beschermen van nesten en jongen. Ook werken ze samen met agrarische collectieven bij het uitvoeren van de beheermonitoring. Dit werk wordt gecoördineerd en ondersteund door LandschappenNL, de provinciale organisaties voor Landschapsbeheer en de Bond Friese VogelWachten (BFVW). Ook soortenorganisaties als SOVON en RAVON organiseren tellingen, brengen de ontwikkeling en verspreiding van soorten in beeld en doen onderzoek naar het beheer van leefgebieden. Andere kennispartners die bijdragen aan het ANLb zijn bijvoorbeeld het OBN Deskundigen Team Cultuurlandschap, Grauwe Kiekendief-Kenniscentrum Akkervogels, het Louis Bolk Instituut, ecologische adviesbureaus en universiteiten.

Terreinbeheerders belangrijk voor afstemming beheer
Terreinbeherende organisaties (TBO's) hebben, net als de kennispartners en vrijwilligersorganisaties, geen formele rol in het ANLb. Wanneer de door hen beheerde natuurgebieden grenzen aan gebieden met agrarisch natuur- en landschapsbeheer, zijn samenwerking en uitwisseling van gegevens vaak wel gewenst voor ecologische samenhang en op het vlak van predatiebeheer. De mate waarin en wijze waarop wordt samengewerkt, is sterk lokaal bepaald.

2.6 Jaarlijkse beheercyclus

Provincie legt doelen vast in natuurbeheerplan
Vertrekpunt van het ANLb is het doelenkader met de soorten en habitattypen die bescherming behoeven op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn op nationaal niveau. Het Rijk en de provincies hebben afgesproken dat het ANLb zich daarbij primair richt op het voldoen aan een gunstige staat van instandhouding van de 68 VHR-soorten die (ook) in het agrarisch gebied leven. De provincies maken vervolgens provinciale keuzes voor doelsoorten, mede op basis van de input van kennispartijen, agrarische collectieven, waterschappen, maar ook maatschappelijke organisaties. Wat betreft de categorie water bepalen de provincies in overleg met de waterschappen de begrenzing en de beheerfuncties. Deze keuzes worden vastgelegd in provinciale natuurbeheerplannen die jaarlijks worden geactualiseerd. In het provinciale natuurbeheerplan staat aan welke doelsoorten waar een bijdrage moet worden geleverd (begrenzing leefgebieden), welk beheer daarvoor ingezet kan worden en welke voorwaarden daarvoor gelden (BIJ12, 2017). Wat betreft de categorie water bepalen de provincies in overleg met de waterschappen de begrenzing en de beheerfuncties en leggen die keuzes vast in het natuurbeheerplan. Jaarlijks stellen de provincies vervolgens subsidieplafonds, aanvraagperioden en tarieven vast voor gebiedsaanvragen ANLb in een openstellingsbesluit (BIJ12, 2019).

Agrarische collectieven dienen gebiedsaanvraag in en provincies verlenen subsidie
De agrarische collectieven stellen een beheerstrategie op waarin zij beschrijven hoe zij het in stand houden van soorten willen realiseren, hoe ze willen bijdragen aan de waterdoelen en dienen op basis hiervan een subsidieaanvraag (gebiedsaanvraag genoemd) in bij de provincie. In de gebiedsaanvraag geven agrarische collectieven per leefgebied en voor water aan welke prestaties zij op gebiedsniveau willen realiseren en hoe deze bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het provinciale natuurbeheerplan. Een gebiedsaanvraag geldt voor de zesjarige subsidieperiode. Bij nieuwe openstellingen kunnen jaarlijks zogenoemde uitbreidingsaanvragen worden gedaan. De provincie toetst de gebieds- en/of uitbreidingsaanvragen op hun bijdrage aan de doelen uit het natuurbeheerplan en verleent op basis hiervan subsidie. In de subsidiebeschikking staat een bandbreedte per leefgebied, een minimaal en maximaal aantal beheerde hectares, om zo de nodige flexibiliteit te bieden bij de uitvoering van het beheer (BIJ12, 2017). Het maximum van een gebiedsaanvraag bedraagt 115% van de minimaal te beheren oppervlakte.

Uitvoering beheer en controle
Na het ontvangen van de beschikking sluiten de agrarische collectieven op basis van een voor-intekening definitieve beheercontracten af met individuele deelnemers. De deelnemers voeren het beheer uit, het collectief begeleidt hen daarbij en de collectieven toetsen zelf via de zogenoemde schouw of de uitvoering verloopt volgens de beheerafspraken. RVO toetst of voldaan wordt aan de subsidie-eisen van de provincie en conformiteit met de EU-regels. De NVWA voert veldcontroles uit op basis van een steekproef.

Verantwoording en bijstelling
De agrarische collectieven dienen jaarlijks vóór 1 oktober een gedetailleerde verantwoording in over het uitgevoerde beheer, de betaalverantwoording. Ook voeren provincie, waterschap en collectief een voortgangsgesprek over het verloop van het huidige beheerjaar en de verwachtingen voor het volgende jaar. Op basis hiervan kunnen provincies – indien nodig – begrenzingen van de leefgebieden en de categorie water in het natuurbeheerplan bijstellen (BIJ12, 2017).

Betaling
Uiterlijk tien weken na afloop van het beheerjaar ontvangen de agrarische collectieven van RVO een betaalbeschikking. Op basis hiervan stellen zij een specificatie op per deelnemer. Voor deze specificatie gebruikt het collectief onder meer de resultaten van de schouw, het contract en de specificatie(s) van RVO. Indien van toepassing worden kortingen opgelegd. Het collectief bepaalt of een eventuele korting wordt doorbelast naar de deelnemer. Wanneer RVO de betaalbeschikking heeft betaald, betaalt het collectief de beheervergoeding aan de deelnemers.[5]

[5] https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb/kennisbank, geraadpleegd 10/7/2020

SCAN-ICT
De agrarische collectieven maken voor het beheren van het ANLb, het indienen van het jaarlijkse betaalverzoek aan RVO en de betaalverantwoording gebruik van de zogenoemde SCAN-ICT-applicatie. Met behulp van dit ICT-systeem, dat is gekoppeld aan systemen van RVO, tekenen collectieven het beheer van de deelnemers in, kunnen ze wijzigingen bijhouden en kunnen ze deelnemers uitbetalen. Ook zogenoemde meldingen van uitgevoerde of gewijzigde beheeractiviteiten kunnen via de SCAN-ICT-applicatie worden gedaan. Deze meldingen zijn bedoeld om de NVWA in staat te stellen beheeractiviteiten te controleren, zoals hierboven beschreven.

2.7 Ontwikkeling ANLb sinds 2016

Verbeteracties
Het stelsel ANLb is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Toen het nieuwe stelsel in 2016 werd ingevoerd, waren er de nodige kinderziektes en onderdelen die nog verder uitgewerkt moesten worden. Ook nieuwe ontwikkelingen deden zich voor. Ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb hebben sindsdien tal van zogenoemde verbeteracties doorgevoerd. Deze acties hadden betrekking op intensivering van beheer en inrichting, kennisontwikkeling en kennis delen, verbeteren van beleids- en beheermonitoring, vereenvoudiging van regels en procedures, professionalisering van agrarische collectieven en verbeteren van de gebiedssamenwerking.[6] We bespreken ze hieronder kort.

Extra geld voor intensivering beheer en inrichting
Gedurende de eerste jaren van het nieuwe stelsel bleef het aantal boerenlandvogels afnemen. De ketenpartners hebben ingezet op intensivering van het beheer en het nemen van inrichtings-maatregelen om deze negatieve trend te keren. De Bestuurlijke Advies Commissie Vitaal Platteland van het IPO besloot begin 2018 te streven naar behoud van 36.000 broedparen grutto landelijk (in reservaten en het agrarisch gebied) en de extra financiële middelen voortkomend uit een overheveling van pijler 1 naar pijler 2 van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, in te zetten voor een eenmalige uitbreiding van het beheer (€ 22 miljoen) en voor het nemen van extra inrichtingsmaatregelen (€ 9 miljoen). Daarnaast is extra ingezet op het realiseren van de categorie water uit het ANLb, waarvan de voortgang aanvankelijk achterliep bij de leefgebieden.

Kennisontwikkeling en kennis delen
Kennis over leefgebieden speelde een belangrijke rol bij de inrichting van het stelsel. Maar er waren ook kennishiaten. Verbeteracties richtten zich onder meer op extra onderzoek naar bijvoorbeeld de invloed van predatie op boerenlandvogels en de relatie tussen beheer en de effecten op doelsoorten in de leefgebieden natte en droge dooradering en open akker. Naast kennisontwikkeling was er bij de ketenpartners ook veel aandacht voor het faciliteren van kennis delen, bijvoorbeeld via de kennisbank van BIJ12, die kennis over de procedures van het stelsel ontsluit. BoerenNatuur ontplooide, met ondersteuning van LNV, diverse activiteiten voor het ondersteunen van kennis delen tussen agrarische collectieven onderling en tussen agrarische collectieven en kennisinstellingen. Daarbij gaat het zowel om ecologische kennis over het beheer en de doelsoorten als om kennis over organisatorische processen. Ook werd het eerdergenoemde OBN Deskundigenteam Cultuurlandschap opgericht om kennisontwikkeling en verspreiding over agrarisch natuurbeheer te ondersteunen.

Beheer- en beleidsmonitoring
Sinds de invoering is gewerkt aan het verbeteren van de beleidsmonitoring en aan het opzetten van beheermonitoring van het ANLb. De beleidsmonitoring is een verantwoordelijkheid van provincies en moet input leveren voor de evaluatie van de effectiviteit van het stelsel. Hiervoor is het aantal meetpunten in bestaande landelijke meetnetwerken uitgebreid, maar niet overal en voor alle soorten. Hiermee willen provincies op landelijk en op provinciaal niveau op termijn een betrouwbaar beeld van het effect van het ANLb geven. De beheermonitoring is voor agrarische collectieven een belangrijk instrument om in te spelen op de ontwikkelingen ter plekke en draagt bij aan lerend beheer. Om deze

[6] Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de rapportage van de verbeteracties: Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, 2019. *Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2019; Bijdrage aan jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018.* Wageningen, Wageningen Environmental Research.

te ontwikkelen, zijn bestaande protocollen voor beheermonitoring aangescherpt of nieuwe opgesteld. Zo is er voor akkervogels naast het SCAN-protocol een nieuw protocol opgesteld in samenwerking met SOVON en Grauwe Kiekendief – Kenniscentrum Akkervogels.

Vereenvoudiging regels en procedures
Bij de invoering was voor betrokkenen al duidelijk dat vereenvoudiging van regels en procedures kon bijdragen aan een betere werking van het stelsel in de praktijk. In het project ANLb 2.0 van BIJ12 zijn vervolgens diverse mogelijkheden onderzocht en toegepast om regels en procedures te vereenvoudigen. Zo is de koppeltabel, die door de EU toegestane beheeractiviteiten koppelt aan leefgebieden, vereenvoudigd. Ook voor het ICT-systeem is nog een aantal functionaliteiten ontwikkeld die nog niet af waren bij invoering van het ANLb, met het oog op het vergroten van de gebruikersvriendelijkheid en het verkleinen van de kans op foutmeldingen. Veel provincies hebben de eisen aan het beheer in hun natuurbeheerplannen waaraan RVO toetst, aangepast, waardoor de controlelast is verminderd en agrarische collectieven het beheer flexibeler en gebiedsgerichter kunnen invullen. Niet alle voorstellen voor vereenvoudiging konden worden gehonoreerd, onder meer omdat sommige voorstellen een aanpassing van de EU-verordening vergden. Dit is gedurende de programmeringsperiode niet mogelijk.

Professionalisering agrarische collectieven
De professionaliteit van de agrarische collectieven was bij aanvang divers. BoerenNatuur heeft zich ingezet om collectieven te laten groeien in hun rol als uitvoerder van het ANLb en als volwaardige gebiedspartner. Zo zijn er kennisbijeenkomsten georganiseerd over zaken als personeelsbeleid, financiën en de kwaliteit van besturen en zijn drie kenniskringen opgericht om kennis uit te wisselen over beheer van de verschillende leefgebieden en categorie water. Daarnaast heeft BoerenNatuur collectieven begeleid bij het ontwikkelen van optimalisatieplannen waarbij collectieven een langetermijnstrategie formuleren op het gebied van samenwerking, kennis en motivatie en beheer en inrichting.

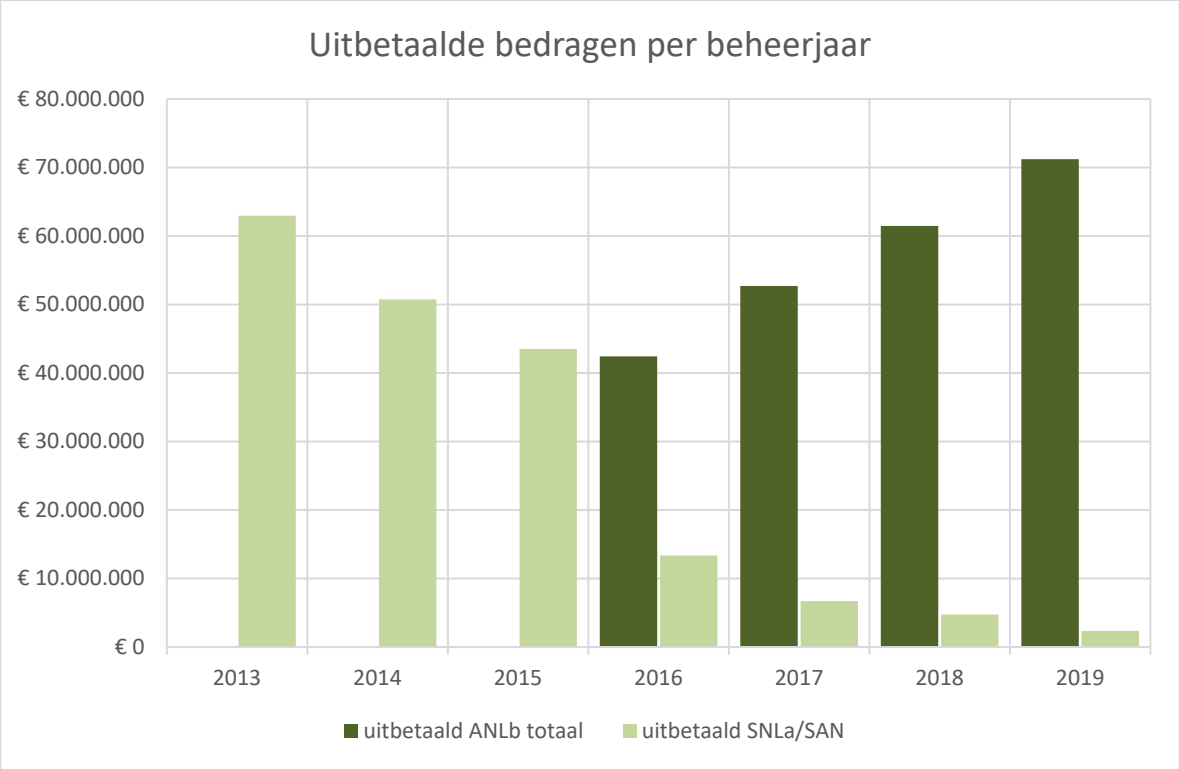
Gebiedssamenwerking
Gebiedssamenwerking tussen agrarische collectieven en andere beheerders biedt kansen om de ecologische samenhang op gebiedsniveau te vergroten. Deze samenwerking met terreinbeheerders moest bij aanvang van het stelsel nog van de grond komen. De samenwerking is in veel provincies bevorderd door het werken aan gezamenlijke provinciale actieplannen voor boerenlandvogels en de oprichting van provinciale overlegverbanden, waarin de verschillende bij het beheer betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd. Ook rond water is gewerkt aan nieuwe samenwerkingsrelaties tussen collectieven, waterschappen en provincies. Dit is ondersteund door het deelproject water van het project ANLb 2.0.

2.8 Ontwikkeling budget, uitbetalingen en areaal

Totale budget ANLb aangevuld na de inwerkingtreding
Het totale ANLb-budget bedroeg bij de start op 1 januari 2016 ruim € 466 miljoen euro voor de gehele periode van 2016 tot 2021 en is over de provincies verdeeld volgens het advies Commissie Janssen III over de verdeling van de gedecentraliseerde middelen Natuur. De historische verdeling van budgetten vormde hiervoor een belangrijk uitgangspunt. Halverwege 2017 besloot het Rijk middelen over te hevelen van pijler 1 (directe landbouwsteun) naar pijler 2 (plattelandsontwikkeling) van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hierdoor kwam € 22 miljoen beschikbaar voor extra weide- en akkervogelbeheer in het ANLb. Ook deze middelen zijn verdeeld over de provincies op basis van de Jansen III-verdeelsleutel. De meeste provincies hebben daarvoor eind 2017 een tweede aanvraagperiode voor agrarische collectieven opengesteld, zodat deze middelen al in 2018 tot extra beheer konden leiden (IPO en LNV, 2018). Hiermee kwam het totale budget voor het ANLb op ruim € 488 miljoen euro (bron RVO).

Uitfasering SNL-a zorgde voor groei beschikbaar budget ANLb
Een deel van het totale budget voor het ANLb was bij de start in 2016 nog gealloceerd in doorlopende contracten van de voorloper van het ANLb, de Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer, agrarisch

natuurbeheer (SNL-a). Deelnemers sloten daarbij individueel meerjarige contracten met de Rijksoverheid. Een deel van deze contracten liep nog door tot een aantal jaren na 2016. Dit betekende dat er in het beheerjaar 2016 nog een bedrag van € 13,4 miljoen euro werd uitgekeerd onder het SNL-a (zie figuur 2.2), waarmee dit budget nog niet beschikbaar was voor het nieuwe stelsel ANLb. Telkens als er SNL-a-contracten, afliepen kwam budget vrij dat provincies konden inbrengen in het nieuwe stelsel ANLb. Op deze manier zorgde de uitfasering van de SNL-a in veel provincies jaarlijks tot een groei van het budget van het ANLb. In 2019 was het bedrag dat nog werd uitgekeerd onder het SNL-a gekrompen tot € 2,4 miljoen euro (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2 *De uitbetaalde bedragen (totaal) per beheerjaar laten de groei van het ANLb en de afname van het oude SNL-a zien (bron: RVO, bewerking WENR).*

Uitbetaalde bedragen ANLb sinds 2016 toegenomen

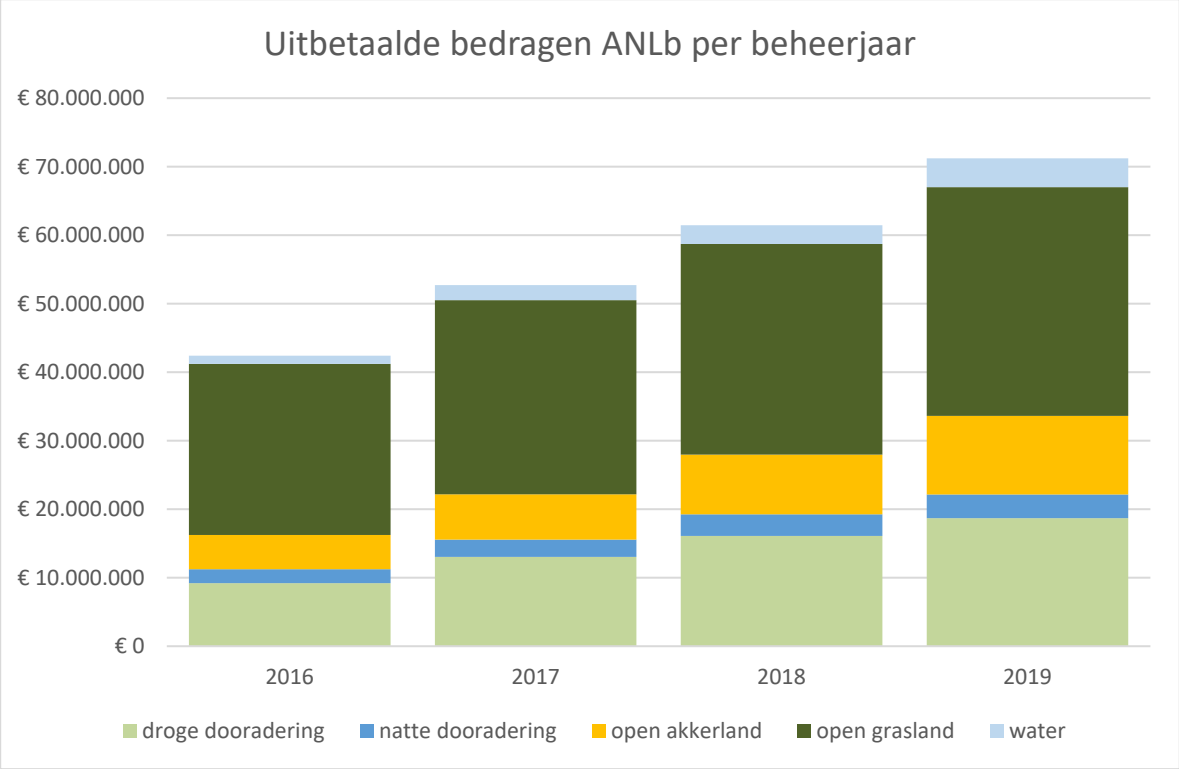
Sinds de invoering van het stelsel ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de agrarische collectieven per beheerjaar toegenomen, van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 71,2 miljoen voor beheerjaar 2019 (zie figuur 2.3). Het gaat hier om de werkelijk uitgekeerde bedragen, dus na de controles van RVO (mondelinge mededeling RVO). We geven de bedragen weer per beheerjaar, dus het jaar waarin het beheer daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit terwijl betalingen aan de collectieven in het jaar daarna plaatsvinden.

Bijna de helft van de uitgekeerde bedragen gaat richting het beheer van het leefgebied open grasland: ruim € 33,4 miljoen in beheerjaar 2019, van de in totaal € 71,2 miljoen totaal (zie figuur 2.3).

Areaal in beheer onder ANLb sterk toegenomen sinds 2016

Het netto-areaal[7] dat in de leefgebieden en water wordt beheerd via de agrarische collectieven is sinds 2016 sterk gegroeid: van 64.293 hectare in 2016 tot 84.437 hectare in beheerjaar 2019 (cijfers RVO). De toename is vooral het gevolg van een combinatie van het overschakelen van het oude naar het nieuwe stelsel en de groei van het totale budget, waarbij de grootste inspanning in areaal en budget ligt bij het leefgebied open grasland.

[7] Het netto areaal is de werkelijk beheerde oppervlakte, waarbij verschillende beheerpakketten op dezelfde oppervlakte zijn 'ontdubbeld'.



Figuur 2.3 *De uitbetaalde bedragen zijn voor alle leefgebieden en de categorie water van het ANLb toegenomen sinds de invoering in 2016 (bron: RVO, bewerking WENR).*

2.9 Conclusies

- Het ANLb bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur-, landschaps- en waterbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven eindbegunstigde zijn van de subsidie, het beheer coördineren en contracten afsluiten met individuele deelnemers. In het vorige stelsel waren de deelnemers zelf eindbegunstigde van de subsidie.
- Het totale ANLb-budget voor de periode 2016-2021 bedraagt € 488 miljoen euro. Bijna de helft hiervan gaat naar het leefgebied open grasland. In beheerjaar 2019 bedraagt het beheerde areaal 84.437 ha.
- Het ANLb richt zich op het verbeteren van de staat van instandhouding van 68 doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn, die sterk afhankelijk zijn van het agrarisch gebied. Er zijn vier leefgebieden (open grasland, open akkerland, droge dooradering, natte dooradering) gedefinieerd voor soorten die een vergelijkbaar beheer vragen. Met veel van de doelsoorten gaat het niet goed. Er is echter niet gedefinieerd wat de precieze bijdrage van het ANLb moet zijn aan de staat van instandhouding van deze soorten.
- Het ANLb moet ook bijdragen aan de KRW-doelen en robuuste watersystemen. Hiervoor is met de stelselvernieuwing een categorie water ingevoerd. Ook bij de waterdoelen is onduidelijk wat de specifieke bijdrage van het ANLb moet zijn.
- Naast het ANLb worden er andere instrumenten ingezet voor de VHR-doelsoorten en de KRW-doelen, zoals realisatie en beheer van het Natuurnetwerk en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.
- Provincies begrenzen leefgebieden voor de doelsoorten en gebieden voor de categorie water in hun natuurbeheerplannen. Agrarische collectieven maken via een gebiedsaanvraag ‘aan de voordeur’ afspraken met provincies en waterschappen over de te leveren prestaties op gebiedsniveau. ‘Aan de achterdeur’ maken de agrarische collectieven met boeren en andere agrarische grondgebruikers afspraken over het te voeren beheer op perceelniveau binnen de provinciale begrenzing.
- Omdat het ANLb wordt gefinancierd vanuit de EU via het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3), moet het ANLb zowel in de voorwaarden van subsidieverlening als in de werkwijze voldoen aan Europese subsidieregels.

- Bij de uitvoering van het ANLb is een scala aan partijen betrokken. De kern wordt gevormd door de zogenoemde ketenpartijen: LNV, provincies, BIJ12, RVO, NVWA, agrarische collectieven en BoerenNatuur. Daaromheen bestaat een grote schil van soortenorganisaties, vrijwilligersorganisaties, TBO's, kennispartners en wildbeheereenheden die bijdragen aan het ANLb.
- Na invoering van het ANLb in 2016 hebben ketenpartijen tal van zogenoemde verbeteracties doorgevoerd op het gebied van de intensivering van beheer, kennisontwikkeling en kennis delen, verbeteren van beleids- en beheermonitoring, vereenvoudiging van regels en procedures, professionalisering van agrarische collectieven en verbeteren van de gebiedssamenwerking.

3 Uitvoerbaarheid

3.1 Inleiding

De invoering van het ANLb in 2016 bracht een ingrijpende wijziging met zich mee in de manier waarop het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Nederland wordt aangestuurd en uitgevoerd. De verwachtingen van deze stelselvernieuwing kunnen alleen waargemaakt worden wanneer het ANLb uitvoerbaar is. Daarom toetsen we in dit hoofdstuk de uitvoerbaarheid van het stelsel en kijken we naar de mate waarin de uitvoerbaarheid is toegenomen vergeleken met het voorgaande subsidiestelsel en in de loop van de huidige uitvoeringsperiode (zie ook paragraaf 1.4).

Bij uitvoerbaarheid gaat het om de volgende aspecten:
- De mate waarin duidelijk is wie het ANLb gaat uitvoeren en wat ieders rol is.
- De mate waarin rollen onderling voldoende afgestemd zijn en er wordt samengewerkt.
- De mate waarin uitvoerders beschikken over voldoende en de juiste middelen om het ANLb uit te kunnen voeren. Denk hierbij aan bevoegdheden, financiën, (ruimte in) regelgeving, kennis en zelfsturend vermogen en de mate waarin uitvoerders het ANLb ook willen uitvoeren (draagvlak).

We bespreken in paragraaf 3.2 de ontwikkeling van deze aspecten tot nu toe en gaan daarbij ook in op de slaag- en faalfactoren die optreden in de praktijk. We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 3.3).

3.2 Bevindingen

3.2.1 Duidelijkheid over rollen

Agrarische collectieven hebben centrale rol in de uitvoering
De kern van de stelselvernieuwing is een collectieve benadering met vrijwillige samenwerkingsverbanden van agrariërs en andere grondbezitters als eindbegunstigden van de subsidie. Het was dus van meet af aan de bedoeling dat de agrarische collectieven een cruciale rol zouden spelen in de uitvoering. Het gaat hierbij om de coördinatie, administratie en begeleiding van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de betaling van beheervergoedingen aan de deelnemers.

Deze agrarische collectieven hebben zich sinds de invoering van het ANLb in 2016 verder ontwikkeld en een sterke positie verworven in de uitvoeringsketen van het ANLb en in de gebieden waar ze actief zijn. Naast hun uitvoeringstaken in het ANLb pakken veel collectieven ook andere activiteiten op. Zo nemen ze initiatieven op het vlak van natuurinclusieve landbouw, landschapsbeheer en de energietransitie. Sommige collectieven zijn gecertificeerd als natuurbeheerder, soms onder een aparte rechtsvorm. Op het vlak van verduurzaming van de landbouw zijn ze partner van overheden, maatschappelijke organisaties en partijen uit de agroketen, waarbij ze activiteiten en projecten uitvoeren op dit thema. Ook richten ze zich hierbij in toenemende mate op burgers. Een klein aantal collectieven ziet zichzelf ook als belangenbehartiger richting beleid en politiek (Dik et al., 2020). Deze rolverbreding is sneller gegaan dan bij de introductie van het stelsel werd verwacht. Vooralsnog leiden de verschillende rollen van de agrarische collectieven niet tot onduidelijkheden. Ondanks de verbredingsactiviteiten zien de collectieven zichzelf nu en in de toekomst primair als uitvoerder van het ANLb (Dik et al., 2020) en worden zij ook door anderen zo gezien. Naarmate de andere rollen in omvang toenemen en de collectieven bijvoorbeeld ook betrokken worden bij de uitvoering van ecoregelingen die deel gaan uitmaken van het nieuwe GLB kan deze duidelijkheid over hun rol verminderen. Ecoregelingen zijn vrijwillige maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, leefomgeving, bodem, water en landschap waarvoor boeren een vergoeding kunnen ontvangen.

Kader 3.1 Ontstaan Agrarische Natuur Coöperatie Westergo

In 2015 vonden er in de aanloop van het nieuwe stelsel intensieve gesprekken plaats tussen de Friese ANV's (Agrarische Natuurverenigingen) en werden er op het Friese vaste land vier agrarische collectieven gevormd. Alleen in het westen van de provincie wilde het niet lukken en bleven er nog acht ANV's over die niet tot overeenstemming konden komen. Twee van deze ANV's besloten dan maar een eigen collectief met de naam Súdwestkust op te richten. De zes overgebleven ANV's richtten vervolgens de Agrarische Natuur Coöperatie (ANC) Westergo op. Door de keuze van Súdwestkust om een apart collectief te vormen, kreeg de begrenzing van het collectief ANC Westergo een zandlopervorm, met twee geografisch gescheiden gebieden.

De fusie werd door de onderliggende ANV's van ANC Westergo als een gedwongen huwelijk gevoeld, wat bij de start van het stelsel in 2016 tot veel spanningen leidde en ervoor zorgde dat de ANV's er niet in slaagden gezamenlijk de overstap te maken naar het nieuwe ANLb. Het bestuur van het collectief slaagde er zelf niet in om uit deze onwerkbare situatie te komen en stelde aan de provincie voor het collectief te ontbinden. De provincie accepteerde het verzoek tot ontbinding van het collectief niet en stelde een interim-commissie aan die moest onderzoeken hoe de spanningen weggenomen konden worden. Deze commissie constateerde dat de ANV's geen gedeelde beheervisie hadden en onderling van mening verschilden over de verdeling van het budget over de werkgebieden van de ANV's. Ook constateerde de commissie dat het afgesloten beheer in een aantal ANV's van lage kwaliteit was. De provincie vroeg het collectief daarop om een nieuw beheerplan te maken waarin kwaliteit van het beheer leidend was en gaf daarvoor een aantal criteria mee. Dit betekende ook dat beheer waarvoor al contracten waren afgesloten opnieuw tegen het licht gehouden moest worden.

Ook werd een nieuw bestuursmodel voorgesteld. In het oude bestuursmodel leverde elke ANV een bestuurslid voor het bestuur van het collectief. Dit leidde ertoe dat bestuursleden vooral als vertegenwoordigers van hun ANV optraden en minder oog hadden voor het belang van het collectief als geheel. In het nieuwe model kreeg elke ANV een zetel in een beleidsraad die zwaarwegend advies kan geven aan het bestuur. Nadat de adviezen waren overgenomen, trad er in 2017 een nieuw bestuur aan en maakte ANC Westergo een succesvolle herstart. Het bestuur bestaat sinds die tijd uit drie personen die geen directe link hebben met de onderliggende ANV's en zijn gekozen op hun bestuurlijke ervaring en affiniteit met het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het nieuwe model heeft geleid tot rust en een heldere rol- en taakverdeling tussen het collectief en de ANV's, die is vastgelegd in een delegatiebesluit per ANV.

Agrarische natuurverenigingen zijn blijven bestaan

Voor de oprichting van de agrarische collectieven waren er in Nederland ongeveer 160 Agrarische Natuurverenigingen (ANV's) actief betrokken bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De wijze waarop de collectieven en de ANV's zich tot elkaar moesten verhouden, was niet geregeld bij de invoering van het ANLb, maar werd overgelaten aan de initiatiefnemers zelf. Sommige provincies hebben met wisselend succes gestuurd op de oprichting van collectieven van voldoende omvang, bijvoorbeeld door aan te sturen op samenwerking tussen ANV's (zie kader 3.1). De verhouding tussen collectieven en ANV's heeft zich sinds de invoering van het ANLb verder ontwikkeld. Zo heeft een deel van de ANV's zichzelf opgeheven of is de ANV een collectief geworden. Bij een ander deel zijn de ANV's in stand gebleven binnen het collectief. Ook zijn er voorbeelden waarbij het collectief onderdeel is van de ANV. Sommige collectieven laten een deel van de uitvoering doen door de ANV (Dik et al., 2020). Het in stand laten van de ANV's heeft te maken met het sociaal kapitaal dat in de ANV's is opgebouwd: de binding met het gebied, de sterke onderlinge banden en goede relaties, waardoor deelnemers ook iets over hebben voor de groep. Wanneer geen heldere afspraken gemaakt worden over de rol- en taakverdeling tussen collectieven en ANV's kan dit echter leiden tot onderlinge concurrentie en onduidelijkheid over wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is.

BoerenNatuur combineert uitvoeringstaken en belangenbehartiging

Voor de invoering van het ANLb bestonden er regionale koepels van ANV's. Deze zijn opgeheven of ze beëindigden deze taak om ruimte te bieden voor de oprichting van een nieuwe landelijke koepel van agrarische collectieven onder de naam BoerenNatuur. In tegenstelling tot de collectieven kreeg BoerenNatuur geen formele rol in de uitvoering van het ANLb. De organisatie is naast belangenbehartiger van de veertig collectieven in de keten degene die op landelijk niveau een aantal uitvoeringstaken van het ANLb coördineert, zoals het informeren van de collectieven over ontwikkelingen in het stelsel en het beheer en de ontwikkeling van SCAN-ICT, de digitale omgeving waarbinnen collectieven beheer intekenen en subsidie aanvragen bij RVO. Ook treedt BoerenNatuur

steeds meer op als ambassadeur voor natuurinclusieve landbouw in het algemeen, waarvoor BoerenNatuur het ANLb als een belangrijk instrument ziet. Over deze verschillende rollen bestaat geen onduidelijkheid. Wel constateren sommige betrokkenen dat de combinatie van uitvoeringstaken en belangenbehartiging BoerenNatuur in een lastige positie kan brengen wanneer er bijvoorbeeld beleidsontwikkelingen gecommuniceerd moeten worden waar de organisatie als belangenbehartiger moeite mee heeft.

Provincies zijn regisseurs van de uitvoering, LNV onderhoudt contacten met EU

De stelselvernieuwing is op landelijk niveau voorbereid en in het Bestuursakkoord Natuur (2011/2012) buiten de decentralisatie van het natuurbeleid gehouden (Kuindersma et al., 2016). Het ministerie van Economische Zaken (EZ) nam hierdoor het voortouw in de gesprekken met de EU over aanpassingen in regelgeving en coördineerde de voorbereiding van het stelsel. Met de ondertekening van het Natuurpact (2013) is naast het Natuurnetwerk ook het agrarisch natuur- en landschapsbeheer overgegaan naar de provincies. De provincies hadden aanvankelijk het gevoel dat dit hen 'overkwam', omdat ze nauwelijks betrokken waren geweest bij de ontwikkeling van het stelsel (Hendriks, 2016), maar hebben inmiddels een duidelijke rol als regisseur van de uitvoering van het ANLb en contract-partner van de agrarische collectieven. Voor de categorie water hebben de waterschappen ook een regierol. Een ander onderdeel van de regierol, de afstemming van het ANLb op het bredere omgevingsbeleid van de provincie, komt minder uit de verf. Het ANLb is bij de meeste provincies een eigenstandige koker binnen de provinciale organisatie, met eigen middelen, procedures en spelregels en een eigen beleidsmedewerker. LNV is in het ANLb steeds meer op afstand komen te staan en heeft geen directe rol meer in de uitvoering van het stelsel. Wel onderhoudt LNV nog steeds de contacten met de EU over de bijdrage van het stelsel aan de VHR-doelstellingen en over de werking van het stelsel in relatie tot de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). LNV handelt namens Nederland en de provincies audits van de Europese Commissie af. Ook trekt het ministerie samen met de provincies en waterschappen de opstelling van het Nationaal Strategisch Plan, voor het nieuwe GLB, waarvan het ANLb vanaf 2023 deel uit gaat maken. Deze taakverdeling is helder, al is het volgens sommige betrokkenen wenselijk dat provincies een grotere rol spelen in de contacten met de EU en de voorbereidingen van het nieuwe GLB.

RVO en NVWA toetsen op Europese regels

De rollen van de RVO als betaalorgaan en de NVWA als uitvoerder van de veldcontroles zijn helder en hangen samen met het feit dat het ANLb deels gefinancierd wordt met Europees geld. In het vorige stelsel beheerde RVO duizenden contracten met individuele agrariërs. Met het nieuwe stelsel ANLb zijn er door provincies beschikkingen afgegeven aan veertig agrarische collectieven, waarbij de uiteindelijke uitbetaling loopt via de RVO. De RVO toetst daarbij op conformiteit aan Europese regels.

De NVWA is als controleorgaan relatief laat aangehaakt bij de voorbereiding van het stelsel. Aanvankelijk was de verwachting dat veldcontroles door de NVWA niet nodig waren en de schouw die collectieven zelf uitvoeren, zou volstaan. Toen dit volgens de Europese controleregels niet mogelijk bleek, heeft de NVWA alsnog een belangrijke rol gekregen in de controle van de beheeractiviteiten. De rol van de NVWA is daarmee duidelijk, maar de wens voor een andere, minder belastende vorm van controle leeft onverminderd voort bij de collectieven en verzwakt daarmee het draagvlak voor de NVWA-controles.

Waterschappen nog niet volledig aangehaakt

Waterschappen zijn pas laat bij het ANLb betrokken geraakt. Op overkoepelend niveau was de Unie van Waterschappen met LNV en provincies overeengekomen dat de waterschappen mee zouden betalen aan de watermaatregelen uit het POP, maar deze afspraak was bij de voorbereiding van het stelsel nog niet bevestigd door de 21 afzonderlijke waterschappen. Bovendien was onduidelijk hoeveel van het toegezegde bedrag voor watermaatregelen betrekking had op de categorie water van het ANLb en hoeveel op niet-productieve investeringen voor water. Ook was het bij waterschappen niet helder wat bovenwettelijke blauwe diensten precies waren en dat de vergoeding uitsluitend gebaseerd was op inkomstenderving (Hendriks, 2016). Om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheden van de categorie water bij de waterschappen, heeft BIJ12 een apart project opgezet (als onderdeel van het project ANLb2.0, zie ook paragraaf 2.7). Ook zijn er nadere afspraken gemaakt over de financiering. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat in sommige provincies waterschappen 50% van de

watermaatregelen cofinancieren en er in andere provincies een verdeling tot stand is gekomen van 25% cofinanciering door het waterschap en 25% cofinanciering door de provincie. In Limburg doet het waterschap niet mee en is de categorie water niet opengesteld door de provincie. Aanvankelijk zag het waterschap geen meerwaarde in de watermaatregelen en toen daar verschuiving in optrad, onder meer door toedoen van het collectief, was het Europese cofinancieringsbudget van de provincie al belegd voor de leefgebieden.

Rol vrijwilligers duidelijk maar kwetsbaar
Naast de genoemde ketenpartners is er een groot aantal andere stakeholders die geen formele rol hebben in de uitvoering van het ANLb en die geen ketenpartner zijn, maar wel belangrijk zijn voor de uitvoering van het stelsel, zoals vrijwilligers, LandschappenNL, Bond Friese VogelWachten (BFVW), soortenorganisaties en kennispartners. Hun bijdrage is veelal geregeld via aparte overeenkomsten of subsidierelaties. Over het algemeen is hun rol duidelijk, maar soms wel kwetsbaar. Zo kampen vrijwilligersorganisaties met vergrijzing en krimp van hun ledenbestand. Hierdoor worden soms rollen gecombineerd, zoals teller en veldmedewerker voor het collectief. Een dergelijke dubbele pet kan afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de tellers indien daar geen goede afspraken over zijn gemaakt. Voor akkervogels, droge en natte dooradering zijn bovendien maar beperkt vrijwilligersnetwerken beschikbaar. Dit wordt door collectieven (deels) opgevangen door regionale professionals in te schakelen. Voor verdere professionalisering en ondersteuning van vrijwilligers is volgens betrokkenen te weinig geld beschikbaar. Zo ligt de focus en kennis van veel tellers historisch gezien op weidevogels, waardoor inzicht in de ontwikkeling van een aantal doelsoorten ontbreekt. Bij vissen en amfibieën speelt mee dat monitoring veel inspanning vergt en weinig resultaat oplevert in de vaak soortenarme sloten in het agrarisch gebied. De vrijwilligers die kennis hebben op dit gebied gaan dan liever in natuurgebieden monitoren.

Onduidelijkheid over rol TBO's wegens gebrek aan formele afspraken
TBO's hebben ook geen formele rol gekregen in het stelsel. Toch wordt er wel het nodige van hen verwacht. Zo zou volgens de beheercyclus het collectief de plannen voor het beheer moeten afstemmen met gebiedspartners zoals TBO's.[8] Ook gezamenlijk predatiebeheer wordt steeds meer gezien als voorwaarde voor succes. Het ontbreken van een formele rol schept onduidelijkheid. Zo geeft Staatsbosbeheer aan geen geld en bevoegdheden te hebben om op structurele basis contacten met agrarische collectieven op te bouwen en het beheer wederzijds af te stemmen. LandschappenNL ziet afstemming met agrarische collectieven juist wel als taak van de bij haar aangesloten provinciale organisaties. Ook vanuit de collectieven zelf is er niet altijd aandrang om actief af te stemmen: uit tijdgebrek en omdat zij meestal niet betrokken worden bij het beheer van de TBO's en er dus geen sprake is van wederkerigheid. Hierdoor is de mate van samenwerking in de praktijk sterk afhankelijk van de lokale beheerders en persoonlijke relaties.

3.2.2 Samenwerking in de keten

Ketenverantwoordelijkheid draagt bij aan samenwerking
Door het ANLb zijn de onderlinge relaties tussen de partijen die taken vervullen in de uitvoering van het agrarische natuur- en landschapsbeheer versterkt. Betrokkenen spreken in dit verband van 'ketenverantwoordelijkheid', verwijzend naar een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid gebaseerd op afhankelijkheidsrelaties in de uitvoeringsketen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verbeterde relatie tussen RVO, provincies en agrarische collectieven. In de beginfase van het nieuwe stelsel hadden provincies en collectieven het gevoel veel administratieve problemen zelf op te moeten lossen om te voorkomen dat die anders op het bordje van de deelnemers terechtkwamen. RVO is volgens betrokkenen echter steeds meer oplossingsgericht gaan meedenken bij administratieve problemen. Wel blijven er issues rond de interpretatie van regelgeving en de duur van de afhandeling van bezwaarschriften. BIJ12 en RVO ervoeren in de beginfase op hun beurt problemen met het gelijktijdig beschikbaar krijgen van de kaarten uit de provinciale natuurbeheerplannen voor SCAN ICT, zodat collectieven het beheer in kunnen tekenen.

[8] https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb/kennisbank/activiteiten/voeren-gesprekken-met-gebiedspartners-collectief/, geraadpleegd op 10/7/2020.

In de nieuwe keten zijn de agrarische collectieven de contactpersonen voor de deelnemers en niet RVO, zoals in het vorige stelsel. In het vorige stelsel verliep de communicatie tussen deelnemers en de RVO vaak stroef. Deelnemers ervoeren de RVO als een anonieme dienst met een formele opstelling bij de afhandeling van hun vragen of klachten. Doordat de collectieven nu tussen RVO en deelnemer opereren, kunnen ze aan de ene kant begrip tonen richting de deelnemer, die ze persoonlijk kennen, en tegelijkertijd de deelnemer ontzorgen door eventuele problemen in de uitvoering op te lossen door contact op te nemen met RVO, waarbij ze kennis hebben van de regelingen. Dat laatste wordt door RVO als een verbetering ten opzichte van het oude stelsel ervaren, ze krijgen nu een kleine groep mensen aan de lijn met kennis van de regeling in plaats van duizenden deelnemers die niet altijd goed ingevoerd waren.

Collectieven krijgen vertrouwen van provincies

Ook de samenwerking tussen de agrarische collectieven en de provincies is versterkt vergeleken met het vorige stelsel. Waar veel provincies in het verleden de collectieve beheerplannen van ANV's uitgebreid inhoudelijk toetsten, staan ze nu meer op afstand en krijgen collectieven het vertrouwen om het beheer op eigen wijze vorm te geven binnen de mogelijkheden die het stelsel biedt. Om de controlelast te beperken, hebben provincies ervoor gekozen de bindende eisen aan het beheer in het natuurbeheerplan beperkt te houden. Het natuurbeheerplan bevat daarom zowel eisen die bij de jaarlijkse betalingsaanvraag door RVO worden beoordeeld als richtlijnen en criteria. Deze richtlijnen en criteria worden niet door RVO getoetst, maar moeten onderdeel vormen van de onderbouwing van de gebiedsaanvraag die het collectief bij de provincie indient. Naast het formele voortgangsoverleg is er in de meeste provincies verder veelvuldig informeel contact tussen provincie, waterschappen en collectieven. Bij deze overleggen komen zaken aan de orde als de voortgang van het beheer, deelnamebereidheid, landelijke ontwikkelingen rond het ANLb, regeltechnische kwesties, de (jaarlijkse) uitbreiding van de beschikkingen en het natuurbeheerplan. Certificering, audits van de Stichting Certificering en de kwaliteitshandboeken die ieder collectief moet opstellen, dragen bij aan de expertise en de professionaliteit van de beheerder en vergemakkelijken de samenwerking volgens de provincies. Wel hebben provincies zorgen over de geringe omvang van sommige collectieven, wat een belemmerende factor kan zijn voor verdere professionalisering.

Samenwerking met waterschappen komt van de grond

Door de toevoeging van de categorie water in het ANLb zijn er nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan tussen waterschappen, provincies en agrarische collectieven rond agrarisch natuur- en waterbeheer. Dit ging niet vanzelf. Aanvankelijk liep de uitputting van het budget voor de categorie water sterk achter. Middels een apart project zijn waterschappen bekendgemaakt met de mogelijkheden die het stelsel biedt (zie ook paragraaf 2.7). Ook voor de provinciale betrokkenen was de toevoeging van de categorie water wennen. Het vergt interne afstemming met de 'watercollega's', die onbekend zijn met het ANLb-stelsel. Sommige provincies hebben naast het begrenzen van de categorie water en het bepalen van de beheerfuncties in het natuurbeheerplan, nog steeds weinig inhoudelijke bemoeienis met de categorie water en werken daardoor beperkt samen met de waterschappen rond ANLb. Zo laat de provincie Zuid-Holland de verdere invulling hiervan over aan de waterschappen en de collectieven. Provincie Fryslân heeft het waterschap pas in 2018 betrokken. Toen is een kernteam opgericht bestaande uit medewerkers van de provincie en het waterschap, waarna een inhaalslag is gemaakt. In Zeeland is de inzet op water zeer beperkt en in Limburg is de categorie water niet opengesteld en is het waterschap niet aangehaakt.

De waterschappen zijn over het algemeen positief over de rol die het collectief kan vervullen bij de bewustwording van deelnemers over de bijdrage die zij kunnen leveren aan waterkwaliteit en -kwantiteit. Beheeractiviteiten en locaties worden doorgaans in goed overleg tussen waterschappen en agrarische collectieven bepaald aan de achterdeur. Dit is een belangrijk verschil met de leefgebieden, waar de provincie aan de voordeur stuurt. Waterschappen doen de beleidstoets van de gebiedsaanvraag en schuiven vaak aan bij het formele voortgangsoverleg tussen collectief en provincie. Maar er zijn ook lastige thema's die de samenwerking bemoeilijken. Zo is voor het toepassen van waterpeilverhoging, een pakket voor leefgebied open grasland, doorgaans een vergunning van het waterschap nodig, omdat wordt afgeweken van het peilbesluit. Hiervoor moeten collectieven getekende verklaringen van omliggende grondeigenaren overhandigen dat ze akkoord zijn. Dit brengt hoge administratieve lasten met zich mee voor de collectieven. Voor ANC Westergo is

dit een reden om geen vergunningen meer aan te vragen voor waterpeilverhoging. Een ander lastig thema is het pakket plas-dras. Waterschappen in Zuid-Holland waren aanvankelijk bevreesd dat er te veel nutriënten in de sloot terecht zouden komen als boeren hun plas-drassen aan het eind van het seizoen leeg lieten lopen. Inmiddels zijn er werkafspraken gemaakt die gericht zijn op het laten indrogen van de plas-drassen. Uit deze voorbeelden blijkt dat, hoewel er meestal sprake is van synergie, waterbelangen niet altijd gelijk op gaan met de belangen van weidevogelbeheer, wat de samenwerking bemoeilijkt.

Ketensamenwerking ondersteund door aparte overlegverbanden
De ketensamenwerking wordt gefaciliteerd door verschillende overlegverbanden voor het ANLb, waarin uitvoeringskwesties kunnen worden aangekaart en naar oplossingen kan worden gezocht. Zo is er het Managementoverleg ANLb tussen LNV, provincies, RVO, BoerenNatuur, Regiebureau POP, IPO en BIJ12, en de Taakgroep Agrarisch Beheer ressorterend onder de IPO Werkgroep Natuurbeheer, waaraan naast provincies ook LNV, BoerenNatuur, RVO, NVWA en LandschappenNL deelnemen. De Unie van Waterschappen neemt niet deel aan de overkoepelende ketenoverleggen. Op provinciaal niveau vergemakkelijken provinciale koepels van collectieven in provincies met meerdere collectieven, zoals Fryslân en Zuid-Holland en Overijssel, de afstemming tussen collectieven onderling en met de provincie.

3.2.3 Middelen

Agrarische collectieven hebben voldoende bevoegdheden om beheer in te vullen
De agrarische collectieven hebben door de stelselvernieuwing bevoegdheden gekregen om het beheer daar neer te leggen waar het gewenst is, zolang het binnen de provinciale begrenzing van de leefgebieden blijft en bijdraagt aan de provinciale doelen. Zij kunnen hierbij maatwerk leveren, bijvoorbeeld door tarieven aan te passen aan hun prioriteiten of aanvullende voorwaarden te stellen aan het beheer. Ook het beëindigen van een beheercontract behoort tot de mogelijkheden, als er bijvoorbeeld geen vogels op de betreffende percelen meer zitten of als de deelnemer zich niet aan de beheerafspraken houdt. De ANV's in het vorige stelsel hadden deze bevoegdheden niet, omdat de deelnemers een contract hadden met de overheid en niet met de ANV. Sommige collectieven willen wel meer zeggenschap om nog beter zelf te kunnen bepalen waar ze het beheer afsluiten. Dit speelt met name in provincies waar de provincie krap begrensd heeft (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Begrenzing leefgebieden in Drenthe

Voor de leefgebieden droge en natte dooradering heeft de provincie Drenthe zeer selectief begrensd. De begrenzing is vooral gekozen ter ondersteuning van het Natuurnetwerk, als verbindingszones tussen natuurgebieden. Daarom zijn het smallere, meer lijnvormige begrenzingen dan die van het leefgebied open akkerland, waar veel grotere gebieden zijn aangewezen als zoekgebied. De selectieve begrenzing beperkt de mogelijkheden van Agrarische Natuur Drenthe om zelf keuzes te maken. Het collectief wil meer zeggenschap om zelf te kunnen bepalen waar ze het beheer afsluiten en hiervoor ook bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen. De krappe begrenzing van de droge en natte dooradering vormt bovendien een belemmering in de uitvoering, omdat het de kans verkleint dat deelnemers precies binnen die grenzen willen deelnemen. Ook lopen grenzen soms door percelen heen, wat de uitvoerbaarheid belemmert. De provincie is op haar beurt bezorgd dat de doelen verwateren als het collectief zelf bepaalt waar het beheer komt te liggen.

Agrarische collectieven vergroten hun zelfsturend vermogen
Sinds de invoering van het ANLb hebben de collectieven zich sterk ontwikkeld en zijn ze verder geprofessionaliseerd, met steun van BoerenNatuur. Agrarische collectieven zijn over het algemeen goed in staat de aan hen toebedeelde taken in het ANLb op professionele wijze uit te voeren en daarin hun eigen koers te bepalen. Dit wordt geïllustreerd door een hoog uitbetalingspercentage: voor beheerjaar 2019 is 99,8% van de subsidie die collectieven hebben verantwoord door RVO uitbetaald, wat betekent dat er weinig kortingen worden toegepast en de collectieven hun administratie op orde hebben. Hierbij geldt als kanttekening dat dit hoge uitbetalingspercentage ook samenhangt met de aangebrachte buffers in het stelsel waarmee fouten kunnen worden verrekend. Wel zijn er zorgen over

de kwetsbaarheid van met name de kleinere collectieven. Zij hebben minder financiële armslag om tegenvallers op te vangen en buffers op te bouwen. Ook leunen zij vaak op vrijwillige inzet, zetten zij bestuurders soms in voor uitvoerende taken waardoor er geen strikte scheiding is tussen beleid en uitvoering en hebben zij minder mogelijkheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Een belangrijke bron voor het zelfsturend vermogen van de agrarische collectieven, die ontbrak in het vorige stelsel, is de bestuurlijke verantwoordelijkheid die zij kunnen nemen voor de manier waarop zij hun geld inzetten voor het beheer en de resultaten die zij hiermee boeken. Deelnemers kunnen via ledenraden of ALV's invloed uitoefenen op de koers van het collectief. Het collectief wordt door de deelnemers gezien als hun eigen organisatie; dit in tegenstelling tot de anonieme overheidsorganisatie waar ze eerder contracten mee sloten. Dit heeft de positie en sturingsmogelijkheden van gebiedscoördinatoren van de collectieven richting deelnemers versterkt. Ook versterkt het de positie van collectieven richting overheden en andere gebiedspartijen.

De meeste agrarische collectieven en/of ANV's voeren in toenemende mate activiteiten uit buiten het ANLb op het vlak van verduurzaming van de landbouw en zijn in staat hiervoor extra financiële middelen te verwerven en samenwerkingsrelaties aan te gaan. Veel collectieven hebben echter geen volledig uitgewerkte en met de leden gedeelde strategie op dit gebied (Dik et al., 2020). Onduidelijk is hierdoor hoe de uitvoering van het ANLb in combinatie met deze nieuwe activiteiten bijdragen aan hun ambities en doelen. Ook de huidige organisatiestructuur is nog sterk gebaseerd op hun rol in het ANLb en niet op bredere rollen. Dit geldt ook voor de kwaliteitshandboeken van de collectieven. In het licht van een mogelijke nieuwe rol van de collectieven bij de uitvoering van ecoregelingen in het nieuwe GLB is dit een belangrijk aandachtspunt.

Verschuiving uitvoeringskosten van overheden en deelnemers naar agrarische collectieven
De gezamenlijke uitvoeringskosten van RVO, de NVWA en de provincies zijn door de stelselvernieuwing verminderd van 42% van de programmakosten in 2015 naar 19% in 2019.[9] Deze vermindering is grotendeels veroorzaakt door een vermindering van de uitvoeringskosten van RVO: van 15,1 miljoen euro in 2015 naar 7,0 miljoen euro in 2019. In het oude stelsel sloot RVO contracten af met ruim 10.000 boeren; in het nieuwe stelsel is dat teruggebracht tot subsidiebeschikkingen aan 40 agrarische collectieven, die vervolgens de contracten met de deelnemers afsluiten. Collectieven besteden in het nieuwe stelsel 15-20% van de subsidie die zij ontvangen aan uitvoeringskosten. Dit is deels voor taken die voorheen door RVO werden uitgevoerd. Daarnaast hebben de collectieven administratieve taken overgenomen van de deelnemers aan het ANLb. Ook voeren collectieven activiteiten uit die eerder niet of door andere partijen, zoals de Dienst Landelijk Gebied, werden uitgevoerd op het vlak van begeleiding van beheer, kennis delen en controle. De uitvoeringskosten van de agrarische collectieven worden in het ANLb uit de gebiedsaanvraag betaald. Dit is een verschil met het vorige stelsel, toen de uitvoeringskosten vrijwel volledig uit andere bronnen werden bekostigd. Dit betekent dat er in het huidige stelsel verhoudingsgewijs minder geld voor beheervergoedingen beschikbaar is vergeleken met het vorige stelsel.

Op basis van de beschikbare gegevens kan de verwachting dat het ANLb een verlaging van de totale uitvoeringskosten met zich meebrengt niet worden getoetst. Dit komt omdat niet alle uitvoeringskosten van het oude en nieuwe stelsel in beeld zijn, er taken zijn verschoven en de hierboven genoemde percentages verschillende kostenposten omvatten.

Uitvoeringskosten NVWA gestegen
De uitvoeringslast van de NVWA, verantwoordelijk voor de veldcontroles, is toegenomen door de collectieve aanpak en grotere flexibiliteit in combinatie met EU-conformiteit: van 2,0 miljoen euro in 2015 tot 3,1 miljoen euro in 2019. Hierbij speelt een aantal factoren een rol. In het SNL-a werd 5% van de deelnemers gecontroleerd. Om met de collectieve aanpak te blijven voldoen aan de Europese uitvoeringsverordening is dat in het ANLb veranderd in 5% van de uitgevoerde activiteiten. Hierdoor vinden controles ter plaatse het hele jaar rond plaats. De met het ANLb ingevoerde mogelijkheid om beheer gedurende het seizoen aan te passen, maakt verder dat RVO meerdere steekproeven moet trekken. Dit zorgt voor een wisselende en daarmee grotere planningsopgave voor NVWA dan in het

[9] Eigen berekening op basis van gegevens van RVO en informatie uit rapporten, nota's en gesprekken met LNV, BIJ12, Provincies, BoerenNatuur en collectieven.

vorige stelsel. Daarnaast speelt mee dat de formulering van sommige van de beheeractiviteiten tot hoge afwijkingspercentages leidt. Een voorbeeld zijn de plas-drassen. Volgens de subsidievoorwaarden moet 100% van de ingetekende oppervlakte geïnundeerd zijn. Maar de mate van drassigheid is veranderlijk onder invloed van weersomstandigheden, wat de kans op afwijkingen groot maakt. Omdat sprake is van een op risico gebaseerde steekproef en risico's gedefinieerd zijn als activiteiten met een hoge kans op fouten, is als gevolg van Europese regels de omvang van de steekproef vergroot, waardoor de controles zijn geïntensiveerd en de kosten van de NVWA zijn toegenomen.

Collectieven komen uit met percentage voor uitvoeringskosten, maar hun financiële positie is kwetsbaar

Over het algemeen hebben de agrarische collectieven voldoende financiële middelen om hun coördinerende en administratieve taken in het ANLb uit te voeren. Ze besteden 15-20% van hun budget uit de gebiedsaanvraag aan uitvoeringskosten. Ze sturen er actief op dit percentage laag te houden door efficiënt te werken, zodat zo veel mogelijk geld naar het beheer kan gaan. De financiële positie van de collectieven is desondanks kwetsbaar. Belangrijkste reden is dat betaling van de administratieve taken en het beheer plaatsvindt na afronding van het beheerjaar, waardoor collectieven een jaar moeten voorfinancieren. Bij groei van de beheeromzet neemt dit probleem toe, er moet immers een steeds groter bedrag worden voorgefinancierd. Daarnaast kan er als gevolg van de uitgevoerde controles door RVO en NVWA sprake zijn van een korting op de betaling, die het collectief niet zelf kan opvangen. Veel provincies hebben een renteloze lening verstrekt om het eerste beheerjaar te overbruggen die nog niet is terugbetaald. Ook hebben provincies soms incidentele subsidies verstrekt om tekorten aan te vullen. Sommige collectieven zijn in staat geweest zelf een reserve op te bouwen of hebben die meegekregen van de ANV's waaruit ze zijn ontstaan, om tegenvallers op te vangen, maar over het algemeen is de indruk dat de financiële positie van collectieven wankel is.

Complexiteit stelsel zorgt voor hoge administratieve last voor agrarische collectieven

De agrarische collectieven ervaren de administratieve lasten van het ANLb als hoog. Er moeten talloze handelingen in SCAN-ICT worden uitgevoerd, zoals het nauwkeurig intekenen van beheer (tot op de vierkante meter), het invoeren van gewascodes, het doorvoeren van wijzigingen en het melden van beheeractiviteiten. Hiervoor gelden harde deadlines en bij foute of te late invoer kunnen er kortingen op de uitbetaling volgen. Daarnaast moet het collectief zorgen voor de nodige documentatie, zoals gebiedsaanvragen, voortgangsrapportages, beheerplannen en kwaliteitshandboeken. Ook de frequentie van de controles wordt als belastend ervaren. Met name grote collectieven krijgen de NVWA regelmatig op bezoek voor veldcontroles. Oorzaak is de eis dat 5% van alle beheeractiviteiten gecontroleerd moet worden volgens de Europese verordening. Dit leidt tot ongeveer 2500 controle-opdrachten voor de NVWA per jaar en gemiddeld ongeveer 60 controles per collectief per jaar.

Er is verder een aantal specifieke knelpunten dat op het bordje van de agrarische collectieven terechtkomt en samenhangt met de verantwoording op basis van percelen. Zo ontvangen collectieven doorgaans een groot aantal foutmeldingen van RVO op basis van het ingetekende beheer. Het gaat bijvoorbeeld om beheergrenzen die niet overeenkomen met de grens van een perceel. Ook zijn er foutmeldingen die ontstaan doordat verschillende kaarten niet met elkaar matchen, bijvoorbeeld doordat RVO de referentielaag landbouwgrond van LNV wijzigt, nadat het collectief de beheeropgave al heeft ingediend bij RVO. In 2019 moest vrij plotseling een referentielaag voor landschapselementen worden ingevoerd waarop landschapselementen stonden ingetekend die niet bleken te matchen met de intekeningen van collectieven. In samenwerking met RVO moest de ligging van alle landschaps-elementen opnieuw worden bekeken. Dit soort wijzigingen in referentielagen levert automatisch een stroom aan foutmeldingen en noodzakelijke correcties op, vaak zonder dat er echt iets aan de hand hoeft te zijn. Collectieven geven aan dat het aantal foutmeldingen eerder toe- dan afneemt. Een ander knelpunt zijn de hoge uitvoeringslasten voor contracten voor droge en natte dooradering en water. Het gaat hierbij om veel contracten met relatief weinig hectares. Het intekenen van randen en landschapselementen kost veel tijd en is foutgevoelig. In de Krimpenerwaard gaat het bij natte dooradering en water gezamenlijk in totaal om slechts 23% van de oppervlakte aan beheer, maar betreft het 62% van de totale uitvoeringskosten. Dit kan tot gevolg hebben dat collectieven vanuit kosten- en risico-overwegingen liever inzetten op vlakdekkend beheer.

De hoge administratieve lasten hebben als gevolg dat er binnen het nagestreefde overheadpercentage beperkt ruimte overblijft voor activiteiten gericht op verbetering van de kwaliteit van het beheer en kennisontwikkeling. Vooral kleinere collectieven zouden volgens een betrokkene minder armslag hebben om deelnemers te begeleiden. Het maximum overheadpercentage is overigens een nationale afspraak; volgens de EU-regels kan tot 30% aan overkoepelende taken worden besteed. Ook speelt mee dat collectieven zelf zo veel mogelijk van het beschikbare budget aan beheer willen besteden.

Naast hoge administratieve lasten maken collectieven gewag van een 'geestelijke last'. Bij de pogingen landbouw en natuur te verbinden, leidt de regeldruk tot frustratie, wat ertoe kan leiden dat de motivatie om door te gaan afneemt.

Ruimte in regelgeving is toegenomen

Het ANLb biedt meer mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk en flexibiliteit dan het voorgaande stelsel (zie ook kader 3.3). Agrarische collectieven maken via een gebiedsaanvraag 'aan de voordeur' afspraken op hoofdlijnen met provincies en waterschappen over de te leveren prestaties op gebiedsniveau en 'aan de achterdeur' specifieke afspraken met boeren en andere agrarische grondgebruikers over het te voeren beheer op bedrijfsniveau. Betrokken overheden sturen meer op hoofdlijnen dan in het vorige stelsel. Provincies leggen in hun natuurbeheerplannen vast waar de leefgebieden met de doelsoorten liggen, welk beheer daarvoor ingezet kan worden en welke voorwaarden daarvoor gelden. Voor de categorie water gaat het hierbij niet direct om doelsoorten, maar om waterdoelen binnen de begrenzing. De dertig subsidiabele beheeractiviteiten zijn abstracter geformuleerd dan in het verleden. De daadwerkelijke ecologische invulling van het beheer is aan het collectief. Dat is een duidelijk verschil met SNL-a, waarin beheeractiviteiten heel nauwkeurig waren beschreven.

Kader 3.3 Agrarisch Collectief Krimpenerwaard (ACK) benut flexibiliteit stelsel

Het weidevogelbeheer in de Krimpenerwaard richt zich op het grootbrengen van kuikens. In die delen van de Krimpenerwaard waar vaak weidevogels broeden, sluit de gebiedscoördinator diverse pakketten voor weidevogelbeheer af. Er wordt een beheermozaïek gevormd, bestaande uit legselbeheer in combinatie met kruidenrijke graslandranden, afgewisseld met zwaar beheer, zijnde grasland met rustperiodes, pakketten met voorweiden, extensief weiden, plas-dras en kruidenrijk grasland. Bij aanwezigheid van broedparen op de percelen met legselbeheer wordt gewerkt met lastminutebeheer en zijn er kuikenvelden met rustperiodes. De percelen met rust zijn bedoeld om broedparen de tijd te geven hun eieren uit te laten broeden en de percelen met beweiding voor kuikenhabitat met voldoende voedsel en schuilmogelijkheden.

Indien rustperiodes aflopen en er nog vogels aanwezig zijn, worden de rustperiodes telkens met een week verlengd, tot de vogels daar weg zijn. Als het nodig is, past de coördinator het beheerpakket aan, bijvoorbeeld als uitgesteld maaien tot 15 juni een te zwaar gewas oplevert. Dan wordt het pakket ingewisseld voor een pakket met voorweiden of extensief weiden. Omdat verschraling door de rijke veengrond langzaam gaat en de late maaidatum tot een te zwaar gewas leidt, is het ACK gestart met het nieuwe pakket 'ontwikkelen kruidenrijk grasland'.

Ook benut het ACK de flexibiliteit in het stelsel om kortingen te voorkomen. Zo worden de plas-drassen niet volledig ingetekend aan de 'voordeur' om te voorkomen dat ze worden afgekeurd door de NVWA en het collectief daarmee het risico loopt niet aan de minimumoppervlakte uit de gebiedsaanvraag te voldoen en een korting krijgt. De strenge controle heeft te maken met de eis dat 100% van de ingetekende oppervlakte op het moment van controle geïnundeerd moet zijn, terwijl deze oppervlakte in de praktijk door weersinvloeden sterk variabel is. ACK tekent daarom aan de voordeur alleen de kern van de plas-dras in. De ring daaromheen tekenen ze in als een eigen pakket. Aan de 'achterdeur' keert ACK daar wel een vergoeding voor uit.

In plaats van de eerdere zesjarige contracten tussen deelnemer en overheid kan het collectief nu ook korter lopende contracten afsluiten met deelnemers en het beheer verplaatsen naar gunstiger plekken en doen dat ook. Wel zijn ze daarbij verplicht om de totale beheerde oppervlakte minimaal in stand te houden, anders volgt een volledige korting op de uitbetaling. Nieuw zijn de mogelijkheden voor het aanpassen van het beheer tijdens het beheerjaar, om zo in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen, zoals vogels die op een bepaald perceel gaan broeden. Ook is binnen bepaalde marges meer flexibiliteit mogelijk in het bepalen van de beheervergoedingen die de deelnemers

ontvangen. Een belangrijk instrument voor het realiseren van flexibiliteit is de min-max-systematiek. De gebiedsaanvraag bevat per leefgebied een minimale en een maximale oppervlakte te beheren areaal. De maximaal te beheren oppervlakte is genormeerd op 120% van het minimum. Het agrarisch collectief kan door die min-max-marge flexibel inspelen op ontwikkelingen binnen hun werkgebied.

Wederzijdse frustratie bij agrarische collectieven en NVWA over controles

Het ANLb brengt met zicht mee dat de NVWA alleen controleert of beheeractiviteiten zijn uitgevoerd en niet meer mag kijken naar de ecologische kwaliteit van de uitvoering. Dat is aan het agrarische collectief, dat hier via de schouw op controleert. Dit laat onverlet dat collectieven knelpunten ervaren in de beschrijving van sommige beheeractiviteiten en/of in de wisselende wijze waarop de controle wordt uitgevoerd. Ook zijn de definities die de inspecteurs hanteren onvoldoende bekend bij de collectieven, wat de uitvoering bemoeilijkt. Inspecteurs zouden volgens hen bovendien meer volgens de geest en minder volgens de letter moeten controleren zodat, in de ogen van de collectieven, onterechte verlagingen van de betaling kunnen worden voorkomen. Een betrokkene van de NVWA geeft aan dat door de gekozen abstracte beschrijving van de activiteiten, controles minder diepgaand zijn dan in het vorige stelsel. Het is niet duidelijk of de controles ook leiden tot aanpassingen van de wijze waarop het beheer wordt uitgevoerd, omdat de meeste afwijkingen die worden geconstateerd, wegvallen in de buffer en dus niet tot verlaging van de betaling leiden. Sommige collectieven zien er bovendien van af de inspecteurs te ontvangen om hun bevindingen over afwijkingen te delen en kunnen dan ook geen opmerkingen toevoegen aan het rapport dat de inspecteur opmaakt. Voor de inspecteurs is het frustrerend dat zij hun bevindingen niet kunnen bespreken en deze geen leereffect hebben. Collectieven geven op hun beurt aan de bevindingen niet met de inspecteur te bespreken, omdat onduidelijk is wat er met hun opmerkingen wordt gedaan.

Ook wijzigings- en meldingstermijnen beperken flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk

De wijzigings- en meldingstermijnen die in acht moeten worden genomen om verantwoording en controle mogelijk te maken, beperken de flexibiliteit van het stelsel. Zo moet het collectief uiterlijk veertien dagen voordat het beheer plaatsvindt aanvullingen of wijzigingen doorgeven op het voorgenomen beheer. Ook moeten bepaalde beheeractiviteiten vooraf of achteraf gemeld worden, zodat de NVWA kan controleren. Bij niet tijdige nakoming van deze data kan korting op de subsidie volgen. Collectieven vinden deze termijnen te inflexibel en zouden bijvoorbeeld de rustperiode en uitgesteld maaien flexibeler willen kunnen inzetten gedurende het seizoen, zodat maaien mogelijk is als er geen vogels meer zitten en er niet gemaaid wordt als de vogels er nog wel zitten. Ook het vooraf afspreken van pakketten is niet altijd een goed middel om soorten goed te bedienen en individueel maatwerk mogelijk te maken.

Agrarische collectieven benutten beschikbare kennis

In het ANLb is de aandacht voor kennisontwikkeling, kennis delen en kennis toepassen toegenomen. Voor effectief beheer hebben agrarische collectieven kennis nodig over de inpassing van beheer in hun bedrijfsvoering en over de relatie tussen het gevoerde beheer en de wijze waarop dit beheer de kwaliteit van het leefgebied en de aanwezigheid van doelsoorten vergroot. Het idee is dat collectieven en deelnemers dit laatste doen door de effecten van hun beheer op het voorkomen van de doelsoorten te volgen en op basis van de resultaten het beheer zo nodig aan te passen (‘lerend beheren’). De beheermonitoring die meestal wordt uitgevoerd door vrijwilligers of regionale experts is hiervoor een belangrijk instrument. Binnen de collectieven en/of de ANV’s is vaak veel kennis over weide- en akkervogels aanwezig. Grotere collectieven hebben doorgaans meer mogelijkheden om expertise binnen de eigen organisatie op te bouwen over de verschillende leefgebieden en de categorie water dan kleinere. Zo heeft het collectief Agrarische Natuur Drenthe de beschikking over verschillende gebiedscoördinatoren die zich hebben gespecialiseerd in verschillende leefgebieden en de categorie water. Wanneer kennis ontbreekt, werken collectieven in wisselende mate samen met externe kennispartners, zoals SOVON, Grauwe Kiekendief–Kenniscentrum Akkervogels, Altenburg en Wymenga, RAVON en het Louis Bolk Instituut. Door kennisbijeenkomsten te organiseren met ANLb deelnemers en specialisten in het veld ontstaan er interessante discussies waar iedereen van kan leren. Op nationale schaal ondersteunt BoerenNatuur haar leden met diverse activiteiten gericht op kennisoverdracht en kennisdelen. Kort na de invoering van het ANLb is binnen het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) een apart deskundigenteam Cultuurlandschap

ingesteld, dat ongeveer één onderbouwend onderzoek per jaar kan laten doen over de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer, wat volgens betrokkenen erg weinig is in het licht van de kennisvragen die er zijn. Soms bestaat er spanning tussen externe wetenschappelijke kennis en praktijkkennis. Dat gaat meestal over de toepasbaarheid van generieke wetenschappelijke kennis in de gebiedsspecifieke praktijk. Ook sluit de doorlooptijd van wetenschappelijk onderzoek niet altijd aan bij de dynamiek van de praktijk.

Kennishiaten voor leefgebieden droge en natte dooradering en categorie water
Voor de leefgebieden droge en natte dooradering is beperkte (wetenschappelijke) kennis beschikbaar over de eisen die doelsoorten stellen aan hun leefgebied en over de relatie tussen het gevoerde beheer en de kwaliteit van het leefgebied en het voorkomen van soorten. Soms is die soortenkennis er wel, maar is die lastiger toe te passen dan kennis over weidevogels. Dit belemmert het lerend beheren. In mindere mate geldt het gebrek aan kennis ook voor het leefgebied open akker (Faber et al., 2020). Ook voor de categorie water is er behoefte aan kennisontwikkeling over de relatie tussen beheer en waterkwaliteit. Waterschappen geven echter aan dat het lastig is om een directe relatie te leggen tussen een beheeractiviteit op een plek en een effect op de waterkwaliteit. Dit omdat de oppervlakte in beheer beperkt en versnipperd is en het oppervlaktewater deels uit andere gebieden afkomstig is, waar mogelijk geen beheer wordt uitgevoerd. Wel zou gericht onderzoek soelaas kunnen bieden. Zo start in Noordoost-Twente een onderzoek van waterschap Vechtstromen en het Louis Bolk Instituut naar het effect van het bodempakket 'water vasthouden' op de sponswerking van de bodem, de bodembiodiversiteit en af-/uitspoeling nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering en de categorie water wordt verder in beperkte mate beheermonitoring uitgevoerd naar verspreiding van doelsoorten. Reden is dat doelsoorten slechts gedeeltelijk door het lokale beheer worden beïnvloed en sterk door andere factoren in het landschap. Wel is er aandacht voor de gerealiseerde habitatkwaliteit.

Structurele voorziening voor kennisactiviteiten ontbreekt
Voor kennisontwikkeling en overdracht van expertkennis op collectieven is geen structurele voorziening getroffen binnen het ANLb. Dit wordt door verschillende betrokkenen als een gemis gezien. Agrarische collectieven betalen de beheermonitoring uit hun overheadpercentage. Zo besteedt Agrarische Natuur Drenthe (AND) voor de gehele provincie Drenthe circa 1% van het ANLb-budget aan beheermonitoring, wat neerkomt op een totaalbedrag van circa 40.000 euro per jaar. Voor het beantwoorden van extra kennis- of monitoringsvragen zijn collectieven afhankelijk van projecten en ondersteuning van onder meer provincies en waterschappen.

3.2.4 Draagvlak

Ketenpartijen willen stelsel tot een succes maken
Waar het vorige stelsel op steeds minder enthousiasme kon rekenen bij betrokkenen, is er bij de huidige ketenpartijen over het algemeen een grote betrokkenheid bij het ANLb en een sterke motivatie om het stelsel tot een succes te maken. Voor de agrarische collectieven en BoerenNatuur ligt deze betrokkenheid voor de hand, omdat zij vooralsnog hun bestaansrecht ontlenen aan hun rol in het ANLb. Hun draagvlak is echter wel afhankelijk van het goed functioneren van het stelsel en mede afhankelijk van de mate waarin oplossingen worden gevonden voor hiervoor genoemde knelpunten rond administratieve lasten, controles en kennis.

Hoewel de waterschappen bij aanvang van het ANLb aarzelend tegenover het stelsel stonden, hebben ze wel een inhaalslag gemaakt. Naast Europese financiering van blauwe diensten, zien ze veel voordelen in de samenwerking met agrarische collectieven. Door de rol die collectieven spelen bij de bewustwording onder boeren over het effect van hun handelen op de waterkwaliteit, zien waterschappen een toenemend draagvlak voor waterbeheer bij boeren. Ook zien zij daadwerkelijke winst voor de waterkwaliteit door de watermaatregelen daar in te zetten waar de knelpunten voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) het grootst zijn. Bij de waterschappen zelf is door de deelname aan het ANLb bovendien meer inzicht ontstaan in de agrarische bedrijfsvoering.

Deelnamebereidheid is toegenomen door stelsel en roep om verduurzaming
De deelnamebereidheid onder boeren en agrarische grondbezitters aan het ANLb is over het algemeen toegenomen ten opzichte van de laatste jaren van het SNL-a. Behalve met de inspanningen van collectieven en goede voorbeelden in de omgeving, heeft dit te maken met de toegenomen maatschappelijke druk om duurzaam te produceren en met concrete duurzaamheidsinitiatieven als 'On the way to Planet Proof' en de in ontwikkeling zijnde biodiversiteitsmonitoring melkveehouderij en akkerbouw, waarbij deelnemers soms extra punten (en dus ook een extra beloning) krijgen als ze kunnen aantonen dat ze agrarisch natuur- en landschapsbeheer uitvoeren (zie kader 3.4). Door steeds strengere regels rondom spuittechnieken kiezen akkerbouwers steeds vaker voor het afsluiten van beheerpakketten voor akkerranden langs watervoerende sloten uit de categorie water. Daarmee lopen ze minder risico op overtredingen en hoeven ze hun veldspuit niet aan te passen. Soms spelen ook economische motieven een rol bij de toenemende belangstelling voor het ANLb: zo rendeerden akkerranden of volvelds beheer in Drenthe de afgelopen droge zomers beter dan graan en is er meer zekerheid over de hoogte van de vergoeding vergeleken met fluctuerende marktprijzen. Veel agrarische collectieven hebben wachtlijsten van boeren die mee zouden willen doen aan met name weidevogel- en akkervogelbeheer. Er zijn ook uitzonderingen: collectieven in de provincie Utrecht hadden aanvankelijk moeite voldoende deelnemers te vinden voor het beheer van de kerngebieden. Slechts een derde van de boeren deed mee. De provincie heeft hierop de begrenzing (tijdelijk) aangepast en ook weidevogelrandzones begrensd. Hierdoor is het aantal deelnemers toegenomen.

Kader 3.4 Duurzaamheidsinitiatieven en ANLb in Westergo

Duurzaamheidsinitiatieven kunnen ook negatief uitpakken voor de deelname aan ANLb. Zo zien betrokkenen in Westergo dat echte weidevogelboeren onder de deelnemers slechter zullen scoren in de puntensystematiek van 'On the way to Planet Proof' van Friesland Campina op de uitstoot van CO_2 en eiwit van eigen bedrijf, dan bedrijven die niet deelnemen aan het ANLb. Dit komt doordat weidevogelboeren over het algemeen minder ruwvoeropbrengst per hectare hebben en dat moeten compenseren met krachtvoer. Hierdoor lopen deze deelnemers punten mis en daarmee een aantrekkelijke toeslag per liter melk. Wanneer Planet Proof meer oplevert dan het ANLb kan het voor deze deelnemers economisch aantrekkelijker zijn om te stoppen met het ANLb en te kiezen voor Planet Proof.

3.3 Conclusies

- Het is na vier jaar duidelijk wie waarvoor aan de lat staat bij de uitvoering van het ANLb, ondanks de flinke wijzigingen in de verdeling van rollen en taken in de uitvoering ten opzichte van het vorige stelsel en de oprichting van veertig nieuwe agrarische collectieven. Uitzondering op deze duidelijkheid is de rol van de TBO's. De TBO's hebben geen formele rol gekregen in de uitvoering van het stelsel, terwijl er wel van hen wordt verwacht dat ze samenwerken met collectieven op gebiedsniveau en het beheer afstemmen. De samenwerking pakt mede daardoor verschillend uit.
- De samenwerking in de uitvoeringsketen is sinds de invoering van het ANLb versterkt. Het Ministerie van LNV, provincies, BIJ12, waterschappen, RVO, NVWA, BoerenNatuur en de agrarische collectieven voelen een gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid.
- Bijna alle waterschappen zijn inmiddels aangehaakt, maar functioneren nog niet als volwaardige ketenpartner. Dit laatste geldt ook voor vrijwilligersorganisaties. Zij hebben een cruciale rol in de beheermonitoring en dragen daarmee bij aan het gewenste 'lerend beheren', maar worden niet als ketenpartners beschouwd.
- Agrarische collectieven beschikken over voldoende bevoegdheden en middelen om hun coördinerende en administratieve taken in het ANLb te kunnen uitvoeren. Wel ervaren zij een grote administratieve last, voortkomend uit de complexiteit van het stelsel en de noodzaak om te voldoen aan Europese regels. Dit gaat ten koste van hun inzet om de kwaliteit van het beheer te vergroten.
- Het zelfsturend vermogen van agrarische collectieven is sinds 2016 toegenomen en betreft naast het op professionele wijze uitvoeren van de taken in het ANLb ook het bijdragen aan de transitie richting een meer natuurinclusieve landbouw. Wel zijn er grote verschillen tussen collectieven in de mate waarin zij nieuwe activiteiten (kunnen) oppakken en is de huidige organisatiestructuur bij de meeste collectieven sterk gebaseerd op hun rol in het ANLb en niet op bredere rollen.

- Het ANLb biedt meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk dan het vorige stelsel. Provincies sturen meer op hoofdlijnen en agrarische collectieven hebben diverse mogelijkheden om beheerafspraken af te stemmen op de specifieke lokale omstandigheden, ook gedurende het seizoen. Dit maatwerk wordt wel beperkt door regels voortkomend uit de Europese verantwoordings- en controleverplichtingen en de gekozen werkwijze met generieke beheerpakketten.
- Er zijn onvoldoende structurele voorzieningen binnen het stelsel voor kennisontwikkeling, kennis delen en toepassen. Dit speelt met name voor de leefgebieden natte en droge dooradering en de categorie water, waarvoor nog veel vragen zijn over het juiste beheer voor de doelsoorten en waterdoelen.
- Er is bij ketenpartners een sterke gedrevenheid om het stelsel tot een succes te maken en de deelnamebereidheid onder boeren is toegenomen. Naast de mogelijkheden die het collectieve stelsel biedt, spelen hierbij ook de maatschappelijke wens om de landbouw te verduurzamen en de bijdrage die het ANLb kan leveren aan verduurzamingsinitiatieven een rol.

4 Doelgerichtheid

4.1 Inleiding

Met het ANLb willen het Rijk, de provincies en waterschappen bijdragen aan het verbeteren van de biodiversiteit en het waterbeheer in het landelijk gebied. Voor biodiversiteit gaat het om het verbeteren van de staat van instandhouding van de 68 doelsoorten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) die het Rijk en de provincies hebben benoemd binnen het ANLb. Het gaat om vissen, amfibieën, insecten, vogels en zoogdieren. Er wordt in het stelsel onderscheid gemaakt tussen vier leefgebieden van deze soorten: open grasland, open akkerland, natte dooradering (zoals sloten en poelen) en droge dooradering (opgaande begroeiing zoals houtwallen). Voor de categorie water gaat het om een goede chemische en ecologische toestand van KRW-wateren en een robuust watersysteem.

De focus op de 68 doelsoorten van de VHR zijn een toespitsing en een verschuiving van de doelen van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer vergeleken met het vorige stelsel. Rijk en provincies verwachten dat deze toespitsing leidt tot een grotere doelgerichtheid van het beheer voor deze soorten. Het vorige stelsel omvatte geen watermaatregelen. Het is de verwachting dat de doelgerichtheid voor water gedurende de huidige uitvoeringsperiode toeneemt (zie ook paragraaf 1.4).

We toetsen de verwachting over een grotere doelgerichtheid door in het navolgende in te gaan op de wijze waarop provincies, waterschappen en agrarische collectieven hebben gestuurd op meer doelgerichtheid en welke slaag- en faalfactoren hierbij zijn opgetreden in de praktijk (paragraaf 4.2). We sluiten af met een aantal conclusies over de doelgerichtheid van het ANLb (paragraaf 4.3).

4.2 Bevindingen

4.2.1 Leefgebieden

Provincies sturen op doelsoorten, maar totaaleffect van keuzes is onduidelijk
Provincies hebben in de aanloop naar het nieuwe stelsel uit de landelijke lijst met 68 soorten de relevantie bepaald voor de eigen provincie; niet iedere soort komt overal voor, of beschikt over een potentieel leefgebied. Dit leidt tot verschillende selecties. De provincies Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht richten zich vooral op behoud van weidevogels, terwijl de provincies Groningen, Drenthe, Flevoland en Zeeland zich juist op akkervogels richten. De provincie Gelderland richt zich vooral op soorten van de droge dooradering en de provincie Limburg vooral op akkervogels en soorten van de droge dooradering. De provincies Noord-Brabant en Overijssel laten een meer gemengd beeld laten zien. De focus op 68 doelsoorten van de VHR is nieuw ten opzichte van het vorige stelsel, dat zich meer in het algemeen richtte op het behoud van broedvogels van graslanden, botanische graslanden en op beperkte schaal van bouwlanden. Het beheer van hagen en singels was vooral op landschappelijke en cultuurhistorische waarden gericht en niet direct op de soorten die daarin leven. Beheer gericht op soorten van de natte dooradering, zoals amfibieën en vissen, was geen onderdeel van het stelsel.

Aan de VHR-soorten hebben provincies in hun natuurbeheerplannen andere soorten toegevoegd die voor hun provincie karakteristiek zijn en waaraan agrarisch natuur- en landschapsbeheer een bijdrage moet leveren. Voorbeelden zijn de dwergmuis, de korenbloem en het oranje zandoogje in Drenthe en de argusvlinder, kleine modderkruiper en heikikker in Zuid-Holland. Dit levert een landelijk totaal op van 174 doelsoorten waaraan provincies willen bijdragen (Teunissen et al., 2019). Er is geen landelijke terugkoppeling geweest van het gezamenlijke effect van de individuele provinciale keuzes. Onduidelijk is dus in hoeverre hiermee alle 68 doelsoorten uit de VHR daadwerkelijk worden bediend.

Sommige provincies hebben binnen de lijst met doelsoorten gidssoorten benoemd per leefgebied, waarvan zij verwachten dat andere soorten meeliften, of hebben op andere wijze nadere prioriteiten gesteld binnen de selectie van soorten. Zo kiest provincie Fryslân voor het leefgebied open grasland voor de grutto, tureluur, kievit en scholekster, met daarbinnen een sterke focus op de grutto. Provincie Zuid-Holland richt zich met de grutto, tureluur, kievit, scholekster, slobeend, veldleeuwerik, kemphaan, watersnip en zomertaling op negen gidssoorten. Het werken met gidssoorten draagt bij aan een grotere focus en grotere doelgerichtheid voor die soorten: het wordt duidelijk waar de provincie echt voor gaat. Het is echter vaak onduidelijk in hoeverre de overige doelsoorten meeliften op het beheer van de gidssoorten.

Provincies begrenzen leefgebieden, onder meer op basis van instapcriteria
Provincies hebben de leefgebieden geselecteerd en begrensd op basis van instapcriteria ten aanzien van de aanwezigheid van de geselecteerde doelsoorten, openheid, omvang en connectiviteit van de gebieden. Ook andere criteria zoals synergie met andere doelen en draagvlak onder (potentiële) deelnemers speelden bij deze begrenzing een rol. Deze werkwijze paste goed voor de leefgebieden open grasland en in mindere mate open akker wegens de aanwezigheid van heldere instapcriteria en verspreidingsgegevens. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering bestaan geen scherpe instapcriteria en zijn er geen goede verspreidingsgegevens van de bijbehorende soorten voorhanden. Hierdoor hebben provincies soms andere criteria gebruikt. Zo heeft de provincie Drenthe de begrenzing van de droge dooradering niet gebaseerd op het voorkomen van doelsoorten, maar op het creëren van verbindingszones voor het Natuurnetwerk, die moeten zorgen voor de uitwisseling van soorten en samenhang tussen de natuurgebieden. De directe relatie tussen de doelsoorten en begrenzing van leefgebieden is daarom bij natte en droge dooradering minder duidelijk dan bij open akker en open grasland. De doelgerichtheid voor deze leefgebieden is dan ook minder sterk.

De meeste provincies hebben vergeleken met het vorige stelsel de omvang van de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gesubsidieerd in hun natuurbeheerplannen beperkt. Ze richten zich op gebieden waar al kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn. Dit wordt ook wel de kerngebiedenbenadering genoemd. Voor het beperken van de omvang van de gebieden speelden naast ecologische motieven ook financiële motieven. Er was aanvankelijk minder budget voor beheervergoedingen beschikbaar dan in het vorige stelsel, omdat de administratieve lasten van de collectieven voortaan uit de programmagelden moesten worden betaald, waar deze kosten voorheen uit andere budgetten werden betaald. Ook konden er minder hectares worden beheerd doordat er een inflatiecorrectie werd toegepast op de tarieven en meer werd ingezet op zwaarder en daarmee duurder beheer. Zo heeft de provincie Drenthe de keuze gemaakt om het weidevogelbeheer sterk te beperken en het beschikbare budget vooral in te zetten op de leefgebieden open akker en droge en natte dooradering.

Provincies kiezen minder voor perceelsdekkend botanisch beheer
Een andere consequentie van de grotere doelgerichtheid is dat de provincies het perceelsdekkend botanisch beheer van gras- en bouwland grotendeels hebben afgebouwd wegens de beperkte bijdrage aan de VHR-doelsoorten. Ook het beheer van landschapselementen wordt niet meer gesubsidieerd op grond van cultuurhistorische of landschappelijke waarden. Om waardevolle landschapselementen toch te kunnen blijven beheren, hebben provincies er soms enigszins geforceerd doelsoorten bij gezocht, zoals bij de hoogstamboomgaarden in Zuid-Limburg (steenuilen) en de elzensingels in de Noordelijke Friese Wouden (gekraagde roodstaart, grote lijster, spotvogel, braamsluiper en laatvlieger) (Kuindersma et al., 2017). In Gelderland is het botanisch beheer in de stroomdalgraslanden die een waardevolle vegetatie hebben, voortgezet door ze te begrenzen als droge dooradering en er doelsoorten aan te koppelen die daar mogelijk voorkomen. Ook Overijssel heeft ervoor gekozen een deel van het botanisch beheer met kwaliteit te handhaven. Provincie Drenthe heeft het botanisch beheer van enkele waardevolle essen (bouwland) behouden door ze als droge dooradering te begrenzen en hiervoor plantensoorten aan de lijst met doelsoorten toe te voegen. Toch zijn er volgens betrokkenen ook waardevolle botanische graslanden afgevallen die soms al tientallen jaren in beheer waren door de beleidskeuze om het perceelsdekkend botanisch beheer te stoppen.

Agrarische collectieven nemen doelsoorten en criteria over in hun beheerstrategie
Provincies toetsen de gebiedsaanvragen van de agrarische collectieven aan de instapcriteria, beheerfuncties en richtlijnen per leefgebied uit het natuurbeheerplan. Naast de aanwezigheid van doelsoorten, omvang en connectiviteit gaat het hierbij om specifieke eisen aan (combinaties) van beheermaatregelen of de verhouding tussen beheermaatregelen. De meeste provincies hanteren deze criteria als richtinggevend; er kan dus van worden afgeweken op basis van goede argumenten. Alleen de begrenzing van de beheerfuncties binnen de leefgebieden in het natuurbeheerplan is verplicht. Dat betekent dat het afgesloten beheer door het collectief wordt getoetst aan de bijdrage aan die functies. Bij afwijkingen kunnen kortingen volgen. Provincie Utrecht heeft daarnaast bepaalde extra criteria wel als verplichting opgelegd. De meeste provincies hebben verder geen streefwaarden benoemd voor het voorkomen van de doelsoorten vanuit de overweging dat er naast beheer nog andere factoren zijn die inwerken op het broedsucces en collectieven er dus niet op afgerekend kunnen worden. Het is daarmee onduidelijk wanneer het goed genoeg of niet goed genoeg is.

Agrarische collectieven hebben veelal de doel- of gidssoorten, de instapcriteria en de richtlijnen van de provincie overgenomen in hun beheerstrategie of beheerplan. Ook bij het afsluiten van nieuwe contracten houden zij rekening met het voorkomen van deze doelsoorten, voor zover ze daar gegevens over hebben en stemmen de keuze van beheerpakketten hierop af. Veel collectieven maken nadere keuzes voor (gids)soorten en streven soms ook aanvullende doelen na (zie kader 4.1). Door de keuzes van provincies en collectieven wordt maar voor een deel van de doelsoorten uit de lijsten met doelsoorten in de natuurbeheerplannen daadwerkelijk beheer ingezet. In welke mate andere doelsoorten daarvan meeprofiteren, is onduidelijk.

Kader 4.1 Sturing op doelsoorten in de Krimpenerwaard

Provincie Zuid-Holland focust op weidevogels en heeft in haar natuurbeheerplan voor open grasland negen doelsoorten benoemd: grutto, kievit, scholekster, slobeend, tureluur, veldleeuwerik, kemphaan, watersnip en zomertaling. Daarbij geeft de provincie aan dat andere soorten mee kunnen liften met de maatregelen voor deze weidevogels. Het Agrarisch Collectief Krimpenerwaard (ACK) moet in de gebiedsaanvraag aannemelijk maken dat men van deze soorten in principe 50 broedparen per 100 hectare beheerd gebied kan hebben.

Het ACK is grotendeels meegegaan in de afwegingen van de provincie. De grutto, kievit, tureluur, slobeend en scholekster krijgen vanuit het ACK veel aandacht. Voor het leefgebied natte dooradering heeft de provincie VHR-doelsoorten en eigen provinciale doelsoorten aangewezen. Het collectief wijkt hiervan af door in te zetten op het versterken van de totale biodiversiteit in de sloot en slootkant. Hierbij gaat het naast faunasoorten ook nadrukkelijk om florasoorten. De bloemrijke randen van de smalle kavels hebben volgens het collectief bovendien een landschappelijke waarde. Daarnaast speelt mee dat het ACK onvoldoende zicht heeft op het voorkomen van doelsoorten binnen het leefgebied natte dooradering. Daarom is het collectief bezig om in samenwerking met RAVON te onderzoeken hoe men het beheer beter kan vormgeven in relatie tot de (doel)soorten die in de Krimpenerwaard voorkomen.

4.2.2 Categorie water

Watermaatregelen aanvankelijk ingezet voor bewustwording
De doelen van de categorie water hebben een ander karakter dan die voor de leefgebieden. Het gaat niet om het creëren van een habitat voor specifieke soorten, maar om het verbeteren van de ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarnaast zijn er doelen op het gebied van waterberging, water vasthouden, bodembeheer en het tegengaan van verdroging, bijdragend aan een robuust watersysteem. Aanvankelijk zagen veel waterschappen de categorie water vooral als stimuleringsinstrument om boeren bewust te maken van het belang van waterkwaliteit en ze in aanraking te laten komen met maatregelen die zij op hun eigen bedrijf kunnen nemen. De nadruk ligt hierbij op verbetering van de waterkwaliteit en bodembeheer. Waterkwantiteit, beschikbaarheid en berging spelen een ondergeschikte rol en worden door de waterschappen vooral gezien als aspecten die meeliften. Inmiddels sturen de meeste waterschappen in toenemende mate op inzet van de watermaatregelen in gebieden waar bijvoorbeeld knelpunten zitten voor waterkwaliteit in het kader van de KRW en waar ze het meeste effect verwachten van watermaatregelen of zijn van plan dat te doen in de volgende uitvoeringsperiode (zie kader 4.2). Knelpunt hierbij is dat er nog weinig goede

informatie is over de effectiviteit van watermaatregelen genomen op het niveau van sloten, perceelranden of percelen. Een beheermonitoring zoals voor de leefgebieden ontbreekt en is ook lastig uitvoerbaar door het grote aantal factoren dat op waterkwaliteit van invloed is.

Kader 4.2 Doelgerichtheid categorie water in provincie Fryslân

Provincie Fryslân heeft de hele provincie begrensd voor de categorie water en geeft in haar natuurbeheerplan globaal aan in welke situaties synergie mogelijk is tussen beheer voor de leefgebieden en de categorie water. Hierdoor is het vrijwel in de hele provincie mogelijk voor agrarische collectieven om waterpakketten af te sluiten met deelnemers binnen de geldende financiële kaders. Wetterskip Fryslân onderzoekt ondertussen waar de grootste knelpunten liggen rond de uitspoeling van fosfaat. Met deze kennis wil het Wetterskip vanaf beheerjaar 2022 meer gaan sturen op het inzetten van beheeractiviteiten op die plekken waar het meeste effect valt te verwachten. Tot dat moment gebruikt het Wetterskip de huidige openstelling vooral om te leren hoe het beheer in het stelsel kan werken, hoe groot de deelnamebereidheid is en hoe beheerpakketten in de praktijk uitwerken. Daarmee is de doelgerichtheid voor de categorie water in Fryslân vooralsnog beperkt.

Waterschappen sturen op basis van hun beheerstrategie en in overleg met collectieven
Om zo veel mogelijk boeren in aanraking te laten komen met de mogelijkheden van de categorie water, hebben provincies op verzoek van de waterschappen over het algemeen ruim begrensd, soms in combinatie met een beperkt aantal beheerfuncties in de begrensde gebieden. De waterdoelen zijn in het provinciale natuurbeheerplan niet vertaald naar gebiedsdoelen of richtlijnen voor beheer. Ook is er aan de voorkant beperkt gestuurd op synergie tussen de categorie water en leefgebieden. Omdat de agrarische collectieven nog weinig ervaring hadden met watermaatregelen, is er in veel gebieden nauwe afstemming tussen het waterschap en het collectief over de te nemen maatregelen. Maar er zijn ook provincies en gebieden waar de afstemming beperkt is. Deze werkwijze wijkt af van de gang van zaken bij de leefgebieden, waar doelen en richtlijnen aan de voorkant zijn vastgelegd en er op het niveau van te nemen beheermaatregelen geen direct overleg is tussen de provincie en het collectief.

4.3 Conclusies

- De gerichtheid op de VHR-doelsoorten van de leefgebieden open grasland en open akker is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel, doordat provincies doelsoorten hebben benoemd die doorwerken in selectie en begrenzing van de leefgebieden, in de beoordeling van de gebiedsaanvragen en in de beheerkeuzes van de agrarische collectieven.
- Voor de leefgebieden natte en droge dooradering is doelgerichtheid moeilijker te realiseren door het ontbreken van duidelijke instapcriteria en een gebrek aan verspreidingsgegevens van de doelsoorten voor deze gebieden. Ook spelen soms andere prioriteiten een rol bij gebrek aan doelgerichtheid voor VHR-soorten van deze leefgebieden, zoals de bijdrage aan brede biodiversiteit en landschappelijke waarden.
- De doelgerichtheid van de categorie water voor KRW-doelen is beperkt door de aanvankelijke inzet op bewustwording, maar neemt wel toe door meer inzet van watermaatregelen op knelpunten voor de waterkwaliteit. Knelpunt hierbij is een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van ANLb-watermaatregelen.
- De provinciale praktijk om aan de eigen selectie van VHR-soorten nog tientallen andere provinciale soorten toe te voegen, doet afbreuk aan de doelgerichtheid voor de VHR-soorten. De lange lijst met doelsoorten is bovendien moeilijk te hanteren in de praktijk en daarmee een papieren tijger. Het is niet aannemelijk dat het beheer bijdraagt aan de instandhouding van al deze soorten, omdat er in de praktijk geprioriteerd wordt in de beheerkeuzes voor een beperkt aantal van deze doelsoorten, bijvoorbeeld door gidssoorten te benoemen. Dit draagt wel bij aan meer focus en een betere hanteerbaarheid voor provincies en agrarische collectieven, maar het is onduidelijk in hoeverre de overige doelsoorten meeliften op het beheer van de gidssoorten.
- Informatie ontbreekt over wat de individuele keuzes van provincies en agrarische collectieven betekenen voor de lijst met 68 soorten in totaal en daarmee voor de soortenbescherming. Keuzes van provincies zijn vooraf niet onderling afgestemd en er heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden op landelijk niveau over het gezamenlijke effect van de provinciale keuzes.

5 Ecologische condities

5.1 Inleiding

De leefgebiedenbenadering is een kernelement van het ANLb en richt zich op het creëren en in stand houden van de juiste ecologische condities in de leefgebieden voor een groep doelsoorten die dezelfde eisen stelt aan hun habitat. Daarvoor zijn per type leefgebied specifieke beheermaatregelen beschreven die gericht zijn op het verhogen van de habitatkwaliteit. Om te zorgen dat het leefgebied ook groot genoeg is voor de doelsoorten, richt de leefgebiedenbenadering zich daarnaast op het vergroten van de ruimtelijke samenhang (clustering) van beheer. Agrarische collectieven hebben een centrale rol gekregen bij het vormgeven van deze twee aspecten, die binnen het ANLb bekendstaan als het 'goede beheer op de goede plek' en het realiseren van voldoende ruimtelijke samenhang. In dit hoofdstuk toetsen we de verwachting dat het ANLb via de leefgebiedenbenadering en de collectieve aanpak meer dan het vorige stelsel bijdraagt aan het afsluiten van het goede beheer op de goede plek en aan ruimtelijk samenhangend beheer (zie ook paragraaf 1.4).

Om de ontwikkelingen in het goede beheer op de goede plek in beeld te brengen, zijn de volgende criteria van belang:
- De mate waarin er overlap is tussen het verspreidingsbeeld van doelsoorten en het afgesloten ANLb-beheer: hoe meer overlap, hoe beter.
- De mate waarin het beheer bijdraagt aan verbetering van de habitatkwaliteit voor de doelsoorten en de condities voor waterkwaliteit: hoe groter de bijdrage aan verbetering van habitatkwaliteit en de condities voor waterkwaliteit, hoe beter.

En voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van de ruimtelijke samenhang zijn de volgende criteria van belang:
- De omvang van het beheerde gebied per leefgebied en de categorie water: hoe groter, hoe beter.
- De ruimtelijke concentratie waarmee het beheer wordt uitgevoerd per leefgebied en de categorie water (ligt beheer sterk verspreid in het landschap of juist in clusters?): hoe geconcentreerder, hoe beter.
- De mate waarin habitatelementen verweven zijn: hoe groter de verwevenheid, hoe beter.
- De onderlinge aansluiting van agrarisch weidevogelbeheer en de weidevogelreservaten in het Natuurnetwerk Nederland: hoe meer aangesloten, hoe beter.
- De continuïteit waarmee het beheer wordt uitgevoerd: hoe meer continuïteit, hoe beter.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de wijze waarop provincies, waterschappen en agrarische collectieven sturen op verbetering van de ecologische condities voor VHR- en KRW-doelbereik (paragraaf 5.2). Vervolgens bespreken we de ontwikkeling in het goede beheer op de goede plek (paragraaf 5.3) en in ruimtelijke samenhang (paragraaf 5.4) vergeleken met het vorige stelsel en binnen de huidige uitvoeringsperiode. Voor het goede beheer op de goede plek is dit gedaan op basis van een kwalitatieve analyse. Voor de ruimtelijke samenhang is een GIS-analyse van de ligging van het beheer uitgevoerd (zie ook bijlage 5 voor een uitgebreide methodische beschrijving). We sluiten af met conclusies (paragraaf 5.5).

5.2 Bevindingen sturen op verbetering ecologische condities

Provincies en collectieven streven naar overlap doelsoorten en beheer en ruimtelijke concentratie

Voor het realiseren van het 'goede beheer op de goede plek' en ruimtelijke samenhang, hebben provincies in hun natuurbeheerplannen leefgebieden en gebieden voor de categorie water begrensd en de plekken waar beheer mogelijk is ingekrompen ten opzichte van het vorige stelsel. Hierbij hebben waterschappen de KRW-doelen en -gebieden ingebracht. Bij de begrenzing van de leefgebieden hebben provincies verspreidingsgegevens van doelsoorten gebruikt om de leefgebieden zo te begrenzen dat daar de plekken in vallen waar de meeste doelsoorten voorkomen. Dit lukte goed voor open grasland en open akker, waarvoor uniforme instapcriteria voor het voorkomen van minimumaantallen broedparen zijn vastgesteld op basis van wetenschappelijke inzichten en waarvoor voldoende verspreidingsgegevens beschikbaar waren. Voor de begrenzing van droge en natte dooradering is sprake van een gebrek aan wetenschappelijk onderbouwde instapcriteria en verspreidingsgegevens, waardoor de begrenzing van deze leefgebieden minder gebaseerd is op het voorkomen van de doelsoorten. Soms zijn leefgebieden begrensd op grond van andere criteria. Zo is de provincie Utrecht bij gebrek aan deelnemers in de weidevogelkerngebieden ertoe overgegaan zogenoemde weidevogelrandzones te begrenzen, ook al voldoen die niet aan de instapcriteria. De begrenzingen zijn in de meeste provincies in samenspraak met de agrarische collectieven, waterschappen, ANV's en andere gebiedspartijen tot stand gekomen.

Ondanks de beschikbaarheid van uniforme instapcriteria zijn er duidelijke verschillen tussen provincies in de wijze waarop is begrensd. Sommige provincies (bv. Groningen, Zuid-Holland en Drenthe) passen de instapcriteria strikt toe en komen tot nauwe begrenzingen. Andere provincies hanteren een ruimere begrenzing en laten het verder aan het collectief over om nadere afwegingen te maken (bv. Fryslân en Limburg) (Kuindersma et al., 2017). De agrarische collectieven hebben over het algemeen de criteria met betrekking tot het voorkomen van minimumaantallen broedparen overgenomen in hun beheerstrategie en concentreren het beheer daar waar de doelsoorten zitten. Soms voeren collectieven discussie met de provincie over deze begrenzing, omdat ze daarbuiten kansen zien voor beheer. Hierbij speelt een rol dat de instapcriteria zich sterk richten op de daadwerkelijke aanwezigheid van doelsoorten in voorgaande jaren. Door dit statische karakter vallen volgens collectieven soms potentieel goede gebieden af, waar te weinig soorten aanwezig zijn op het moment van aanvraag, maar die wel de potentie hebben zich bij het juiste beheer te ontwikkelen tot 'de goede plek'. Dit effect wordt versterkt als de provincie krap heeft begrensd. Collectieven kunnen bij discussie zienswijzen indienen op het ontwerp-natuurbeheerplan. Provincies vragen hierbij een ecologische onderbouwing op grond van monitoringsgegevens. Gedurende het seizoen zijn er echter geen mogelijkheden voor flexibele omgang met de grenzen, wat door collectieven als een gemis wordt ervaren.

Kader 5.1 Agrarische Natuur Drenthe gaat uit van begrenzing voor leefgebied open akker

Bij gebrek aan actuele verspreidingsgegevens voor de soorten van het leefgebied open akker gaat Agrarische Natuur Drenthe (AND) ervan uit dat alle akkers binnen de begrenzing open akkerland geschikt zijn om beheer op af te sluiten, omdat deze begrenzing tot stand is gekomen op basis van verspreidingsonderzoek van de Grauwe Kiekendief-Kenniscentrum Akkervogels. Dit betekent dat het collectief beheer afsluit op basis van de deelnamebereidheid van akkerbouwers, binnen die begrenzing. Incidenteel maakt het collectief overigens wel gebruik van beschikbare verspreidingsgegevens. Zo hebben ze bij de aanleg van keverbanken voor de patrijs gebruikgemaakt van onderzoek naar de verspreiding van patrijzen en daar de locatie voor het beheer op afgestemd.

Met de invoering van het ANLb in 2016 liepen er nog veel oude SNL-a contracten, deels op plekken waar geen weide- of akkervogels werden waargenomen. Door het aflopen van deze contracten en de uitbreiding van het budget vanaf 2018, kregen de agrarische collectieven in de afgelopen vier jaar steeds meer ruimte om beheer af te sluiten op plekken waar de doelsoorten zitten. De gegevens om te bepalen waar uitbreiding van beheer gewenst is, komen voor open grasland uit de beheermonitoring.

Voor open akker was er bij de start van het ANLb veel minder sprake van een goede beheermonitoring en ook voor droge en natte dooradering is de beheermonitoring nog steeds beperkt. Ook doordat agrarische collectieven nauwelijks toegang hebben tot de verspreidingsgegevens uit bestaande meetnetten is er weinig zicht op de exacte verspreiding van doelsoorten (zie kader 5.1). Uitzondering zijn soorten als de hamster en boomkikker die wel intensief gemonitord worden. Veel collectieven maken bij het afsluiten van contracten gebruik van de flexibiliteit die het huidige stelsel biedt om kortere contracten af te sluiten of contracten eerder te beëindigen als er geen doelsoorten meer zitten. Deze contracten moeten dan wel vervangen worden door contracten elders, omdat het aantal hectares per leefgebied niet mag zakken. Zo kunnen ze gedurende de uitvoeringsperiode de soorten volgen en voorkomen ze beheer op plekken waar geen doelsoorten (meer) zitten. Daarnaast sturen collectieven met lastminutebeheer voor het leefgebied open grasland gedurende het seizoen bij waar de vogels zitten. Goede realtime monitoring van broedvogels is daarvoor essentieel (zie kader 5.2 en 5.3).

Verbeteren habitatkwaliteit via provinciale richtlijnen en beheerstrategieën van collectieven
De meeste provincies hebben in hun natuurbeheerplan richtlijnen gesteld voor het type beheer waaraan ze de gebiedsaanvragen van agrarische collectieven toetsen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over minimum oppervlaktes plas-dras of kuikenland, de minimum breedte van akkerranden of de samenstelling van zaadmengsels. Deze richtlijnen zijn bedoeld voor het realiseren van habitatkwaliteit. Er kan op basis van goede argumenten van afgeweken worden. Provincie Utrecht heeft als enige provincie ook verplichte voorwaarden gesteld aan de kwaliteit van het beheer: zo moeten weidevogelkerngebieden minimaal 18% zwaar beheer en 0,5% plas-dras omvatten. De werkwijze met richtlijnen is een vernieuwing ten opzichte van het vorige stelsel, toen provincies zich in meer detail bemoeiden met de beheerplannen die door ANV's werden opgesteld.

De agrarische collectieven richten zich met hun beheerstrategieën en bij het afsluiten van contracten op verbetering van de kwaliteit van het beheer. Collectieven kunnen bij het afsluiten van beheercontracten gebruikmaken van de beheerpakketten die tot stand zijn gekomen op basis van de ervaringen van de collectieven zelf en aanvullend onderzoek of advies door een onafhankelijke groene kennispartij en vervolgens zijn getoetst op ecologische effectiviteit, EU-conformiteit en nationale voorschriften door de Commissie Beheerpakketten & Tarieven van BoerenNatuur (met daarin vertegenwoordiging van provincies, ecologen van groene organisaties, RVO en waterschappen).

Agrarische collectieven maken verschillende keuzes in hun weidevogelmozaïeken
Voor het leefgebied open grasland streven agrarische collectieven in veel gevallen naar de realisatie van mozaïeken. Dat zijn clusters van percelen waar elk jaar broedvogels terugkeren en waar een variatie van beheer wordt ingezet om zowel broedvogels als kuikens optimaal te bedienen. Hierbij worden combinaties gemaakt van onder meer legselbeheer, grasland met rustperiodes, kruidenrijk grasland, plas-dras, voorweiden en extensief weiden. Geïsoleerd beheer op een enkel perceel wordt zo veel mogelijk afgebouwd. Wel zijn er op dit gebied verschillende visies en strategieën. Zo worden kruidenrijke graslandranden met legselbeheer door sommige collectieven gezien als een effectieve combinatie voor het realiseren van lange termijn-habitatkwaliteit. Hoewel dit op die plekken kan bijdragen aan een verbetering van de habitatkwaliteit, vormen percelen met legselbeheer in combinatie met graslandranden een minder geschikte habitat voor weidevogels dan percelen met volvelds beheer (Wiggers et al., 2016). Andere collectieven zetten juist minder in op randenbeheer, omdat dit volgens hen onvoldoende bijdraagt aan de overlevingskans van de kuikens en predatie in de hand werkt. Zij zetten daarom in op volvelds kruidenrijk grasland. Hieraan zit volgens het Agrarisch Natuurcollectief Westergo overigens wel een grens. Pakketten voor volvelds kruidenrijk grasland zijn een factor drie duurder dan pakketten voor uitgesteld maaien. Bij gelijkblijvend budget kunnen er dus minder hectares mee worden 'bediend'. Kiezen om meer beheer in te zetten op kruidenrijk grasland kan daardoor ten koste gaan van de omvang van weidevogelmozaïeken dat een collectief kan beheren. Bij een verschuiving naar zwaar beheer gedurende de uitvoeringsperiode kan het agrarisch collectief onder het minimumaantal hectares uitkomen dat met de provincie is afgesproken. Collectieven willen dit te allen tijde voorkomen, omdat dan volledige korting op de uitbetaling volgt. Naast deze financiële overwegingen speelt de deelnamebereidheid voor kruidenrijk grasland een rol, zoals bij het Agrarisch Collectief Krimpenerwaard, waar de moeilijke inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van veel boeren een belemmering is voor het afsluiten van pakketten voor volvelds kruidenrijk grasland (zie kader 5.2 en 5.3).

Kader 5.2 Agrarisch Natuurcollectief Westergo combineert het volgen van de weidevogels met inzet op lange termijn-habitatkwaliteit

Het Agrarisch Natuur Collectief Westergo (ANC Westergo) hanteert voor het leefgebied open grasland twee beheerstrategieën in de mozaïeken in deelgebied de Greidhoeke.
De eerste strategie richt zich op het uitvoeren van beheermaatregelen op die plekken waar de broedvogels zich dat jaar bevinden. Als vogels zich tijdens het broedseizoen verplaatsen, sluit het collectief daar lastminutebeheer af, waardoor beheervergoedingen binnen een broedseizoen niet alleen tussen percelen, maar ook tussen deelnemers kunnen verschuiven. De contracten bestaan voor bijna de helft van het areaal uit grasland met rustperiodes (35%), kruidenrijk grasland (11%), plas-dras (1%) en extensief beweid grasland (1%). De andere helft van het beheer is ingevuld met legselbeheer, meestal in combinatie met een kruidenrijke graslandrand. Legselbeheer leidt volgens het collectief weliswaar tot een goed broedresultaat, maar tot een slechte overlevingskans van de kuikens. Om diezelfde reden zet het collectief steeds minder in op het beheren van graslandranden voor weidevogels in combinatie met legselbeheer. Dit is een duidelijke wijziging met de strategie van voor 2018. Destijds werd door een aantal ANV's bijna volledig ingezet op randenbeheer in combinatie met legselbeheer.

De tweede strategie richt zich op het verbeteren van de habitatkwaliteit op de lange termijn. Dit doet het ANC Westergo onder meer door het afsluiten van contracten voor greppelplas-dras. Hierbij worden bestaande greppels in het midden van het perceel volgepompt, waarna het water en dus de plas-draszone zich oppervlakkig over het perceel verspreidt. Daarbij maakt het collectief gebruik van subsidie voor de aanschaf van plas-draspompen of het aanleggen van stuwen of overlaten om het waterpeil lokaal te kunnen verhogen. Indien mogelijk combineert ANC Westergo de verhoging van het waterpeil met de ontwikkeling van kruidenrijk grasland, wat inmiddels 11% van het beheerde areaal beslaat. Hierbij concentreren ze zich op gebieden waarvan de uitgangssituatie goed is en waar al veel gruttoparen broeden.

Kader 5.3 Agrarisch Collectief Krimpenerwaard zoekt oplossingen voor zwaar gewas

Voor de mozaïeken in het leefgebied open grasland is de inzet van het Agrarisch Collectief Krimpenerwaard (ACK) gericht op het afsluiten van beheerpakketten waar de grootste aantallen van de gekozen doelsoorten broeden. Daarbij kijkt het ACK ten opzichte van het oude stelsel nauwkeuriger waar de vogels zitten. Op die plekken sluit het collectief beheer af gericht op nestbescherming (73%) – vaak in combinatie met een kruidenrijke graslandrand (7%), een rustperiode (12%), kruidenrijk grasland (4%) en plas-dras (1%). Het collectief ziet dat grasland met een rustperiode vaak een te zwaar gewas oplevert voor de weidevogels. Dit wordt veroorzaakt door bemesting en oxidatie van het veen. Hierdoor zijn er minder insecten aanwezig voor de kuikens en is het gras zo dicht dat ze er niet goed doorheen kunnen waden als ze op zoek zijn naar voedsel. Om de geschiktheid van het grasland binnen het broedseizoen op orde te brengen, zet het collectief in op beheer dat voorkomt dat het gewas te zwaar wordt voor de vogels, bijvoorbeeld door een pakket met voorweiden toe te passen. Door beweiding neemt de structuur in het perceel toe en de dichtheid van het gewas af. Ook sluit het collectief contracten af voor plas-dras. Beide beheervormen zijn positief voor de korte termijn habitatkwaliteit, maar zorgen niet voor een grotere kruidenrijkdom, die nodig is voor een verbetering van de habitatkwaliteit op de langere termijn. Daarom sluit het ACK ook pakketten af voor volvelds kruidenrijk grasland met een lagere bemesting. Dit is echter niet voor iedere deelnemer inpasbaar in de bedrijfsvoering, omdat hierdoor de opbrengst structureel wordt verlaagd. Ook een verhoging van de waterpeilen, waardoor de grasgroei later op gang komt, acht het collectief om diezelfde reden niet reëel. Dit wordt geïllustreerd door het beperkte aandeel percelen met beheer gericht op volvelds langjarig kruidenrijk grasland, namelijk 4% van de totale oppervlakte weidevogelbeheer in 2019. Ook zijn er geen pakketten voor een verhoogd slootwaterpeil afgesloten in de Krimpenerwaard.

Predatiedruk baart zorgen

Veel agrarische collectieven in met name de weidevogelprovincies maken zich zorgen over de toegenomen predatiedruk (zie kader 5.4). Ze zien predatie op dit moment als de belangrijkste oorzaak voor het tegenvallende broedsucces. De collectieven maken zich zorgen dat deelnemers hun motivatie verliezen en afhaken, omdat hun inspanningen hierdoor onvoldoende resultaat hebben. Ook SOVON constateert dat de predatiedruk in heel Nederland sinds het jaar 2000 sterk is toegenomen. Het predatieverlies van legsels van soorten als grutto, tureluur, kievit en scholekster bedraagt circa 42% in de oude zeekleigebieden in Noord-Nederland, waar het casegebied van Westergo ligt en zo'n 26% in de laagveenlandschap van West-Nederland, waar de Krimpenerwaard onderdeel van uitmaakt (Teunissen et al., 2020). Daarbij benadrukken Teunissen et al. (2020) dat predatiedruk een van de factoren is en dat een goede habitatkwaliteit de belangrijkste factor is voor het uiteindelijke broedsucces.

Kader 5.4 Predatiebeheer in de Greidhoeke

De predatiedruk in de Greidhoeke is veel groter dan dertig jaar terug en wordt veroorzaakt door een combinatie van meer soorten predatoren, zoals steenmarters, vossen en roofvogels, in veel hogere aantallen. Destijds werden predatoren door boeren en jagers veel meer bejaagd dan nu. Veel predatoren zijn inmiddels beschermde soorten die niet bejaagd mogen worden. Het Agrarisch Natuurcollectief Westergo (ANC Westergo) ziet predatie op dit moment als de belangrijkste factor die het broedsucces van de gidssoorten beperkt. Zo was het broedsucces in 2020 zeer laag nadat de muizenplaag uit 2019 was verdwenen en de door de muizenplaag gegroeide populatie predatoren zich richtte op de weidevogels (ANC Westergo, 2020; Wymenga et al., 2016; Van der Velde et al., 2019). Behalve op de overlevingskansen van de gidssoorten doet het negatieve effect van predatie op het broedsucces ook afbreuk aan de motivatie van vrijwilligers en boeren om zich in te spannen voor de weidevogels. ANC Westergo zet daarom in op predatiebeheer. Zo geeft het collectief voorlichting via gebiedsbijeenkomsten en nieuwsbrieven over de mogelijkheden van preventieve maatregelen en begeleidt het collectief mozaïekregisseurs, deelnemers en jagers. Ook onderhoudt het collectief contact met de wildbeheereenheden in het werkgebied om predatoren te laten bejagen, voor zover dit wettelijk is toegestaan. Ten slotte heeft het collectief samen met Natuurmonumenten bij de provincie een vergunning aangevraagd om steenmarters te mogen vangen in en rond de natuurgebieden Skrok en Skrins.

Collectieven combineren beheermaatregelen voor broedende en overwinterende akkervogels

Voor het leefgebied open akkerland zetten agrarische collectieven vooral in op combinaties van meerjarig akkerrandenbeheer voor broedvogels en eenjarig beheer gericht op overwinterende akkervogels (zogenoemde wintervoedselakkers) (zie kader 5.5). Nieuw in het ANLb, ten opzichte van het vorige stelsel, zijn de volveldse pakketten voor 'vogelakkers', die broedgelegenheid en voedsel leveren en dus zowel gericht zijn op broedende als overwinterende akkervogels. Het zijn percelen waar voor een periode van minimaal twee jaar stroken met een kruidenmengsel worden ingezaaid, in combinatie met stroken luzerne en/of gras-klaver en stroken graan (Wiersma et al., 2019). Dit pakket geeft collectieven de ruimte om in het tweede jaar – afhankelijk van de hoogte en dichtheid van het gewas – te bepalen of het nuttig is om pleksgewijs stukken te maaien (klepelen). Uit een recente scenariostudie blijkt dat randenbeheer in combinatie met deze volvelds-pakketten bij kunnen dragen aan het herstel en behoud van akkervogelpopulaties (Klaassen et al., 2020).

Kader 5.5 Waardering uit de omgeving draagt bij aan meerjarige randen

Agrarische Natuur Drenthe streeft naar mozaïeken van 80% zomermaatregelen voor broedende akkervogels en 20% wintermaatregelen voor overwinterende akkervogels. Deze percentages komen voort uit de criteria voor het leefgebied open akkerland van de provincie (provincie Drenthe, 2019). De randen zijn over het algemeen 6 tot 9 meter breed en worden ingezaaid met speciaal daarvoor samengestelde zaadmengsels. Daarnaast sluit het collectief contracten af voor vogelakkers, in combinatie met randenbeheer. Bij het afsluiten van meerjarige randen is een aantal akkerbouwers bang voor de vestiging van akkeronkruiden als de randen niet elk jaar geploegd worden. Toch blijven de randen in de praktijk vaak langer dan de minimale periode van twee jaar op dezelfde plek liggen, omdat de deelnemer hiervoor waardering uit de omgeving krijgt en de vergoeding een vast inkomen geeft, die onafhankelijk is van bijvoorbeeld een slechte opbrengst door droogte. Een voorbeeld zijn randen in het veenkoloniale gebied. Hier liggen meerjarige randen langs waterlopen (wijken). Deze worden ongeveer elke drie tot vier jaar opnieuw ingezaaid, maar blijven ook na die periode jaar op dezelfde plek liggen.

Grote variatie in doelsoorten en beheer leefgebieden droge en natte dooradering

Bij leefgebied droge dooradering richt het beheer zich op doelsoorten die leven in grasland- of bouwlandranden en in landschapselementen, zoals bomenrijen, houtsingels, elzensingels en kleine bosjes en poelen. Daarnaast zet de provincie Drenthe droge dooradering in om verbindingszones tussen natuurgebieden uit het Natuurnetwerk te versterken. Door de grote variatie in typen droge dooradering is ook het aantal doelsoorten groot en divers, van de tweekleurige vleermuis tot de knoflookpad (zie kader 5.6). Dit betekent ook dat het beheer sterk varieert tussen doelsoorten. Omdat deze doelsoorten vaak een beperkt verspreidingsgebied hebben, varieert het benodigde beheer ook

sterk tussen regio's. Zo komt de hazelmuis alleen voor in de randen van een beperkt aantal hellingbossen in Zuid-Limburg en komt de knoflookpad beperkt voor in een klein aantal gebieden met rivierduinen en kleinschalige agrarische zandlandschappen met bos in de nabijheid. Bij de leefgebieden open grasland en open akker is deze variatie in doelsoorten en typen leefgebied veel kleiner.

Bij natte dooradering gaat het vooral over het beheer gericht op doelsoorten die leven in sloten en slootkanten, waarbij een aantal doelsoorten overlapt met het leefgebied droge dooradering, zoals de knoflookpad. Voor natte dooradering geldt, net als bij droge dooradering, dat er binnen het leefgebied een grote variatie bestaat in omstandigheden en daarmee in doelsoorten, mede bepaald door de geografische ligging van de watergangen. Deze verschillen bepalen het ingezette beheer. Zo gaat het in het veenweidegebied bijvoorbeeld vooral om combinaties van ecologisch slootschonen (baggerspuit) en beheer van onbemeste kruidenrijke graslandranden, terwijl collectief Poldernatuur in Zeeland een pakket inzet voor zilte weilanden met extensief begrazingsbeheer. Voor zowel droge als natte dooradering geldt dat er minder actuele verspreidingsgegevens bekend zijn en wordt het beheer vooral afgesloten op basis van deelnamebereidheid binnen de grenzen van het leefgebied. Ook maakt het grote aantal soorten dat gebruikmaakt van de dooradering het lastig om te bepalen wat het goede beheer op de goede plek is. Bovendien is de kennis over de precieze relatie tussen beheeractiviteiten en effecten op het grote aantal soorten van de droge en natte dooradering beperkt.

Kader 5.6 Beheer voor de knoflookpad en verbindingszones in Drenthe

Bij het beheer binnen het leefgebied droge dooradering in de Veenkoloniën/Odoorn richt Agrarische Natuur Drenthe (AND) zich vooral op de knoflookpad. Hiervoor sluiten ze kruidenrijke akkerranden van 3 meter breed af, naast opgaande landschapselementen als houtwallen, omdat het collectief weet dat er in het gebied knoflookpadden voorkomen. Met de combinatie van rand- en landschapselement tracht het collectief een overgang te realiseren van opgaand groen naar een zone met kruiden, als onderdeel van het landhabitat van de knoflookpad. Naast dit beheer gericht op één specifieke doelsoort zet AND in het leefgebied droge dooradering ook in op de aanleg van kruidenrijke akkerranden, om zo verbindingen tussen gebieden te creëren in lijn met de wens van de provincie Drenthe om met de droge dooradering verbindingszones tussen natuurgebieden te versterken. Dit beheer is dus niet gericht op specifieke doelsoorten van de droge dooradering zelf, maar op de ondersteuning van soorten die leven in de natuurgebieden.

Inzet van categorie water beperkt gericht op KRW knelpunten

Voor het sturen op het goede beheer op de goede plek, binnen de categorie water, is vooral de beheerstrategie van het waterschap van belang. Op basis hiervan overleggen waterschappen in toenemende mate met agrarische collectieven over waar het beheer binnen de begrenzing van de categorie water het best kan plaatsvinden om een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van KRW-knelpunten en welke pakketten daarvoor geschikt zijn. Omdat veel waterschappen met de categorie water in de beginfase vooral wilden bijdragen aan bewustwording onder boeren over wat ze kunnen doen aan waterkwaliteit, deed de locatie er in de eerste jaren van het ANLb vaak minder toe. Ook speelde mee dat de KRW-knelpunten in het agrarisch gebied nog niet bekend waren. Voor het daadwerkelijk bereiken van de KRW-doelen worden de maatregelen nog te weinig geclusterd ingezet en is de omvang volgens betrokkenen te gering. Wel verwachten de waterschappen in de volgende uitvoeringsperiode meer in te kunnen zetten op plekken waar zich knelpunten voordoen in de waterkwaliteit, omdat deze locaties inmiddels wel bekend zijn uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW).

Provincies en waterschappen sturen aan de voorkant nog weinig op synergie tussen de leefgebieden en de categorie water. Wel laten provincies de categorie water vaak overlappen met leefgebieden. Zuid-Holland heeft doelsoorten gekoppeld aan de categorie water. Het is vervolgens vooral aan de agrarische collectieven om synergie te bewerkstelligen tussen de categorie water en de leefgebieden. Zo stuurt Agrarisch Collectief Krimpenerwaard op synergie door langs waterstroken de eerste meters als bufferstrook voor de categorie water te begrenzen en daarnaast pakketten voor kruidenrijke graslandrand af te sluiten. In de Veenkoloniën sluit AND bufferzones voor de categorie water bewust af in de nabijheid van beheer binnen het leefgebied open akkerland om hiermee het mozaïek te versterken (voedselaanbod en dekkingsmogelijkheid).

5.3 Bevindingen ontwikkeling goede beheer op de goede plek

Inspanningen provincies en collectieven leiden tot meer goed beheer op goede plek
Het is aannemelijk dat de gezamenlijke inspanningen van provincies en agrarische collectieven leiden tot meer goed beheer op de goede plek voor weide- en akkervogels dan in het vorige stelsel. Verspreidingsgegevens van weide- en in mindere mate akkervogels hebben een grotere rol gespeeld bij het begrenzen en kiezen van locaties voor het afsluiten van beheercontracten dan in het verleden. Bovendien wordt door collectieven voor leefgebied open grasland kritisch gevolgd of de vogels er daadwerkelijk zitten en wordt het beheer daar zo nodig op aangepast. De flexibiliteit van het stelsel en de beschikbaarheid van actuele verspreidingsgegevens voor leefgebied open grasland geven hiervoor meer mogelijkheden dan het vorige stelsel. Akkervogels worden minder kritisch gevolgd tijdens het broedseizoen, waardoor niet altijd duidelijk is of de ingezette vorm van beheer ook daadwerkelijk bijdraagt aan de soorten die op een specifieke plek voorkomen. Dit is van belang omdat, net als bij weidevogels, akkervogels verschillende eisen stellen aan hun leefomgeving: er zijn geen maatregelen die voor alle soorten een positief effect hebben (Klaassen, 2020).

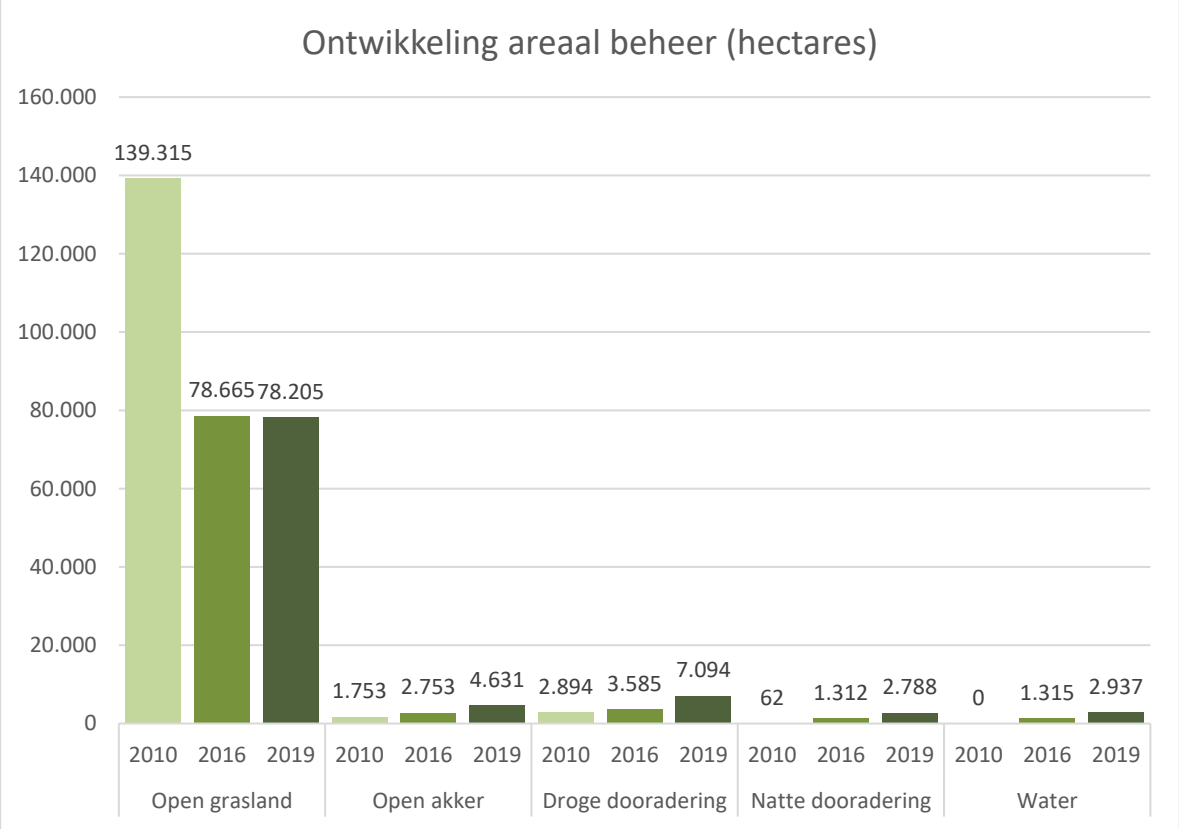
Voor leefgebieden droge en natte dooradering zijn er minder verspreidingsgegevens beschikbaar, mede omdat het gaat om een veel grotere variëteit aan soorten. Het is daarmee voor deze leefgebieden onduidelijk of het beheer op de goede plek ligt. Voor uitzonderingen zoals de hazelmuis, die wel actief gemonitord wordt, geldt dat beter ingespeeld kan worden op het afstemmen van het beheer op een specifieke plek.

Sturen op lange termijn-habitatkwaliteit is nog geen gemeengoed
Binnen het leefgebied open grasland sturen agrarische collectieven meer op het verbeteren van de habitatkwaliteit binnen een broedseizoen dan gebeurde in het oude stelsel. Zo is er sprake van een trend naar meer zwaardere beheeractiviteiten en minder legselbeheer. Veelal gaat het bij dat zware beheer om uitgesteld maaien, al dan niet gecombineerd met voorweiden en plas-dras. Deze strategie zorgt echter niet voor een verbetering van de habitatkwaliteit op de lange termijn, dus over de beheerjaren heen. Dat komt doordat deze percelen buiten de beheerperiode veelal 'regulier beheerd' worden, wat gepaard gaat met relatief intensief gebruik, een hoge mestgift en meerdere grassnedes na de rustperiode. Dergelijke percelen zijn vaak rijk aan nutriënten en het gras is vroeg in het weidevogelseizoen te dicht. Daardoor ontstaan voor de kuikens van weidevogels slecht doorwaadbare, homogene kruidenarme en insectarme vegetaties met een slechte habitatkwaliteit. Ook plas-dras en greppelplas-dras zorgen alleen binnen een seizoen voor een verhoging van de habitatkwaliteit. Na het broedseizoen loopt het water weg en wordt het weer landbouwkundig gebruikt.

Agrarische collectieven sturen ook op lange termijn-verbetering van de habitatkwaliteit, al is de omvang beperkt in vergelijking met beheertypen die gericht zijn op de korte termijn-habitatkwaliteit (zie kader 5.2 en 5.3). Verbetering van de habitatkwaliteit over de seizoenen gebeurt door de ontwikkeling van kruidenrijk grasland, het verminderen van de mestgift en het verhogen van het waterpeil. Dat zijn vormen van beheer die de grasopbrengst elk jaar verder doen dalen, wat de belangrijkste reden is dat dit soort beheer vaak moeilijker inpasbaar is in de bedrijfsvoering dan de beheeractiviteiten die een tijdelijk effect hebben. Omdat de opbrengst elk jaar verder afneemt, geeft het Agrarisch Collectief Krimpenerwaard aan dat de vergoedingen op de lange termijn te laag zijn om de opbrengstverliezen te dekken. Daarnaast moeten collectieven een afweging maken tussen de pakketten voor kruidenrijk grasland (die een factor drie duurder zijn) en die voor uitgesteld maaien, waardoor een grotere inzet op kruidenrijk grasland bij een gelijkblijvend budget ten koste gaat van het aantal hectares dat een collectief kan beheren. Tot slot kan er sprake zijn van het ontbreken van een goede uitgangssituatie voor het sturen op lange termijn-habitatkwaliteit – denk aan geëgaliseerde percelen met 100% Engels raaigras – waardoor (dure) inrichtingsmaatregelen nodig zijn om vochtig kruidenrijk grasland te ontwikkelen.

5.4 Bevindingen ontwikkeling ruimtelijke samenhang

Beheerd areaal neemt af door afname budget en meer zwaar beheer
De omvang van het totale areaal agrarisch natuurbeheer op open grasland (SNL-a en ANLb) is tussen 2010 en 2019 sterk afgenomen. De grootste daling komt voor rekening van de overgang van het oude SNL-a-stelsel in 2010 en de start van het ANLb in 2016 (zie figuur 5.1). Hiervoor zijn verschillende redenen. Zo moeten de administratieve kosten van collectieven in het ANLb uit het beheerbudget betaald worden, waardoor er per saldo minder geld beschikbaar is voor beheer. In het SNL-a werden deze kosten uit andere bronnen betaald. Daarnaast zijn de vergoedingen voor beheeractiviteiten bij de invoering verhoogd, omdat ze niet meer kostendekkend waren. Ook werd er in het oude stelsel een groot areaal legselbeheer afgesloten met een lage vergoeding per hectare. Onder het ANLb zetten de collectieven minder in op legselbeheer en meer op zwaardere beheerpakketten, zoals uitgesteld maai-beheer, kruidenrijk grasland en plas-dras die een hogere vergoeding kennen. Hierdoor kan een kleiner oppervlakte beheer worden gerealiseerd dan in het oude stelsel. Deze trend naar meer zwaar beheer zet door van 2016 tot 2019. Wel komt er extra budget beschikbaar (zie paragraaf 2.8), maar het hiermee gerealiseerde extra areaal kan de afname als gevolg van de verschuiving naar zwaarder beheer niet volledig compenseren. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering, open akkerland en de categorie water is van 2016 naar 2019 een toename van het areaal gerealiseerd (zie figuur 5.1).

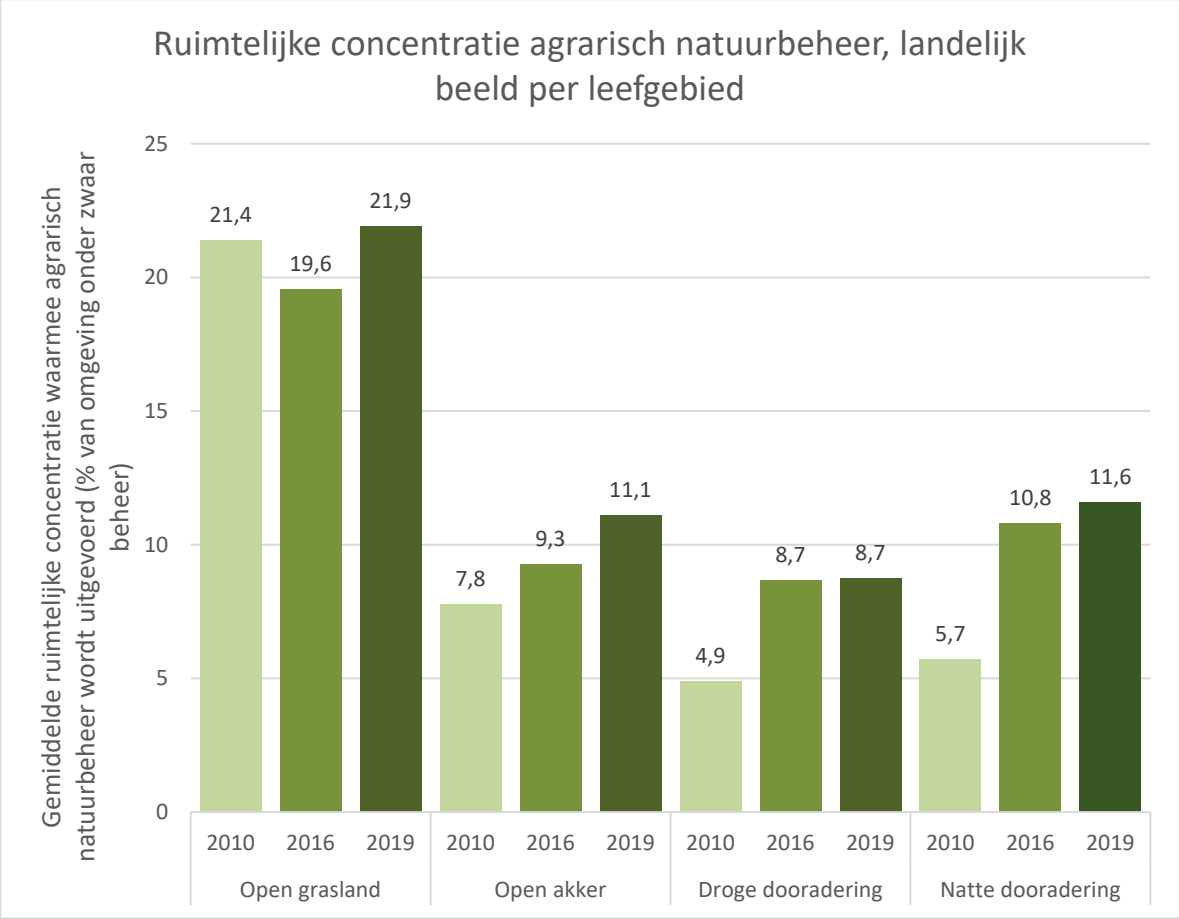


Figuur 5.1 *Ontwikkeling van het beheerde areaal voor de leefgebieden open grasland, open akkerland, droge en natte dooradering en de categorie water van zowel SNL-a als ANLb. Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is 26% SNL-a en 74% ANLb en donkergroen is 4% SNL-a en 96% ANLb.*

Ontwikkeling ruimtelijke concentratie geeft gemengd beeld
Agrarische collectieven zetten steeds breder in op het realiseren van substantiële clusters, wat ten goede zou moeten komen aan instandhouding van de VHR-doelsoorten. Figuur 5.2 toont dat het beheer in de leefgebieden natte dooradering, droge dooradering en open akker steeds meer geclusterd wordt uitgevoerd. De toename van de beheerde oppervlakte in deze leefgebieden in combinatie met een sterkere gemiddelde ruimtelijke concentratie gedurende de ANLb-periode biedt kansen voor biodiversiteit.

Bij open grasland is sprake van een lichte stijging van de gemiddelde ruimtelijke concentratie in 2019 ten opzichte van 2016. Deze stijging volgt op een lichte daling in 2016 ten opzichte van beheerjaar 2010. In deze analyse is alleen gerekend met de zwaardere beheerpakketten. Legselbeheer en kuikenvelden zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet zelfstandig bijdragen aan de genoemde opgroeihabitat, maar alleen in combinatie met de genoemde zware beheervormen (zie verder bijlage 5). Deze aanvankelijke daling is onverwacht, aangezien er bij invoering van het stelsel werd uitgegaan van een toename door de inzet op de ontwikkeling van kerngebieden voor weidevogels. Nadere analyse toont dat in 2016 zeer geïsoleerd beheer in verhouding minder voorkomt dan in 2010, maar dat hetzelfde geldt voor zeer grote clusters van beheer. In verhouding zijn er bij de overgang van 2010 naar 2016 meer kernen 'verbrokkeld' dan dat er substantiële kernen zijn bijgekomen. Mogelijke verklaringen zijn dat bij aanvang van het ANLb er nog veel SNL-a-contracten doorliepen waar niet mee geschoven kon worden. Ook hebben sommige agrarische collectieven door gebrek aan tijd contracten overgesloten zonder heel kritisch te kijken naar de ruimtelijke clustering. Verder nam het aantal hectares waarvoor beheer kon worden afgesloten vergeleken met 2010 af (zie figuur 5.1). In de loop van de ANLb-uitvoeringsperiode kwam er meer ruimte om het beheer op te schuiven en clusters te vormen. Bij dit alles moet worden aangetekend dat er sprake is van substantiële verschillen tussen provincies en gebieden.

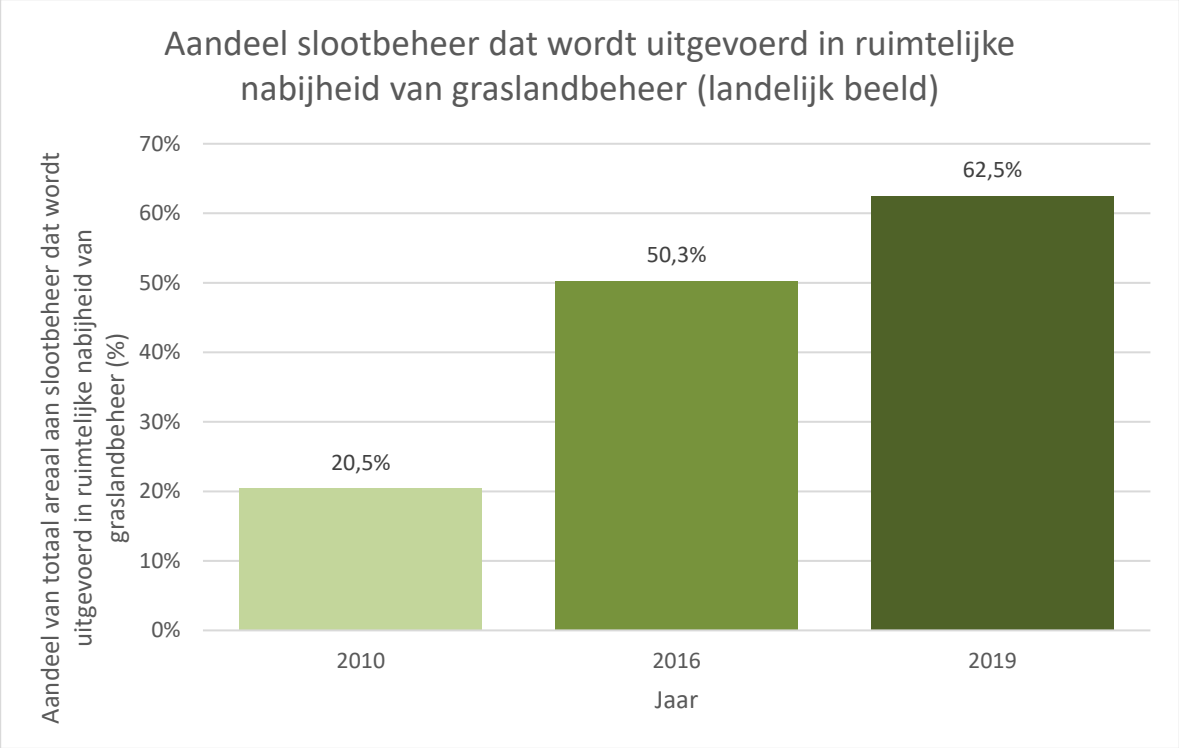
Vergelijken we de gemiddelde ruimtelijke concentratie van het beheer voor de vier leefgebieden met elkaar, dan valt op dat de ruimtelijke concentratie van het beheer voor open grasland fors hoger is dan de ruimtelijke concentratie voor de andere leefgebieden. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat open grasland veelal volvelds wordt afgesloten, terwijl het bij droge en natte dooradering en open akkerland meestal om randenbeheer gaat.



Figuur 5.2 *Ontwikkeling van de gemiddelde ruimtelijke concentratie waarmee het agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt uitgevoerd. De resultaten staan gesorteerd per leefgebied, per jaar. De ruimtelijke concentratie is bepaald door voor iedere locatie te berekenen welk aandeel van de omgeving (straal van 500 meter) wordt beheerd met agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Een waarde van 80% kan als volgt worden geïnterpreteerd: voor de locatie in kwestie geldt dat 80% van de omgeving (straal van 500 meter) wordt gedekt met agrarisch natuurbeheer. In deze analyse zijn alleen beheerpakketten met een substantiële invloed op de habitatkwaliteit meegenomen (zie bijlage 5 voor een uitgebreide methodische beschrijving). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*

Verweving slootbeheer en graslandbeheer neemt toe

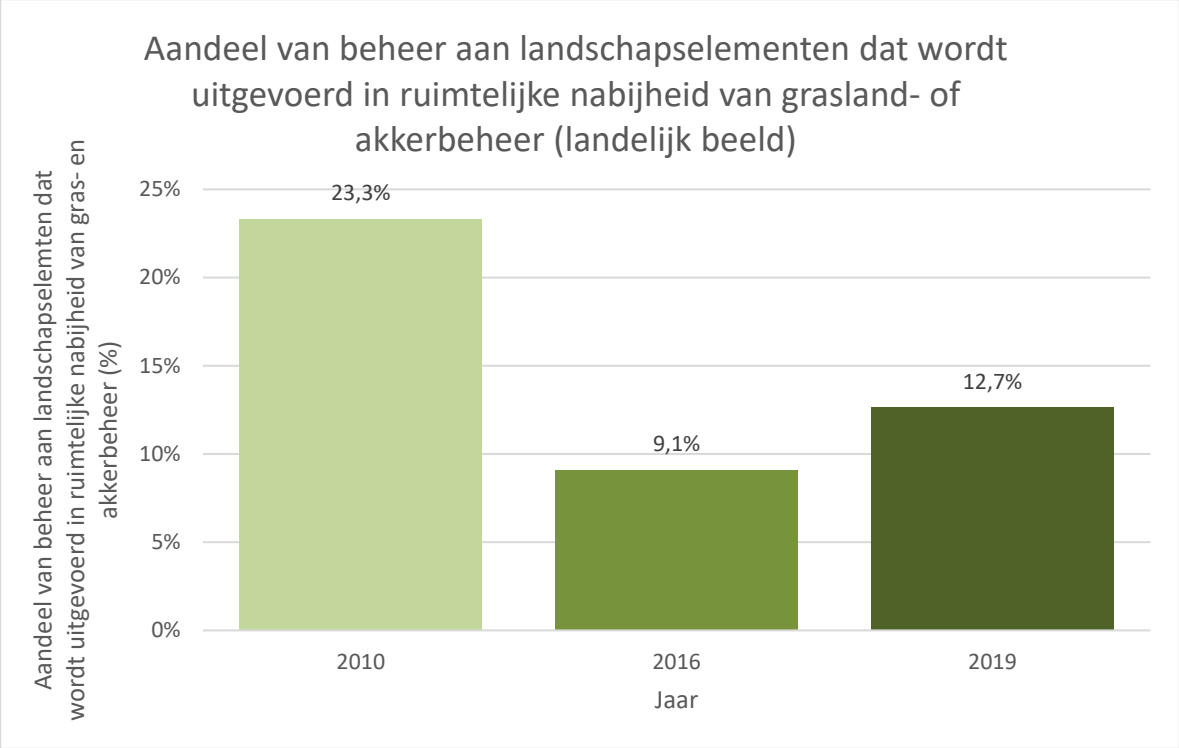
Het aandeel slootbeheer, zoals beheer van natuurvriendelijke oevers en ecologisch slootschonen, dat wordt uitgevoerd in ruimtelijke samenhang met weidevogelbeheer, nam in 2016 toe met 30 procentpunt ten opzichte van de situatie in 2010, gevolgd door een toename van 12 procentpunt in 2019 (zie figuur 5.3). Dit is een gunstig signaal, aangezien beide beheervormen complementair aan elkaar zijn. Zo maken soorten gebruik van beide habitatelementen en kunnen beide elkaar in abiotische zin beïnvloeden, doordat de uitspoeling van nutriënten (met negatieve invloed op ecologische kwaliteit van sloten) wordt beperkt door het graslandbeheer aan te passen. Een belangrijke verklaring voor de toename is dat de introductie van het leefgebied natte dooradering en de categorie water en de nieuwe middelen voor water meer mogelijkheden geven voor verweving van sloot- en graslandbeheer dan in het vorige stelsel.



Figuur 5.3 *Aandeel slootbeheer dat wordt uitgevoerd in samenhang met graslandbeheer. Op de x-as staan de jaren. Op de y-as staat het aandeel slootbeheer (natuurvriendelijke oever, ecologisch slootschonen etc.), waarvoor geldt dat deze in samenhang met graslandbeheer (uitgesteld maaien, botanisch grasland etc.) wordt uitgevoerd (aanwezigheid van deze beheervormen binnen 25 meter van de sloot). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*

Verweving landschapselementen en grasland- en akkerbeheer stijgt na aanvankelijke daling

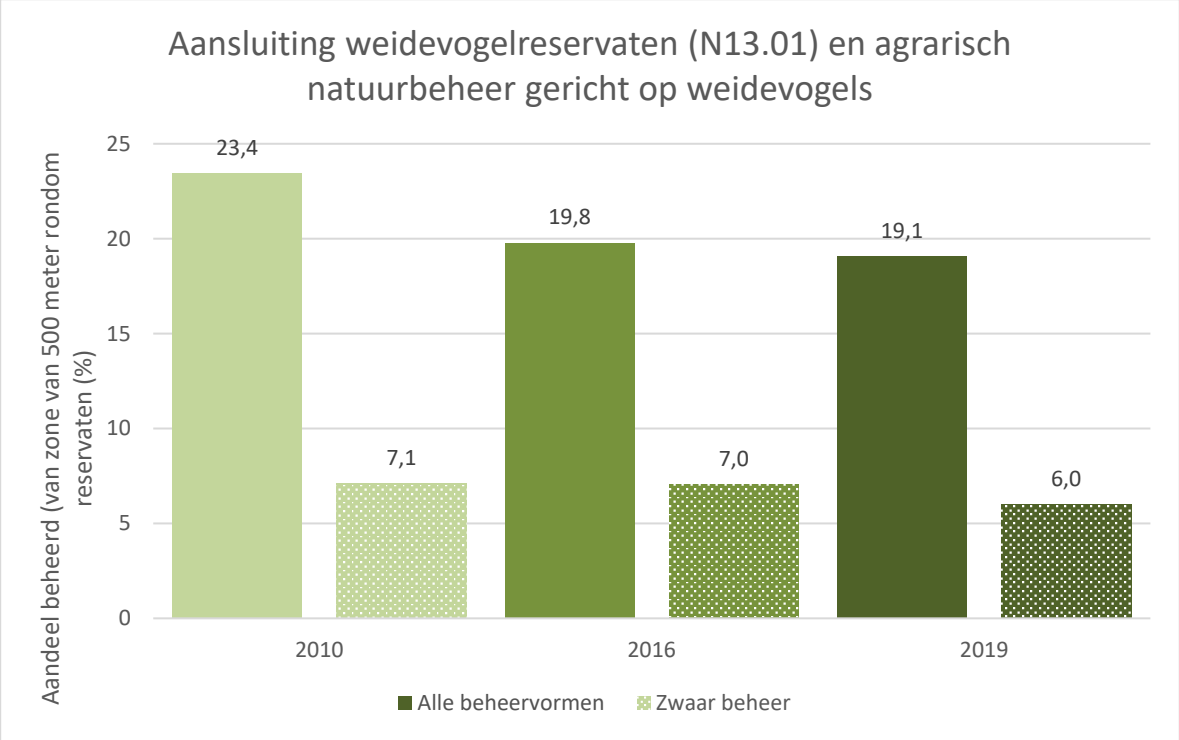
Het aandeel van het beheer aan landschapselementen dat wordt uitgevoerd in ruimtelijke samenhang met agrarisch natuur- en landschapsbeheer op grasland of akkers nam in 2016 af (-14 procentpunt) ten opzichte van de situatie in 2010, gevolgd door een licht positieve toename (+3,5 procentpunt) in 2019 (zie figuur 5.4). Deze ontwikkeling is relevant voor soorten die gebruikmaken van beide typen habitatelementen. Denk daarbij aan soorten zoals ringmus en geelgors, die landschapselementen gebruiken om te broeden/als uitvalbasis en foerageren in naastgelegen gras- en akkerland. De landelijke trend lijkt voor een belangrijk deel te worden bepaald door regionale uitschieters. Daarbij wordt in de provincies Drenthe en Brabant een hoge verweving gerealiseerd (aansluiting respectievelijk 75 en 52 procent in 2019). Voor de provincies Fryslân en Groningen is een opvallende negatieve trend waarneembaar sinds 2010. Specifieke provinciale keuzes spelen hierbij waarschijnlijk een rol. Zo heeft de provincie Fryslân in het ANLb gekozen voor een sterke focus op weidevogels en het botanisch beheer van randen uitgefaseerd. Dit geeft minder mogelijkheden voor verweving van landschapselementen met grasland- of akkerbeheer.



Figuur 5.4 *Aandeel droge dooradering-beheer dat wordt uitgevoerd in samenhang met akker- en graslandbeheer. Op de x-as staan de jaren. Op de y-as staat het aandeel droge dooradering-beheer waarvoor geldt dat deze in samenhang met akker- of graslandbeheer (uitgesteld maaien, botanisch grasland, vogelakker etc.) wordt uitgevoerd (aanwezigheid van deze beheervormen binnen 25 meter van de landschapselementen). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*

Aansluiting ANLb-weidevogelbeheer en weidevogelreservaten neemt licht af

De aansluiting van weidevogelreservaten, die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk Nederland, en het ANLb-weidevogelbeheer, nam in 2016 met 3,6 procentpunt af ten opzichte van de situatie in 2010, gevolgd door nog een lichte afname (-0,7 procentpunt) in 2019 (zie figuur 5.5). Wanneer uitsluitend wordt gekeken naar het zwaar agrarisch natuurbeheer, ontstaat nagenoeg hetzelfde beeld. De verklaring voor deze afname is niet duidelijk. Een mogelijke oorzaak kan het niet verlengen van contracten rond natuurgebieden zijn als op die percelen geen vogels broeden. Een andere reden kan zijn dat goede weidevogelpercelen onderdeel geworden zijn van Natuurnetwerk Nederland, waardoor ze niet meer onder het ANLb vallen. In de analyse is geen rekening gehouden met deze verschuivingen van weidevogelreservaten.



Figuur 5.5 *Ruimtelijke aansluiting van weidevogelreservaten (N13.01 vochtig weidevogelgrasland) en agrarisch weidevogelbeheer. De mate waarin beide op elkaar aansluiten, is geanalyseerd door met GIS te berekenen op welk aandeel (%) van de graslanden rondom weidevogelreservaten (N13.01 vochtig weidevogelgrasland) agrarisch weidevogelbeheer wordt uitgevoerd. Daarbij is een straal van 500 meter gehanteerd. De y-as toont het landelijke gemiddelde van dit percentage. Lage percentages duiden op een situatie waarin beide niet tot nauwelijks ruimtelijk op elkaar aansluiten. Hoge percentages duiden op situaties waarin beide goed op elkaar aansluiten. Op de x-as staan de jaren. Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*

Continuïteit beheer landschapselementen, sloten en poelen neemt toe

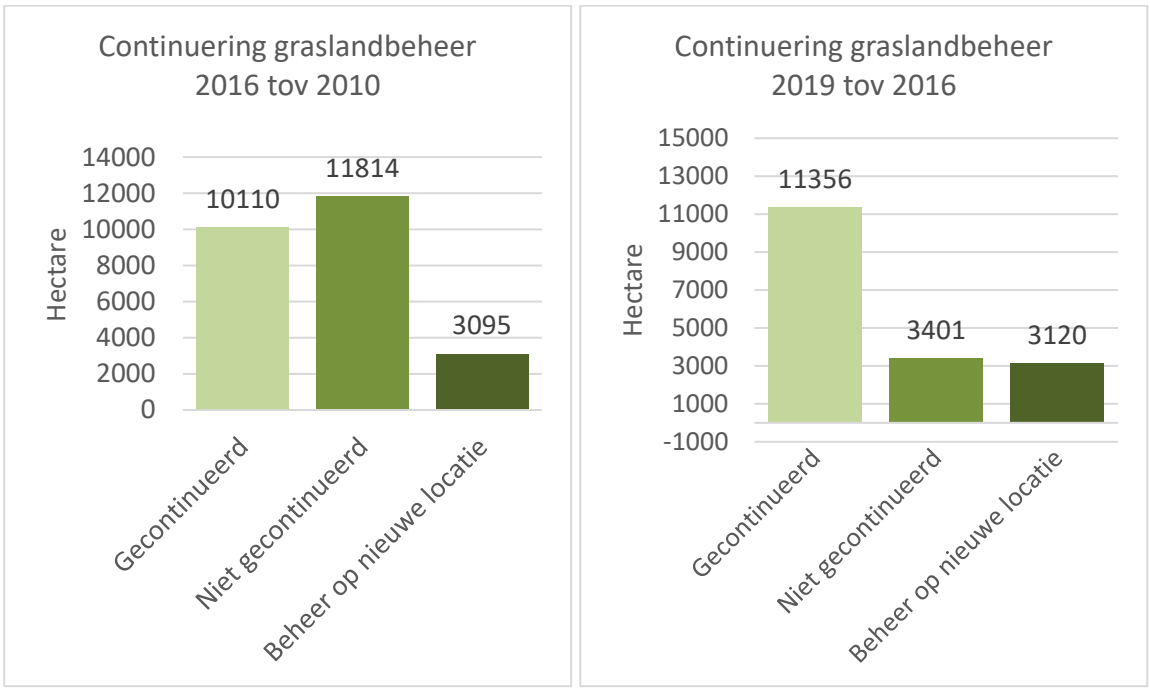
Voor alle leefgebieden en combinaties van beheerpakketten geldt dat in de overgang van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel relatief veel beheer niet is gecontinueerd en relatief veel beheer is gepositioneerd op een nieuwe locatie (zie figuur 5.6 t/m 5.9). Belangrijke reden hiervoor is de inkrimping van het areaal waarvoor beheer kan worden afgesloten. Provincies hebben scherpere keuzes gemaakt in de begrenzing van leefgebieden en instapcriteria opgesteld. Collectieven hebben deze instapcriteria grotendeels overgenomen en zich gericht op kansrijke gebieden binnen de begrenzing en contracten op locaties met tegenvallende resultaten beëindigd. Van de overgang van 2016 naar 2019 kan meer continuïteit worden verwacht. Voor het beheer van landschapselementen (figuur 5.8) en het beheer van sloten en poelen (figuur 5.9) is dit het geval: daar wordt een zeer groot aandeel van het beheer gecontinueerd op dezelfde locatie. Dat is een gunstig signaal met het oog op de ontwikkeling van de habitatkwaliteit die veelal jarenlange inspanning vereist. Voor het akkerbeheer (figuur 5.7) is dit in mindere mate het geval: een relatief groot aandeel van het beheer is geherpositioneerd. In de akkerbouw liggen randen er vaak minimaal twee jaar, omdat dit een voorwaarde van de contracten is. Toenemende onkruiddruk en vergrassing leidt er vaak toe dat deelnemers in overleg met het collectief er na die periode vaak toe overgaan om randen te verleggen of te vernieuwen. Voor zaadetende en overwinterende akkervogels is de maakbaarheid van de habitatkwaliteit in akkerland is in zekere zin groter dan voor insectenetende vogels. De ontwikkeling van vegetaties met veel zaden kan in één teeltseizoen gerealiseerd worden. Voor broedende en insectenetende akkervogels is het belangrijker dat het beheer langjarig op dezelfde plek blijft liggen, omdat de opbouw van een insectenpopulatie in een meerjarige rand beter tot ontwikkeling komt. Dit maakt het rouleren van akkerranden onwenselijk voor deze soorten.

Verschuiving van zwaarder graslandbeheer

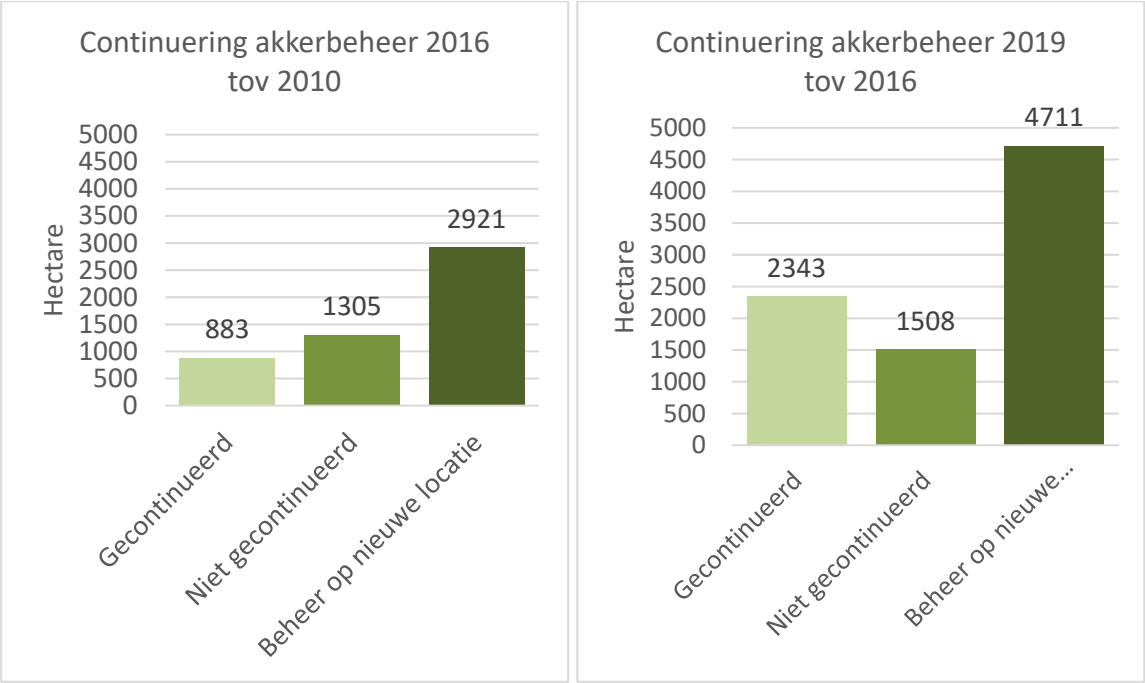
Voor het zwaardere graslandbeheer zoals uitgesteld maaibeheer, rustperiodes, plas-dras en kruidenrijke vegetatie werd voor de overgang van 2016 naar 2019 een deel niet gecontinueerd en een deel van het beheer gepositioneerd op een nieuwe locatie (zie figuur 5.6, rechts). Dit is zorgelijk vanuit het oogpunt van de langjarige ontwikkeling van de habitatkwaliteit. Zo neemt de ontwikkeling van een kruidenrijk grasland door verschraling minimaal 3 tot 10 jaar in beslag, afhankelijk van het bodemtype. Dit kruidenrijk grasland is belangrijk voor het reproductiesucces van broedvogels, maar ook uitgesteld maaien is gebaat bij een hoge mate van continuering om zo de beste uitgangssituatie op telkens dezelfde locatie te creëren zodat vogels zich daar in het voorjaar kunnen vestigen. Als het beheer jaarlijks verschuift om vogels te bedienen die door het gebied 'dwalen' kan niet gewerkt worden aan het ontwikkelen van lange termijn-habitatkwaliteit. De keerzijde van het inzetten op lange termijn-habitatkwaliteit voor collectieven is echter dat bij beperkt budget een deel van de locaties waar weidevogels zich in het voorjaar vestigen, buiten de boot zal vallen; daar kan dan niet of nauwelijks worden ingezet op het creëren van geschikte habitat voor dat broedseizoen.

Naast eenzijdige inzet op het 'volgen van de vogels' kunnen ook specifieke lokale omstandigheden en bedrijfseconomische keuzes een rol spelen bij het verschuiven van beheer. Zo verpachten in Noord-Holland veel veehouders hun grond tijdelijk aan bollentelers. Dit beperkt de continuïteit van het beheer.

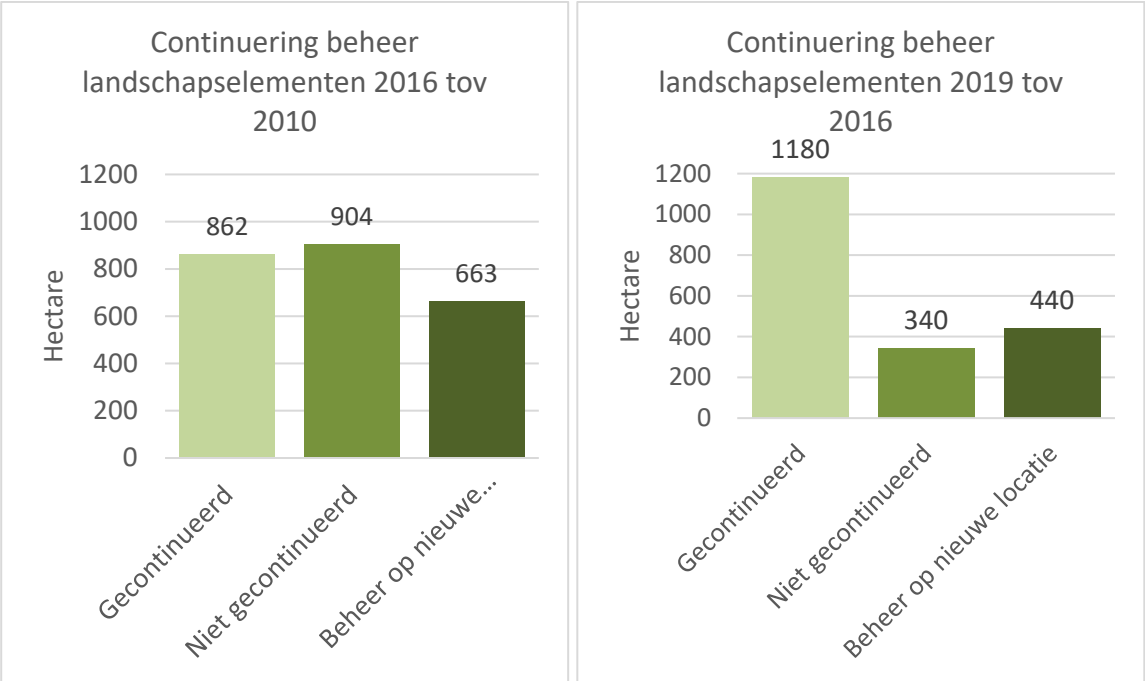
Een uitzondering op de noodzaak tot continuering van beheer vormen gebieden met zeer gunstige abiotische omstandigheden voor biodiversiteit: een hoge bodemvochtigheid en relatief extensief graslandgebruik. Daar zijn veranderingen in de ligging van zware beheerpakketten minder problematisch, aangezien eenvoudig uitstel van de maaidatum al kan leiden tot een grasland met een hoge habitatkwaliteit. Dergelijke gebieden zijn echter zeer schaars (Melman & Sierdsema, 2017).



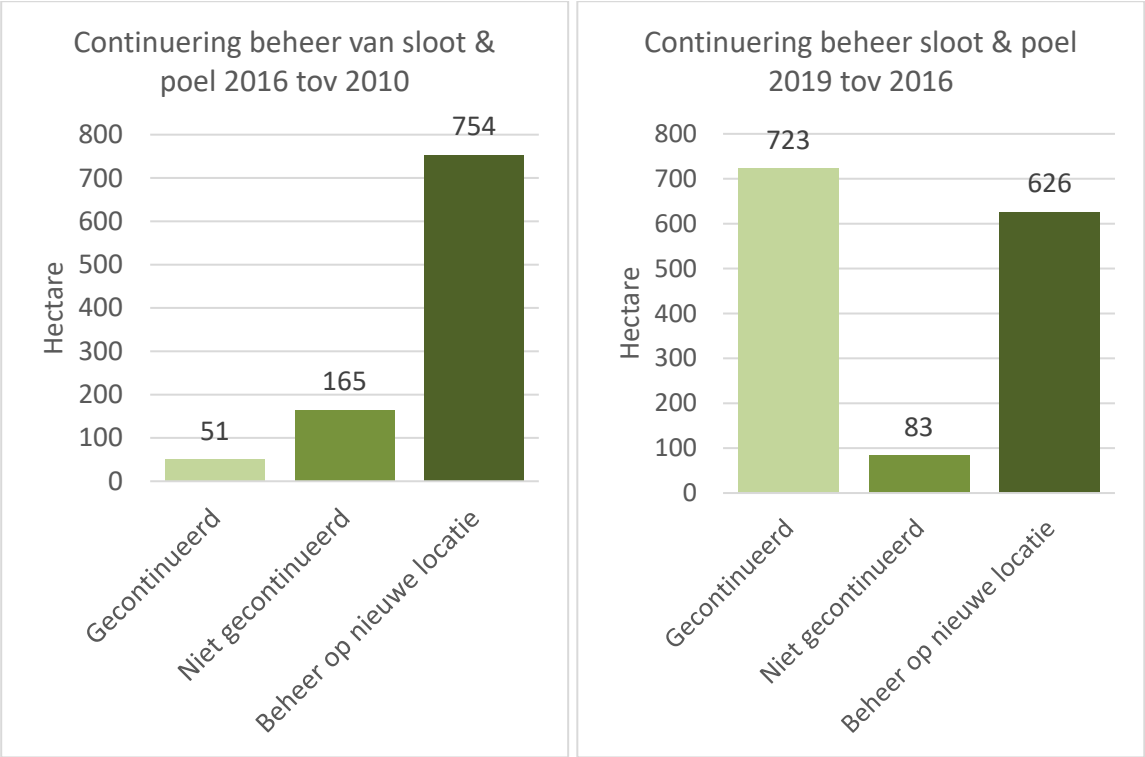
Figuur 5.6 *Continuering graslandbeheer voor 2016 t.o.v. 2010 (links) en 2019 t.o.v. 2016 (rechts). De volgende beheerpakketten zijn meegenomen: 3 (plas-dras), 5 (kruidenrijk grasland, 13 (botanisch grasland), 31, 32 (insectenrijkgrasland(rand)), 41 (ontwikkeling kruidenrijk grasland). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*



Figuur 5.7 *Continuering akkerbeheer voor 2016 t.o.v. 2010 (links) en 2019 t.o.v. 2016 (rechts). De volgende beheerpakketten zijn meegenomen: 15 (wintervoedselakker), 16 (vogelakker), 17 (bouwland voor hamsters), 18 (kruidenrijke akker), 19 (kruidenrijke akkerrand). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*



Figuur 5.8 *Continuering beheer van landschapselementen voor 2016 t.o.v. 2010 (links) en 2019 t.o.v. 2016 (rechts). De volgende beheerpakketten zijn meegenomen: 20 (hakhoutbeheer), 22 (knip- of scheerheg), 23 (struweelhaag), 24 (struweelrand), 26 (boomgaard), 27 (hakhout), 28 (griend), 29 (bosje). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb (bos). Lichtgroen is volledig SNL-a, middengroen is een mix SNL-a en ANLb en donkergroen bijna volledig ANLb.*



Figuur 5.9 *Continuering beheer van sloten en poelen voor 2016 t.o.v. 2010 (links) en 2019 t.o.v. 2016 (rechts). De volgende beheerpakketten zijn meegenomen: 9 (poel en klein historisch water), 10 (natuurvriendelijke oever), 11 (rietzoom en klein rietperceel), 12 (duurzaam slootbeheer).*

5.5 Conclusies

- Het is aannemelijk dat de inspanningen van provincies en agrarische collectieven leiden tot verschuiving van het beheer naar die plekken waar de vogels zitten, omdat verspreidingsgegevens van weide- en in mindere mate akkervogels een grotere rol hebben gespeeld bij het begrenzen en kiezen van locaties voor het afsluiten van beheercontracten dan in het vorige stelsel.
- Voor de leefgebieden droge en natte dooradering zijn deze verspreidingsgegevens er nauwelijks, mede omdat het gaat om een veel grotere variëteit aan soorten waar geen landelijke monitoring voor bestaat. Het is daarmee voor deze leefgebieden onduidelijk of het beheer op de goede plek ligt.
- Voor een daadwerkelijke bijdrage aan de KRW-doelen worden de maatregelen uit de categorie water nog te weinig geclusterd ingezet en is de omvang te gering. Waterschappen verwachten de volgende uitvoeringsperiode wel meer op locatie te gaan sturen.
- Er wordt voor open grasland meer gestuurd op habitatkwaliteit dan in het oude stelsel. Er is sprake van een trend naar meer zwaar beheer en minder legselbeheer. Veelal gaat het bij dat zware beheer om uitgesteld maaien, al dan niet gecombineerd met voorweiden en plas-dras. Deze strategie zorgt echter niet voor een verbetering van de habitatkwaliteit op de lange termijn.
- Sturen op lange termijn-habitatkwaliteit komt bij open grasland ook voor, maar is voor veel collectieven moeilijker te realiseren dan korte termijn habitatkwaliteit wegens gebrek aan animo bij deelnemers. Hierbij gaat het om het ontwikkelen van kruidenrijk grasland, het verminderen van de mestgift en het verhogen van het waterpeil. Deze maatregelen zijn lastig in te passen in de bedrijfsvoering, omdat ze tot structureel lagere opbrengsten leiden, waarop de beheervergoedingen niet zijn afgestemd en de duur van de ANLb-contracten onvoldoende zekerheid biedt.
- De ruimtelijke concentratie van het beheer voor de leefgebieden open akker en natte en droge dooradering is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel en gedurende de uitvoeringsperiode van het ANLb. Voor open grasland is er ook sprake van een lichte stijging gedurende het ANLb, maar nam de ruimtelijke concentratie bij de invoering van het stelsel aanvankelijk licht af. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de afname van het aantal hectares waarvoor beheer kan

worden afgesloten bij de overgang naar het nieuwe stelsel en het doorlopen van veel SNL-a-contracten waar niet mee kon worden geschoven.

- De continuïteit van beheer van de sloten en poelen en landschapselementen en in mindere mate open akker en open grasland is toegenomen ten opzichte van het begin van het stelsel toen veel beheer is geherpositioneerd. Een deel van het weidevogelbeheer is echter niet gecontinueerd in de periode 2016 tot 2019 of gepositioneerd op een nieuwe locatie. Deze roulatie, die mogelijk veroorzaakt wordt doordat agrarische collectieven het beheer met de vogels mee laten bewegen, zorgt ervoor dat er op deze locaties niet gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van lange termijnhabitatkwaliteit.
- Door veel agrarische collectieven wordt de predatiedruk als belangrijkste oorzaak van het lage broedsucces van weidevogels gezien. Veel predatoren mogen niet bejaagd worden. Als aan het eind van het broedseizoen het broedsucces keer op keer onvoldoende is, heeft men het gevoel dat alle inspanning voor niets is geweest. Dit is een serieus risico voor de motivatie en deelnamebereid binnen het ANLb.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De verwachtingen van het ANLb waren bij invoering in 2016 hoog gespannen. Ingrijpende vernieuwingen in zowel de inhoud als organisatie van het beleid moesten bijdragen aan een betere uitvoerbaarheid, lagere uitvoeringskosten, een grotere doelgerichtheid en een grotere bijdrage aan de stabilisatie van ANLb-doelsoorten, vergeleken met het vorige stelsel. Ook moest het ANLb, anders dan in het verleden, bijdragen aan de realisatie van de KRW-doelen en robuuste watersystemen. In het slothoofdstuk van deze tussenevaluatie maken we de balans op door in te gaan op de vraag in hoeverre deze verwachtingen worden waargemaakt, wat daarvoor de belangrijkste verklarende factoren zijn en welke handelingsopties er zijn voor het vergroten van de uitvoerbaarheid, doelgerichtheid en bijdrage aan ecologische condities in de huidige en volgende uitvoeringsperiode. De focus ligt hierbij op de huidige uitvoeringspraktijk en de vraag 'doen we de dingen goed?' en 'hoe kan het beter?'.

Sinds de invoering van het ANLb hebben de ontwikkelingen rond biodiversiteit op boerenland niet stilgestaan. Gevoed door negatieve trends van weide- en in mindere mate akkervogels is de discussie ontbrand of er niet veel meer nodig is voor biodiversiteitsherstel in het landelijk gebied. Natuurinclusieve landbouw, ecoregelingen in het GLB, het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, het Aanvalsplan Grutto, het zijn slechts enkele voorbeelden van initiatieven die inspelen op deze behoefte. Het is daarom belangrijk om aan het slot van deze evaluatie te reflecteren op de vraag of we met het ANLb 'de goede dingen' doen en wat we op basis van dit onderzoek kunnen zeggen over vernieuwing van het beleid voor biodiversiteit in het landelijk gebied. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de geschiktheid van het ANLb voor de gestelde opgaven, de mogelijkheid die het ANLb biedt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en de samenhang met andere beleidsinstrumenten. De beantwoording van deze vragen heeft het karakter van een reflectie op basis van evaluatiebevindingen. Er is geen nader onderzoek gedaan naar de geformuleerde oplossingsrichtingen.

We vervolgen dit hoofdstuk met de conclusies over en handelingsopties voor uitvoerbaarheid (paragraaf 6.2), doelgerichtheid (paragraaf 6.3) en ecologische condities (paragraaf 6.4). We sluiten af met een reflectie op het ANLb in relatie tot de bredere discussie over biodiversiteit in het landelijk gebied (paragraaf 6.5).

6.2 Uitvoerbaarheid

Duidelijke rollen en samenwerking ketenpartners dragen bij aan grotere uitvoerbaarheid
De uitvoerbaarheid van het ANLb is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en heeft zich gedurende de uitvoeringsperiode verder ontwikkeld. Het is na vier jaar duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. Zo zijn er veertig agrarische collectieven ontstaan die op professionele wijze werken aan de uitvoering van het ANLb, nieuwe projecten oppakken en samenwerkingsrelaties aangaan. Ook de rollen van de andere ketenpartijen (Ministerie van LNV, provincies, waterschappen, BIJ12, de RVO, de NVWA en BoerenNatuur) zijn grotendeels uitgekristalliseerd. Er is bij ketenpartners bovendien een sterke gedrevenheid om het stelsel tot een succes te maken en ook de deelnamebereidheid onder boeren is toegenomen. Naast de mogelijkheden die het collectieve stelsel biedt, speelt bij deze deelnamebereidheid ook de algemene verduurzamingstrend in de landbouw een positieve rol.

Ook de samenwerking in de uitvoeringsketen is versterkt, mede door de overkoepelende overlegverbanden zoals het Managementoverleg ANLb en de Taakgroep Agrarisch Beheer, waarin specifieke ANLb-uitvoeringsissues kunnen worden besproken. Wel zou de betrokkenheid van provincies bij de

contacten met de EU over het stelsel beter kunnen. Deze lopen nu grotendeels via LNV en dat is gezien de regierol van de provincies in de uitvoering onwenselijk.

Aanbeveling 1 (provincies): Trek samen op met het ministerie van LNV in de contacten met de EU over de bijdrage van het stelsel aan de VHR-doelstellingen, de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de audits van de Europese Commissie.

Waterschappen, TBO's en vrijwilligersorganisaties zijn geen volwaardige ketenpartner
De waterschappen zijn na een trage start inmiddels aangehaakt, maar functioneren op overkoepelend niveau nog niet als volwaardige ketenpartners. Om de synergie tussen de leefgebieden, de categorie water en het waterbeleid te versterken, is het nodig dat hun betrokkenheid in de diverse overleggremia rond het ANLb op verschillende niveaus wordt versterkt.

LandschappenNL wordt als vertegenwoordiger van de vrijwilligers niet genoemd als ketenpartner, terwijl vrijwilligers wel een cruciale rol spelen in de beheermonitoring waarmee ze bijdragen aan het gewenste 'lerend beheren'. Daar komt nog bij dat hun positie kwetsbaar is door de vergrijzing van hun ledenbestand. Bovendien is de onafhankelijkheid van vrijwilligers niet overal geborgd, doordat bij gebrek aan voldoende vrijwilligers, taken als teller en veldmedewerker voor het collectief soms worden gecombineerd. Heldere afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden, gekoppeld aan verdere professionalisering is nodig om hun bijdrage te borgen.

Ook de TBO's hebben geen formele rol gekregen in de uitvoering van het stelsel, terwijl er in de aanloop van het ANLb wel informele afspraken zijn gemaakt over samenwerking en afstemming van beheer tussen TBO's en collectieven op basis van gelijkwaardigheid. De samenwerking die ontstaat, heeft daardoor veelal een operationeel karakter en is sterk afhankelijk van de welwillendheid van personen in een gebied. De samenwerking tussen TBO's en de agrarische collectieven kan worden versterkt door een combinatie van faciliteren en formaliseren.

Aanbeveling 2 (ketenpartijen): Versterk de samenwerking met de Unie van Waterschappen, TBO's en LandschappenNL als vertegenwoordiger van de vrijwilligers op overkoepelend niveau.

Aanbeveling 3 (provincies): Investeer in de professionalisering van vrijwilligers en borg de onafhankelijkheid van de beheermonitoring.

Aanbeveling 4 (provincies): Faciliteer en formaliseer de samenwerking tussen TBO's en agrarische collectieven op gebiedsniveau, bijvoorbeeld door de opstelling van gezamenlijke beheerrapportages en beheerplannen te ondersteunen en hieraan nadere eisen te stellen bij de subsidieverlening aan TBO's en agrarische collectieven.

Agrarische collectieven hebben voldoende bevoegdheden en middelen voor uitvoering taken
Agrarische collectieven beschikken over het algemeen over voldoende bevoegdheden en middelen om hun coördinerende en administratieve taken in het ANLb uit te voeren. Wel is de financiële positie van de collectieven kwetsbaar. Belangrijkste reden is dat betaling van de administratieve taken en het beheer plaatsvindt na afronding van het beheerjaar, waardoor collectieven een jaar moeten voorfinancieren. Omdat agrarische collectieven dit bij aanvang van het stelsel meestal niet zelf konden financieren, hebben veel provincies renteloze leningen verstrekt ter overbrugging. Ook hebben ze beperkte financiële ruimte voor kennisontwikkeling. Er is binnen het ANLb geen structurele voorziening getroffen voor onderzoek en andere kennisactiviteiten, terwijl er wel de nodige kennishiaten zijn (zie verder aanbeveling 22).

Aanbeveling 5 (LNV, provincies): Zorg binnen het subsidiekader voor de nieuwe uitvoeringsperiode voor mogelijkheden voor bevoorschotting van de uitvoeringskosten van agrarische collectieven waarmee zij de periode tot uitbetaling van de subsidie kunnen overbruggen en financieel zelfstandig kunnen draaien.

Flexibiliteit wordt beperkt door Europese regels
Het ANLb biedt meer flexibiliteit en ruimte voor gebiedsgericht maatwerk dan het vorige stelsel. Provincies sturen meer op hoofdlijnen en agrarische collectieven hebben diverse mogelijkheden om beheerafspraken af te stemmen op de specifieke lokale omstandigheden, ook gedurende het seizoen. Deze mogelijkheden worden echter beperkt door Europese regels. Administratie, verantwoording en controles dienen op een zeer gedetailleerd niveau plaats te vinden en wijzigingen in het beheer moeten tijdig doorgegeven worden vanwege verantwoordings- en controleverplichtingen. Zo is er in de praktijk behoefte om vroeger te kunnen maaien bij geen aanwezigheid van vogels in 15 juni-land of stroken uit te kunnen maaien in te dicht kuikenveld. Ook de eisen aan de beheeractiviteiten voor plas-dras blijken in de praktijk lastig uitvoerbaar, wat leidt tot problemen met de controles door de NVWA.

Door de eisen aan verantwoording en controle, in combinatie met het flexibel in willen spelen op de omstandigheden in het veld, ervaren collectieven een grote administratieve last die ten koste gaat van hun inzet om de kwaliteit van het beheer te vergroten. Deze administratieve last is bovendien niet evenredig met de beheerde oppervlakte van de verschillende leefgebieden en de categorie water. Natte en droge dooradering en de categorie water brengen hogere administratieve lasten per hectare met zich mee dan open grasland.

Aanbeveling 6 (ketenpartijen): Werk gezamenlijk mogelijkheden uit voor vereenvoudiging van het stelsel en vermindering van administratieve lasten voor agrarische collectieven. In het onderzoek zijn hiervoor diverse opties naar voren gekomen. Het betreft (niet uitputtend):
- Het samenvoegen van de leefgebieden natte en droge dooradering, omdat deze leefgebieden vaak overlappen in doelsoorten en type beheer.
- Het aanpassen van de meldingstermijnen om daarmee de flexibele uitvoering van het beheer te vergroten.
- Bij het (her)formuleren van de subsidievoorwaarden voor beheeractiviteiten de controleerbaarheid als een belangrijk criterium meenemen en inspelen op de mogelijkheden die bijvoorbeeld satellietbeelden bieden. Hiermee kan het aantal veldcontroles worden verminderd.
- Het verhogen van de effectiviteit van de veldcontroles door het verbeteren van het gesprek en de verwerking van opmerkingen rond geconstateerde afwijkingen.
- Het aanduiden van natuurvriendelijke oevers en landschapselementen als onderdeel van de landbouwpercelen in de referentielaag landbouwgrond van LNV en voorkomen dat plas-drassen bij controles niet worden gezien als productieve landbouwgrond. Hiermee kan onzekerheid over het mislopen van hectaretoeslagen bij deelnemers worden voorkomen.
- Het synchroniseren van ketenprocessen, zoals het tijdig doorvoeren van wijzigingen in de referentielaag landbouwgrond van LNV om het aantal foutmeldingen en benodigde correcties te verminderen.

Aanbeveling 7 (LNV, provincies): Bespreek de voorstellen voor vereenvoudiging die aanpassing vergen van de Europese uitvoeringsverordening in een vroeg stadium met de Europese Commissie.

Zelfsturend vermogen van agrarische collectieven neemt toe
Het zelfsturend vermogen van agrarische collectieven is toegenomen en betreft naast het op professionele wijze uitvoeren van de taken in het ANLb ook het bijdragen aan de transitie in de richting van een meer natuurinclusieve landbouw. Wel zijn er verschillen tussen collectieven in professionaliteit en de mate waarin zij nieuwe activiteiten (kunnen) oppakken. Verbeteringen zijn mogelijk op het punt van strategievorming, scheiding bestuur- en werkorganisatie, verduidelijken taakverdeling met ANV's en opschaling en samenwerking. Ook is de huidige organisatiestructuur bij de meeste collectieven logischerwijs gebaseerd op hun rol in het ANLb en nog niet op bredere ambities. Het in lijn brengen van de organisatiestructuur met nieuwe rollen verdient aandacht, mede in het licht van de mogelijke nieuwe rollen die collectieven kunnen spelen bij de uitvoering van de ecoregelingen in het nieuwe GLB.

Aanbeveling 8 (agrarische collectieven, BoerenNatuur): Blijf inzetten op verdere professionalisering en pas de organisatiestructuur aan op verbrede ambities en rollen.

6.3 Doelgerichtheid

Grotere gerichtheid op VHR-doelsoorten dan in vorige stelsel
Het ANLb richt zich meer dan het vorige stelsel op de benoemde VHR-doelsoorten van de leefgebieden open grasland en open akker. Dit komt doordat provincies nadere keuzes maken in doelsoorten die doorwerken in de selectie en begrenzing van de leefgebieden, in de beoordeling van de gebiedsaanvragen en in de beheerkeuzes van de agrarische collectieven. Voor open grasland is de doelgerichtheid het grootst, doordat collectieven actuele verspreidingsgegevens van doelsoorten en beheermonitoring inzetten om het beheer doelgerichter te maken. Voor open akkerland zijn er minder (actuele) verspreidingsgegevens beschikbaar waarvan collectieven gebruik kunnen maken. Ook hebben ze meestal geen toegang tot de gegevens van de NDFF. Het actualiseren en uitbreiden van de verspreidingsgegevens en het verbeteren van de toegang van agrarische collectieven tot gegevens die wel beschikbaar zijn, kunnen de doelgerichtheid voor open akkerland vergroten.

Voor de leefgebieden natte en droge dooradering is doelgerichtheid moeilijker te realiseren door de grote variëteit aan doelsoorten en daaruit voortvloeiende habitateisen voor deze gebieden, het ontbreken van duidelijke instapcriteria, beperktere kennis over de relatie tussen het gevoerde beheer en het voorkomen van de doelsoorten en een gebrek aan (toegang tot) verspreidingsgegevens. Uitzondering is een aantal soorten waar veel focus op ligt, zoals de grauwe klauwier, de hazelmuis en de boomkikker. Daarvan is vaak wel bekend waar ze voorkomen en wat ze nodig hebben. Ook spelen soms andere prioriteiten bij provincies en/of collectieven een rol bij het gebrek aan doelgerichtheid voor VHR-soorten van deze leefgebieden, zoals de bijdrage aan brede biodiversiteit, de ondersteuning van verbindingszones en landschappelijke waarden. De doelgerichtheid voor deze leefgebieden kan worden vergroot door het beheer vooral te richten op doelsoorten waarvan helder is welk beheer ze op een specifieke plek nodig hebben en waarvan bekend is waar ze zitten. Agrarische collectieven dienen hiertoe beter toegang te krijgen tot de verspreidingsgegevens uit bestaande meetnetten en de huidige meetnetten dienen uitgebreid te worden in het landelijk gebied. Bovendien dient de beheermonitoring voor deze leefgebieden te worden versterkt.

Aanbeveling 9 (provincies, agrarische collectieven): Versterk de doelgerichtheid voor de leefgebieden droge dooradering en natte dooradering, door het beheer te richten op soorten waarvan bekend is waar ze voorkomen en wat ze nodig hebben.

Aanbeveling 10 (LNV, provincies, soortenorganisaties): Breid de bestaande meetnetten in het agrarisch gebied voor ANLb-doelsoorten uit en geef agrarische collectieven toegang tot de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF).

Vooralsnog beperkte doelgerichtheid voor de categorie water
De doelgerichtheid van de categorie water voor KRW-doelen is beperkt door de aanvankelijke inzet van de waterschappen op bewustwording bij boeren en het opdoen van ervaring met het stelsel, maar neemt wel toe door meer inzet van watermaatregelen op knelpunten voor de waterkwaliteit. Om de doelgerichtheid te vergroten, dienen waterschappen in de komende uitvoeringsperiode duidelijk te maken welke doelen ze waar nastreven. Dit wordt vergemakkelijkt doordat de waterkwaliteitsknelpunten in het agrarisch systeem inmiddels beter in kaart gebracht zijn. Deze doelgerichtheid kan wel ten koste gaan van de mogelijkheden om synergie met de leefgebieden te bereiken, tenzij de waterschappen ervoor kiezen te focussen op KRW-doelen binnen de begrenzing van de leefgebieden Dit is ook een aandachtspunt wanneer gekozen wordt voor een verdere verbreding van het ANLb in de komende uitvoeringsperiode met andere doelen, zoals klimaat. Doelgerichtheid voor afzonderlijke doelen kan ten koste gaan van het realiseren van synergie tussen doelen. Wanneer synergie gewenst is, moet hier actief op worden gestuurd aan de voorkant door provincies, waterschappen en andere betrokkenen.

Aanbeveling 11 (waterschappen, provincies): Vergroot de doelgerichtheid van de categorie water door focus aan te brengen in de doelen en plekken waar het beheer wordt ingezet.

Lange lijst met doelsoorten is moeilijk hanteerbaar in de praktijk
De provinciale praktijk om aan de selectie van 68 VHR-soorten nog tientallen andere provinciale soorten toe te voegen, betekent een risico voor de doelgerichtheid voor de VHR-soorten voor alle vier de

leefgebieden. De lange lijst met VHR- en provinciale doelsoorten is bovendien moeilijk te hanteren in de praktijk en daarmee vooral een papieren tijger. Het is de vraag of het beheer bijdraagt aan de instandhouding van al deze soorten, omdat er in de praktijk geprioriteerd wordt in de beheerkeuzes voor een beperkt aantal van deze doelsoorten, bijvoorbeeld door voor open grasland gidssoorten te benoemen. De benoeming van gidssoorten draagt wel bij aan meer focus en een betere hanteerbaarheid voor collectieven, maar het is onduidelijk in hoeverre de overige doelsoorten meeliften op het beheer van de gidssoorten. Informatie ontbreekt bovendien over wat de individuele keuzes van provincies en collectieven betekenen voor de 68 soorten zelf. Keuzes zijn vooraf niet onderling afgestemd tussen provincies en er heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden over het gezamenlijke effect van de keuzes.

Voor het versterken van de doelgerichtheid, is het nodig dat de provincies de lijst met VHR-doelsoorten en provinciale soorten kritisch tegen het licht houden en inzichtelijk maken waar ze in de praktijk echt op willen inzetten met het ANLb. Vervolgens is een analyse nodig van de soorten die aantoonbaar op de geprioriteerde gidssoorten meeliften. Op basis van dit beeld kan de lijst beperkt worden tot geprioriteerde soorten en meeliftsoorten. Dit schept helderheid en voorkomt verkeerde verwachtingen. De doelgerichtheid kan nog verder worden versterkt als provincies hun prioriteiten afstemmen, gezamenlijk in beeld (laten) brengen wat de geprioriteerde doelsoorten nodig hebben en welke maatregelen daarvoor ingezet moeten worden en op basis hiervan de huidige verdeling van ANLb-middelen over de leefgebieden en de provincies tegen het licht houden.

Aanbeveling 12 (provincies): Beperk de lijst met doelsoorten tot prioritaire soorten en soorten die aantoonbaar met de prioritaire soorten meeliften en stem keuzes onderling af.

Aanbeveling 13 (provincies): Vraag onafhankelijk advies over de benodigde inzet voor de prioritaire soorten en bepaal de betekenis hiervan voor de verdeling van de middelen over de leefgebieden en de provincies.

6.4 Ecologische condities

Benodigde omvang beheerinspanningen niet duidelijk
Hoewel het ANLb zich richt op de instandhouding van VHR-doelsoorten is nooit inzichtelijk gemaakt hoe groot de omvang van de beheerinspanning voor de 68 doelsoorten moet zijn om de negatieve trends van al deze soorten te keren. Er zijn wel scenariostudies gedaan naar weide- en akkervogels (Melman en Sierdsma, 2017; Klaassen et al., 2020), maar die geven geen rechtstreeks antwoord op de vraag wat de benodigde omvang van het ANLb moet zijn en wanneer het goed genoeg is, mede in relatie tot andere beleidsinstrumenten die worden ingezet voor deze doelen.

De verwachting is dat de huidige omvang van het ANLb en het beheerbudget onvoldoende zijn om de negatieve trends te keren en zo te zorgen voor een goede staat van instandhouding voor de 68 doelsoorten, maar het is niet duidelijk hoe groot het verschil tussen de huidige en benodigde inzet is. Dit maakt het lastig aanbevelingen te doen voor opschaling. Agrarische collectieven zien wel mogelijkheden voor een groei van het beheerde areaal van 75.000 hectare in 2018 naar circa 102.000 hectare in 2027. Hiervoor zou het beheerbudget moeten stijgen van € 59 miljoen in 2019 tot € 110 miljoen in 2027. Daarbij zien zij met name mogelijkheden voor uitbreiding van het beheer in de leefgebieden open akker en droge dooradering (Faber et al., 2020).

Aanbeveling 14 (ketenpartijen): Bepaal de benodigde omvang van het ANLb en het beheerbudget, mede in relatie tot andere beleidsinstrumenten, voor de goede staat van instandhouding voor de 68 VHR-doelsoorten en KRW-doelen en formuleer op basis daarvan realistische doelen voor het ANLb.

Meer beheer op de goede plek
Voor de leefgebieden open grasland en open akker is het aannemelijk dat de inspanningen van provincies en agrarische collectieven bij hebben gedragen aan meer beheer op plekken waar de doelsoorten zitten. Reden is dat verspreidingsgegevens van weide- en in mindere mate akkervogels een grotere rol hebben gespeeld bij het begrenzen en kiezen van locaties voor het afsluiten van beheercontracten dan in het vorige stelsel. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering zijn er

minder verspreidingsgegevens beschikbaar, mede omdat het gaat om een groter aantal en een grotere variëteit aan soorten. Het is daarmee voor deze leefgebieden grotendeels onduidelijk of het beheer op de goede plek ligt binnen de begrenzing. Voor een daadwerkelijke bijdrage aan de KRW-doelen worden de maatregelen uit de categorie water nog te weinig ingezet op de plekken waar knelpunten voor de waterkwaliteit liggen en is de omvang te gering. Waterschappen verwachten de volgende uitvoeringsperiode wel meer op specifieke locaties te gaan sturen, omdat ze inmiddels meer inzicht hebben in waar de knelpunten zich bevinden in het agrarisch gebied.

Aanbeveling 15 (agrarische collectieven, provincies): Investeer voor de leefgebieden droge en natte dooradering in monitoring van de doelsoorten om inzicht te krijgen in waar de soorten echt zitten en wat ze nodig hebben. Benut deze kennis voor het meer locatie-specifiek inzetten van passende (combinaties van) beheermaatregelen.

Beperkte inpasbaarheid beheer voor lange termijn-habitatkwaliteit open grasland
Er wordt voor open grasland meer ingezet op zwaar beheer en minder op legselbeheer dan in het vorige stelsel. Veelal gaat het bij dat zware beheer om uitgesteld maaien, al dan niet gecombineerd met voorweiden en plas-dras. Deze strategie zorgt over het algemeen echter niet voor een verbetering van de habitatkwaliteit op de lange termijn, omdat na de rustperiode het reguliere agrarisch beheer weer wordt hervat om te voorkomen dat de agrarische productie terugloopt. Agrarische collectieven zetten ook in op lange termijn-habitatkwaliteit, bijvoorbeeld door het afsluiten van pakketten voor het ontwikkelen van kruidenrijk grasland, het verminderen van de mestgift en het verhogen van het waterpeil, maar in veel mindere mate. Belemmeringen voor een grotere inzet op lange termijn-habitatkwaliteit zijn de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van deelnemers en de afwezigheid van een goede uitgangssituatie. Voor verhoging van het waterpeil is medewerking van aanliggende grondeigenaren nodig en het waterschap, wat het lastig maakt. Bovendien zijn de vergoedingen voor kruidenrijk grasland volgens betrokkenen op dit moment onvoldoende voor het compenseren van de jaarlijks teruglopende agrarische productie van de grond die hierbij optreedt als het beheer langjarig wordt volgehouden.

Aanbeveling 16 (provincies, agrarische collectieven): Stuur meer op beheervormen die zorgen voor een lange-termijnverbetering van de habitatkwaliteit en onderzoek hoe deze vormen beter inpasbaar gemaakt kunnen worden in de agrarische bedrijfsvoering.

Ruimtelijke concentratie en continuïteit beheer geven gemengd beeld
De ruimtelijke concentratie van het beheer voor de leefgebieden open akker en natte en droge dooradering is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel en gedurende de uitvoeringsperiode van het ANLb. Voor open grasland is er ook sprake van een lichte stijging gedurende het ANLb, maar nam de ruimtelijke concentratie bij de invoering van het stelsel aanvankelijk licht af. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de afname van het aantal hectares waarvoor beheer kan worden afgesloten bij de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel en het doorlopen van veel SNL-a-contracten waar niet mee kon worden geschoven.

De continuïteit van beheer van sloten en poelen en landschapselementen en in mindere mate open akker en open grasland is toegenomen ten opzichte van het begin van het stelsel, toen veel beheer is verplaatst. Een deel van het weidevogelbeheer is echter niet gecontinueerd in de periode 2016 tot 2019 of gepositioneerd op nieuwe locaties. Deze roulatie, die mogelijk veroorzaakt wordt doordat agrarische collectieven het beheer met de vogels mee laten bewegen, zorgt ervoor dat er op deze locaties niet gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van lange termijn-habitatkwaliteit.

Aanbeveling 17 (provincies, agrarische collectieven): Stuur meer op de vorming van grote clusters met zwaar weidevogelbeheer waar het beheer langjarig wordt voortgezet.

Aanbeveling 18 (agrarische collectieven): De clustervorming in leefgebied open grasland kan worden gestimuleerd door een plus te geven op de beheervergoeding aan boeren die een gebied van een bepaalde schaal met aaneengesloten zwaar beheer realiseren.

Optimaliseren beheer door lerend beheren
Verdere versterking van de ecologische condities is mogelijk door het versterken van lerend beheren. Zo kan er voor open akkerland nog meer geleerd worden over 'het goede beheer op de goede plek', door de gegevens uit de beheermonitoring te koppelen aan het gevoerde beheer. Meer aandacht voor habitatkwaliteit in plaats van het tellen van soorten is in potentie een belangrijke aanvulling op de beheermonitoring. De kenniskringen waarin per leefgebied van elkaar wordt geleerd, zijn kansrijke structuren om de kennis over het beheer bij de collectieven en de deelnemers te versterken, omdat aanpak en resultaten onderling vergeleken kunnen worden. Een sterkere koppeling met landelijke soortmeetnetten kan hierbij helpen. Ook experimenteren met verschillende vormen van beheer kan bijdragen aan het leren over effectiever beheer. Voor open akkerland biedt aangepast beheer en monitoring gericht op één specifieke doelsoort, zoals in het Partridge-project voor de patrijs gebeurt, interessante aanknopingspunten voor optimalisatie. Dit geldt ook voor natte en droge dooradering; door de grote variëteit aan soorten is meer soortspecifiek beheer nodig. Steeds meer blijkt dat veel soorten wellicht in hetzelfde landschapstype voorkomen, maar niet dezelfde habitateisen stellen en daarbij ook niet altijd gebaat zijn bij dezelfde beheervormen.

Aanbeveling 19 (agrarische collectieven, BoerenNatuur): Blijf inzetten op lerend beheren en kennis delen, door het combineren van gegevens uit verschillend bronnen, meer aandacht voor habitatkwaliteit in de beheermonitoring en de inzet van experimenten, soortgerichte projecten en kenniskringen.

6.5 Slotsom

De voorgestelde verbeteringen in paragraaf 6.4 zijn gericht op verdere versterking van het ANLb. Ze bouwen voort op de ervaringen die in de afgelopen vijf jaar zijn opgedaan in de uitvoering van het stelsel. De voorstellen voor aanscherping van rollen en verantwoordelijkheden, verdergaande vereenvoudiging, versterken van doelgerichtheid en optimalisatie van het beheer, zijn grotendeels uitvoerbaar binnen de context van het huidige stelsel en/of kunnen meegenomen worden in het Nationaal Strategisch Plan en het bijbehorende subsidiekader.

De verwachting is echter dat voor het keren van de negatieve trends van veel doelsoorten en het daadwerkelijk verbeteren van de waterkwaliteit de bovenstaande voorstellen voor versterking binnen de context van het huidige stelsel niet genoeg effect sorteren. Het ANLb draagt bij aan het behoud van de doelsoorten en het verbeteren van de waterkwaliteit, maar er is meer nodig voor het bereiken van de doelen. Bovendien zijn er nieuwe ontwikkelingen op het vlak van klimaat, waterbeheer en stikstof die kansen bieden en bedreigingen kunnen vormen voor het doelbereik van het ANLb. Wij reflecteren achtereenvolgens op de mogelijkheden van flankerend beleid voor de doelsoorten, nieuwe instrumenten en het inbedden van het ANLb in bredere gebiedsprocessen.

6.5.1 ANLb versterken met flankerend beleid

Voor verbeteren habitat- en waterkwaliteit zijn ook inrichtingsmaatregelen nodig
Het ANLb is in de kern een subsidie voor gederfde inkomsten en gemaakte kosten voor beheer-activiteiten die ten goede komen aan het creëren van habitats voor doelsoorten. Duidelijk is echter dat alleen beheermaatregelen niet volstaan voor stabilisatie van de doelsoorten. Zo is door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw de afstand tussen wat de doelsoorten nodig hebben en het huidige agrarisch gebruik gegroeid. Daardoor is de uitgangssituatie voor beheer slechter geworden en is het beheer ook minder effectief. Om de habitatkwaliteit te verbeteren en de effectiviteit van het beheer te vergroten, zijn daarom in veel gevallen inrichtingsmaatregelen nodig. Voor weidevogelgebieden gaat het daarbij vooral om het opzetten van waterpeilen. Dit is voor veel boeren lastig in te passen in hun huidige bedrijfsvoering. Ook zijn hiervoor ontheffingen nodig op de peilbesluiten van de waterschappen waarvoor het initiatief ligt bij de individuele collectieven. Voor vernatting zijn echter meer structurele en gebiedsbrede aanpassingen in het waterbeheer nodig. Dit is de verantwoordelijkheid van de provincies en de waterschappen.

Aanbeveling 20 (provincies, waterschappen): Start een proces om gebiedsgericht een verhoging van waterpeilen voor weidevogelkerngebieden uit te werken.

Predatiebeheer in combinatie met monitoren

De predatiedruk is in Nederland sinds het jaar 2000 sterk toegenomen (Teunissen et al., 2020). Veel agrarische collectieven in met name de weidevogelprovincies maken zich zorgen over deze toegenomen predatiedruk. Ze zien predatie op dit moment als de belangrijkste factor die het broedsucces van weidevogels negatief beïnvloedt. Als de predatie niet vermindert, voelt het voor hen als dweilen met de kraan open, omdat predatie ondanks de inspanningen van de deelnemers zorgt voor onvoldoende broedsucces. Omdat het ontwikkelen van grote kerngebieden met een goede habitatkwaliteit die minder gevoelig zijn voor predatie een proces van lange adem is, is het op de korte termijn belangrijk de predatiedruk te verminderen. Collectieven kunnen monitoren om welke predatoren het gaat en, in samenwerking met provincies, TBO's, soortenorganisaties en de wildbeheereenheden (WBE's), plannen opstellen voor predatiepreventie en -beheer. Hoewel veel collectieven al predatiebeheer voeren, zijn ze door regelgeving beperkt in hun mogelijkheden. Het is duidelijk dat het een onderwerp is voor flankerend beleid dat verdere uitwerking behoeft, niet alleen om het broedsucces te vergroten, maar ook om te voorkomen dat de voortdurende predatieverliezen gaan leiden tot een lagere deelnamebereidheid aan het ANLb omdat deelnemers hun motivatie verliezen.

Aanbeveling 21 (provincies, agrarische collectieven, TBO's, WBE's, soortenorganisaties): Werk plannen voor predatiebeheer en -preventie gezamenlijk uit op basis van monitoring van predatoren.

Grondinstrumentarium ook inzetten voor ANLb

Een andere categorie van flankerend beleid die kan worden ingezet voor de versterking van het ANLb, is het provinciale grondinstrumentarium. In de huidige situatie zijn grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing instrumenten die de provincies wel inzetten voor de realisatie van het Natuurnetwerk, maar alleen bij hoge uitzondering voor het versterken van de leefgebieden van het ANLb. Dit terwijl voor het realiseren van grotere, samenhangende clusters van weide- en akkerbeheer de inzet van grondinstrumenten ertoe kan bijdragen dat de goede boer op de goede plek terechtkomt en/of zijn bedrijfsvoering verdergaand kan aanpassen aan wat de doelsoorten nodig hebben door bijvoorbeeld compensatiegrond in te zetten om de productiecapaciteit op peil te houden.

Aanbeveling 22 (provincies): Verruim de mogelijkheden om het provinciale grondinstrumentarium in te zetten voor het versterken van de leefgebieden van het ANLb.

Gebiedsspecifieke kennisontwikkeling versterken

Kennis is een belangrijk instrument voor het realiseren van de doelen. In het ANLb is geen structurele kennisvoorziening opgenomen. Met name voor de leefgebieden droge en natte dooradering is slechts beperkte kennis beschikbaar over de eisen die doelsoorten stellen aan hun leefgebied en over de relatie tussen het gevoerde beheer en de kwaliteit van het leefgebied en het voorkomen van soorten. In mindere mate geldt dit ook voor het leefgebied open akker. Ook voor de categorie water is er behoefte aan kennisontwikkeling over de relatie tussen beheer en waterkwaliteit. Naast generieke kennisontwikkeling door onderzoek op nationale schaal is het belangrijk dat kennis wordt ontwikkeld voor specifieke gebiedssituaties. Deze kennisontwikkeling ontbreekt nu vaak, waardoor de toepasbaarheid van de ontwikkelde inzichten tekortschiet. Voor het versterken van de kennistoepassing is het belangrijk dat agrarische collectieven, deelnemers en vrijwilligers zelf gebiedsspecifieke kennis ontwikkelen, bijvoorbeeld via lerend beheren, en daarbij mogelijkheden hebben om experts met gebiedskennis in te zetten. Hiervoor bestaat nog ruimte binnen het maximale percentage voor overhead.

Aanbeveling 23 (LNV, provincies, waterschappen): Investeer in kennisontwikkeling en kennis delen over onder meer de relatie tussen beheer en de kwaliteit van de leefgebieden en de waterkwaliteit, met name voor de leefgebieden natte en droge dooradering en de categorie water.

Aanbeveling 24 (collectieven): Zet meer in op het ontwikkelen van gebiedsspecifieke kennis door inzet van lerend beheren, aangevuld met inzet van externe experts met gebiedskennis.

Generiek beleid kan bijdragen aan vergroten ecologische basiskwaliteit
Naast flankerend beleid voor de leefgebieden is er ook generiek beleid, zoals de aanscherping van de mestwetgeving en de ecoregelingen in het nieuwe GLB. Deze dragen in potentie bij aan de verduurzaming van de landbouw en daarmee aan het vergroten van de ecologische basiskwaliteit van het landelijk gebied en het verkleinen van de afstand tussen het huidige agrarische gebruik en wat nodig is voor de doelsoorten en de waterkwaliteitsdoelen van het ANLb.

Aanbeveling 25 (LNV, provincies): Zet de ecoregelingen in voor beheermaatregelen die afvallen bij nadere prioritering van doelsoorten in het ANLb, maar die wel een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de ecologische basiskwaliteit van het landelijk gebied. Borg de inzet van beschikbare kennis en zorg voor een goede begeleiding bij de uitvoering van deze maatregelen.

6.5.2 Nieuw instrumentarium voor kritische soorten

Zwaarder instrumentarium nodig voor 'natuurboeren'
Vanuit ecologisch perspectief is voor het leefgebied open grasland meer inzet nodig op zwaar beheer, continuïteit van beheer, vergroting van kerngebieden, openheid van het landschap, beperking van de mestgift en verschraling (zie bijvoorbeeld Aanvalsplan Grutto, 2020). Hierbij komen de grenzen van het instrument ANLb in zicht, want het ANLb is een vrijwillig instrument dat moet passen in de reguliere agrarische bedrijfsvoering. De genoemde maatregelen zijn slechts beperkt inpasbaar in een regulier agrarisch bedrijf. Zo vraagt een substantiële vergroting van het aandeel extensief kruidenrijk grasland om aanpassing van het bedrijfssysteem. Denk aan een ander koeras, voerstrategie en waardeketen. Dergelijke ingrijpende aanpassingen kunnen niet verwacht worden van boeren op basis van een vrijwillig stelsel met vergoedingen voor inkomstenderving per hectare en kortlopende contracten.

Dit roept de vraag op wat de mogelijkheden zijn van nieuwe instrumenten die verdergaande aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering richting 'natuurboeren' ondersteunen, zoals omschakelingsregelingen en langjarige privaatrechtelijke overeenkomsten over het gebruik van de, grond gekoppeld aan afwaardering en nieuwe verdienmodellen (PBL en WUR, 2020; Westerink et al., 2019).

Aanbeveling 26 (ketenpartijen): Onderzoek de mogelijkheden van nieuwe beleidsinstrumenten en financieringsvormen die integratie van zwaardere beheervormen gericht op de instandhouding van de meer kritische soorten van het leefgebied open grasland ondersteunen.

6.5.3 Synergie met andere opgaven in gebiedsprocessen

Verduurzaming van de landbouw is niet alleen van belang voor de instandhouding van ANLb-doelsoorten en waterkwaliteitsdoelen. Er is een breder maatschappelijk belang mee gemoeid. Verschillende opgaven vragen om verduurzaming van de landbouw, zoals klimaatadaptatie, CO_2-reductie, vergroting algemene biodiversiteit, verbetering grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, tegengaan bodemdaling, verbetering van de bodemkwaliteit en vermindering van de stikstofuitstoot. Het ANLb functioneert nu nog als relatief eigenstandige sector met eigen doelen, regelingen en uitvoeringsorganisaties, maar kan niet los gezien worden van deze andere opgaven. Deze kunnen zowel een kans als een bedreiging zijn, afhankelijk van de manier waarop ze worden aangepakt. Het is daarom belangrijk vanuit een meer integraal perspectief naar de doelen en maatregelen van het ANLb te kijken. Een integrale gebiedsgerichte benadering biedt aanknopingspunten om synergie te realiseren tussen de doelen van het ANLb en andere opgaven. Het initiëren van dergelijke processen kan bij uitstek een rol zijn van de provincie in het kader van haar omgevingsbeleid. Het ANLb kan vervolgens gezien worden als een van de instrumenten om uitvoering te geven aan gemeenschappelijke gebiedsdoelen. Behalve een bredere invulling van de regierol van de provincie, vraagt dit perspectief om heroriëntatie van de agrarische collectieven: blijven zij vooral verbonden aan de uitvoering van het ANLb of ontwikkelen zij zich tot bredere gebiedscoöperaties die zich inzetten voor integrale gebiedsdoelen, waarbij ook andere, niet-agrarische gebiedspartijen onderdeel zijn van de coöperatie?

Aanbeveling 27 (provincies): Maak het ANLb onderdeel van integrale gebiedsprocessen in het kader van het provinciaal omgevingsbeleid.

Literatuur

ANC Westergo, 2020. Jaarrapportage ANLb 2019. Wiuwert: Agrarische Natuurcoöperatie Westergo.

BIJ12, 2014. Soortenfiches Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Utrecht: BIJ12.

BIJ12, 2017. Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Utrecht: BIJ12.

BIJ12, 2019. Kennisbank Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb/kennisbank/. Geraadpleegd april 2020. Utrecht: BIJ12.

Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A.L. Gerritsen, 2018. Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Boonstra, F.G. & W. Nieuwenhuizen, 2019. Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2019; Bijdrage aan jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

CBS, 2019. Landbouw; gewassen, dieren, grondgebruik en arbeid op nationaal niveau. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS, PBL, RIVM, WUR, 2020. Boerenlandvogels, 1915-2018 (indicator 1479, versie 11, 5 februari 2020). www.clo.nl. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Dik, L., A. van der Linde, A. Olieman en J. Westerink, 2020. Zijn de agrarische collectieven voorbereid op de toekomst? Meer inzicht in de (eigen) organisatie.

EZ, 2013. Nieuwe stelsel Agrarisch Natuurbeheer. Tweede Kamerstuk 33 576/3. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ, 2014. Soortenfiches Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ & IPO, 2014. Internationale doelen biodiversiteit Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLB)

Faber, J., Pacilly, F. & W. Rozendaal, 2020. Samenvattend rapport optimalisatieplannen BoerenNatuur. Utrecht: BoerenNatuur.

Hendriks, T., 2016. Evaluatie invoering ANLb 2016: natuurlijk beter! Hoevelaken: Vellekoop & Meesters.

IPO & LNV, 2018, Vierde voortgangsrapportage Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2017 en ontwikkelingen in 2018. Den Haag: Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Klaassen, R., P. Wiersma, T. Visser, W. Sukkel, H. Prins & D. Melman, 2020. Scenariostudie Akkervogels - ecologische baten en financiële kosten van scenario's voor intensiever akkervogelbeheer. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kleyheeg, E., T. Vogelzang, I. van der Zee & M. van Beek, 2020. Boerenlandvogelbalans 2020. Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen, 2017. De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Melman, Th.C.P., R. Buij, M. Hammers, R.C.M. Verdonschot & M.C. van Riel, 2014. Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer; Criteria voor leefgebieden en beheertypen. Wageningen, Alterra.

Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwsen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema, 2016. Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer: een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Melman, Th.C.P. & H. Sierdsema, 2017. Weidevogelscenario's. Mogelijkheden voor aanpak van de weidevogelstand in Nederland. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Ministry of Economic Affairs, 2016. The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications. The Hague: Ministry of Economic Affairs.

PBL, 2020. Staat van instandhouding EU-soorten en habitattypen (2020) (indicator 0030, versie 57, 07-09-2020) Website Balans van de Leefomgeving. www.pbl.nl/balans. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR, 2020. Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Regiebureau POP, 2014. Plattelandsontwikkelingsprogramma voor Nederland 2014-2020 (POP3).

Regiebureau POP, 2017. Samenvatting POP3.

Rli, 2013. Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Teunissen, W., C. Kampichler, J. Scheper, E. Oosterveld, H. Sierdsema, R. Buij, D. Melman & D. Kleijn, 2019. Het effect van omgevingsvariabelen op soorten van het open akkerland en droge dooradering. Kennisnetwerk OBN. Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE).

Teunissen, W., C. Kampichler, F. Majoor, M. Roodbergen & E. Kleyheeg, 2020. Predatieproblematiek bij weidevogels. Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2011. Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi ter vervanging van die gedrukt onder nr. 102. Vergaderjaar 2010–2011, 30 825 nr.106.

Velde, E. van der, R. Kentie, T. Piersma, E. Rakhimberdiev & J. Hooijmeijer, 2019. De grutto monitor 2012-2019: Eindrapportage. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

Westerink, J., D. Melman, R. Schrijver, A. Schotman en T. Visser, 2019. Natuurinclusief voor een goede toekomst; Wat valt er te leren van Hoeve Stein als voorbeeld van zelfrealisatie van natuur? Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Wiersma, P., B. Luske, J. Bos, J. Hakkert, H.J. Ottens, M. Postma, R. Klaassen, B. Timmermans & M. Zanen, 2019. Vogelakkers: Het effect op de biodiversiteit en de landbouwkundige inpasbaarheid: uitgebreide samenvatting. Scheemda: Grauwe Kiekendief–Kenniscentrum Akkervogels.

Wiggers, J.H., Van Ruijven, J., Berendse, F., & De Snoo, G.R., 2016. Effects of grass field margin management on food availability for Black-tailed Godwit chicks. Journal for nature conservation, 29, 45-50.

Wymenga, E., J. Latour, N. Beemster, D. Bos, N. Bosma, J. Haverkamp, R. Hendriks, G.J. Roerink, G.J. Kasper, J. Roelsma, S. Scholten, P. Wiersma & E. van der Zee, 2015. Terugkerende muizenplagen in Nederland. Inventarisatie, sturende factoren en beheersing. Veenwouden: Altenburg & Wymenga BV.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Wendy Ates	Provincie Noord-Holland
Wessel Doorn	Unie van Waterschappen
René van Eijden	Provincie Gelderland
Vianne Goyarts	BIJ12
Arnoud van Melle	RVO
Henk Raven	Ministerie van LNV
Evelien Verbij	BoerenNatuur
Theo Vogelzang	LandschappenNL

Bijlage 2 Reviewers methode ruimtelijke analyse

Wibe Altenburg	Altenburg en Wymenga
Wendy Ates-Janssens	Provincie Noord-Holland
Rémon ter Harmsel	RAVON
Willemien Geertsema	BoerenNatuur
Harm Kossen	Natuurrijk Limburg
Mark Kuiper	Natuurbeleven
Ernst Oosterveld	Altenburg en Wymenga
Auke Postma	Provincie Drenthe
Ronald Zollinger	Ravon

Bijlage 3 Respondenten

Interviews ketenpartners

Marinus Bogaard	Waterschap Rijnland
Obe Brandsma	Provincie Overijssel
Eric Buijserd	Provincie Zuid-Holland
Herman Cohen Stuart	BIJ12
Jetze Genée	Provincie Fryslân
Bert Knol	Waterschap Vechtstromen
Casper Lambregts	Waterschap Brabantse Delta
Arnoud van Melle	RVO
Harmen Mijnen	NVWA
Aard Mulders	Ministerie van LNV
Rob van Oudheusden	Provincie Noord-Brabant
Eefke Peeters	RVO
Evelien Verbij	BoerenNatuur

Interviews stakeholders overkoepelend

Sjaak Hoogendoorn	OBN Deskundigenteam Cultuurlandschap
Erik Kleijheeg	SOVON
Aad van Paassen	(voormalig) LandschappenNL
Jan Roodhart	Natuurmonumenten
Janine Spieksma	Staatsbosbeheer
Theo Vogelzang	LandschappenNL
Inge van der Zee	Bond Friese Vogelwachten

Case Drenthe

Peter Bennema	Ermberaad
Bert Dijkstra	Landschapsbeheer Drenthe
Marian van Dongen	Waterschap Hunze en Aa's
Koos Flinkert	Agrarische Natuur Drenthe
Bert Hoefsloot	Agrarische Natuur Drenthe
Jorian Huisman	Agrarische Natuur Drenthe
Casper Mentink	Deelnemend agrariër
Johan Olk	Werkgroep Avifauna Drenthe
Auke Postma	Provincie Drenthe
Rick Reijerse	Agrarische Natuur Drenthe
Henk Stuut	Deelnemend agrariër
Rene Vree Egberts	Agrarische Natuur Drenthe

Case Krimpenerwaard

Arjan van Diemen	Agrarische Natuurvereniging Lopikerwaard
Gerben de Jager	WBE Krimpenerwaard
Bernard de Jong	Natuur- en vogelwerkgroep Krimpenerwaard
Sietse Kleinjan	Zuidhollands Landschap
Arjan Mulder	Deelnemend agrariër
Marielle Oudenes-Graveland	Agrarisch Collectief Krimpenerwaard
Marinus Rooken	Agrarisch Collectief Krimpenerwaard
Rob Schmidt	Deelnemend agrariër
Wim Twisk	Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard
Jort Verhulst	Provincie Zuid-Holland
Antonie Vonk Noordegraaf	Agrarisch Collectief Krimpenerwaard

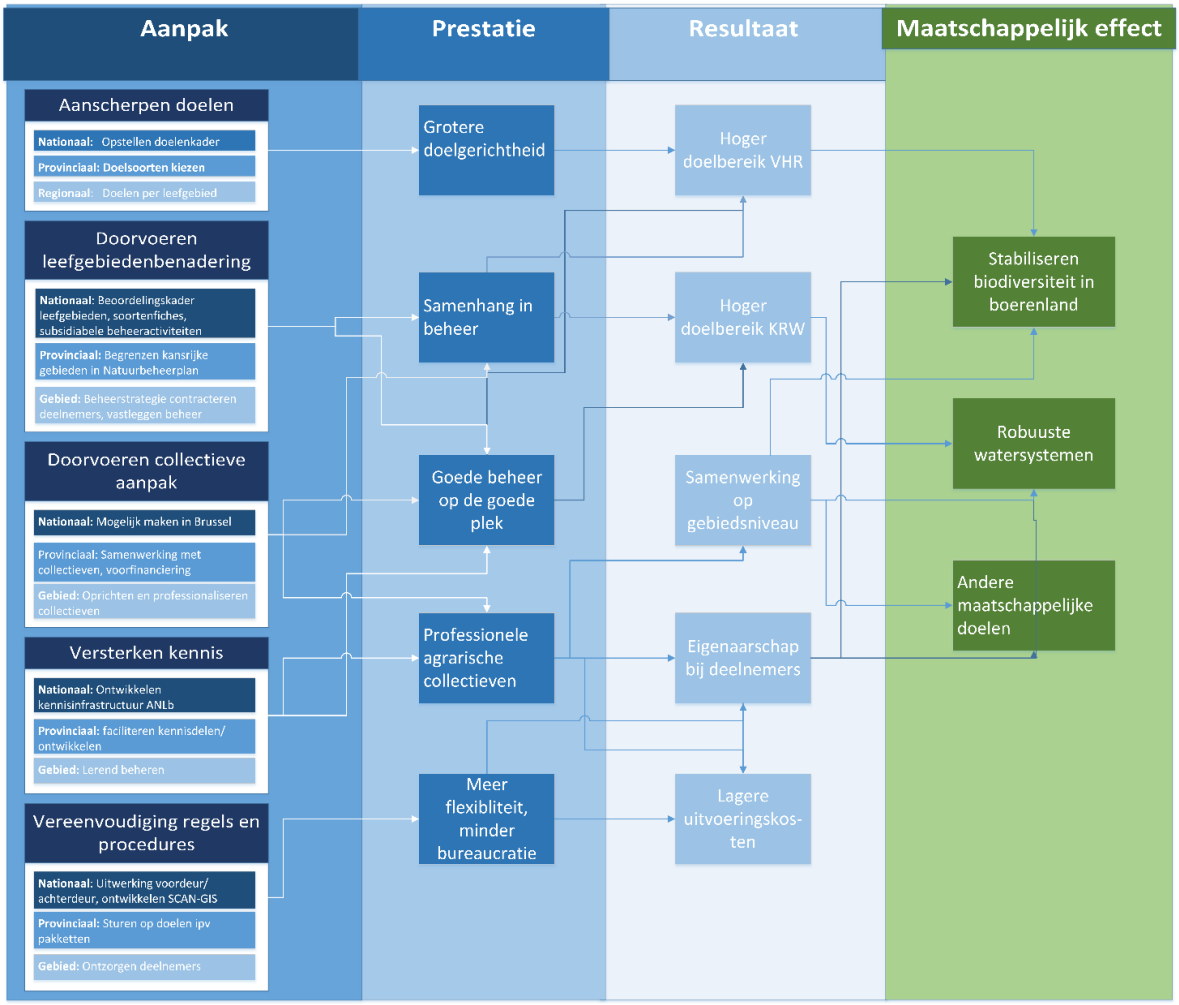
Case Westergo

Gerard van Asselt	ANC Westergo
Jaap Boersma	WBE Gaasterland
Jetze Genee	Provincie Fryslân
Thom Miedema	Deelnemend agrariër
Berend Santema	ANC Westergo
Gabe Schaaf	ANC Westergo
Sybe van der Schaar	ANC Westergo
Joca Jansen	Wetterskip Fryslân
Steven Strikwerda	Deelnemend agrariër

Focusgroep

Martine Bijman	Water, Land & Dijken
Wico Dieleman	Stichting ZeeBra
Willemien Geertsema	BoerenNatuur
Harm Kossen	Natuurrijk Limburg
Ed de Meijer	De Groene Klaver
José van Miltenburg	Collectief Rijn, Vecht en Venen
Sybe van der Schaar	Kollektivenberied Fryslân
Marjon Schultinga	BoerenNatuur Groningen
Wim Tijsen	Landschap Noord-Holland
Joachim van der Valk	BoerenNatuur Overijssel
Hans Veurink	Collectief Veluwe
Cees Witkamp	Vogelbescherming
Rene Vree Egberts	Agrarische Natuur Drenthe
Evelien Verbij	BoerenNatuur
Wim Stegeman	Flevolands Agrarisch Collectief
Theo Vogelzang	LandschappenNL

Bijlage 4 Interventielogica ANLb



Bijlage 5 Methode ruimtelijke analyse

In deze bijlage wordt de methode van de verschillende onderdelen van de ruimtelijke analyse uit hoofdstuk 6 beschreven.

Omvang beheerd areaal

Werkwijze
Voor de situatie van 2010 is gebruikgemaakt van het zogenoemde BOK-PEIL-bestand [versie 31-12-2010, RVO] voor de individuele beschikkingen en voor collectieve beschikkingen het bestand Collectief beheer [versie 20100310, RVO]. Voor het ANLb is gebruikgemaakt van twee bestanden met vastgesteld beheer voor beheerjaar 2016 en 2019 van de RVO. In beide bestanden is ook het door- en aflopende beheer uit de oude SNLa-regeling opgenomen (in 2016 is dat nog 26% van het totaal in 2016 en in 2019 is dat 4%).

Technische details
- Voor de ruimtelijke analyse van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn de polygoon GIS-bestanden omgezet naar rasterbestanden met een celgrootte van 5 bij 5 meter. Daarbij is de soms aanwezige overlap tussen verschillende object(typen) komen te vervallen en is het raster een juiste maat voor de netto beheerde oppervlakte van dit beheerjaar.
- Voor het doorlopende agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit 2010 zijn gegevens verzameld uit 'Beheer op Kaart', de SAN/SNLa-codes zijn vertaald naar ANLb-codes t.b.v. de vergelijkbaarheid. Hiervoor is gebruikgemaakt van de expertise van de ex-ante-evaluatie in 2016 (Melman et al., 2016). Hierbij is per pakket een type leefgebied bepaald.
- Voor de ligging van natuurgebieden is gebruikgemaakt van de beheertypecodes vanuit IMNa (bijvoorbeeld N13.01 Vochtig weidevogelgrasland).

Ruimtelijke concentratie

Werkwijze
Om de mate van concentratie agrarisch natuur- en landschapsbeheer te meten, is een afstand (straal) gekozen waarbinnen de ruimtelijke concentratie van het beheer wordt berekend. Het is niet mogelijk om te komen tot een uniforme maat die past bij de gehele set aan doelsoorten; daarvoor verschillen de soorten onderling te veel. Daarom is gekozen de analyse uit te voeren met een straal van 500 meter, conform de aanpak van de evaluatie in 2016 (Melman et al., 2016). Aangezien het gaat om het in beeld brengen van veranderingen in de ruimtelijke concentratie waarmee het beheer wordt uitgevoerd, is de gekozen afstand van minder groot belang. Na een verkenning met verschillende rekenafstanden (1000 meter, 2000 meter) bleek bovendien dat de gekozen afstand weinig verschil maakt. De exacte getallen vallen anders uit, maar de relatieve verschillen tussen de jaren bleven nagenoeg gelijk.

Het aandeel beheerd gebied (in percentages) binnen een straal van 500 meter is met behulp van een 'focal statistics' functie berekend, wat resulteert in een kaartbeeld met voor iedere cel van 5 bij 5 meter het aandeel van de omgeving in een straal van 500 meter dat wordt beheerd.

Technische details
Ten aanzien van de uitgevoerde analyse zijn de volgende technische details op te merken:
- Selectie beheerpakketten: binnen de analyse zijn alle beheerpakketten meegenomen die een substantiële invloed hebben op de habitatkwaliteit. Daartoe zijn de volgende pakketten niet meegenomen in de ruimtelijke analyse: 2 (kuikenvelden), 4 (legselbeheer), 7 (ruige mest), 34 (leibomen bij historische boerderijen), 36 (beheer peilscheidingen), 37 (beheer infiltratiegreppel), 39 (bodemverbetering).
- Leefgebieden: voor de overzichten per leefgebied is gebruikgemaakt van de aanduiding van de collectieven zelf, ingevuld in de kolom 'leefgebiedtype' in de beheerbestanden.

Verweving habitatelementen

Werkwijze
Gekeken is welke habitatelementen die tot verschillende leefgebieden worden gerekend, zich ruimtelijk gezien in nabijheid van elkaar bevinden. Dit geldt in het speciaal voor de volgende twee combinaties van habitatelementen: 1) sloten en grasland en 2) landschapselementen (houtwal, haag, etc.) en gras- en akkerland. Beide worden hieronder afzonderlijk beschreven.

Sloten & grasland

Werkwijze
Allereerst zijn de sloten in kaart gebracht waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor is afgesloten. De sloten waar in een nabijheid van 25 meter graslandbeheer wordt uitgevoerd, zijn gemarkeerd als 'verweven'. Elementen waarvoor dit niet geldt, zijn gemarkeerd als 'niet-verweven'.

Technische details
Binnen de analyse zijn de volgende beheerpakketten meegenomen:
- Sloten: 9 (poel en klein historisch water), 10 (natuurvriendelijke oever), 11 (rietzoom en klein rietperceel), 12 (duurzaam slootbeheer).
- Graslandbeheer: 1 (rustperiode), 3 (plas-dras), 5 (kruidenrijk grasland), 6 (extensief beweid), 13 (botanisch grasland), 31 (insectenrijk graslandperceel), 32 (insectenrijke graslandrand), 41 (ontwikkeling kruidenrijk grasland).

Landschapselementen & gras- en akkerbeheer

Werkwijze
Allereerst zijn de landschapselementen in kaart gebracht waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor is afgesloten. De landschapselementen waarvoor geldt dat in een nabijheid van 25 meter gras- of akkerbeheer wordt uitgevoerd, zijn gemarkeerd als 'verweven'. Landschapselementen waarvoor dit niet geldt zijn gemarkeerd als 'niet-verweven'. Per provincie is het aandeel uitgerekend dat behoort tot de categorie 'verweven'.

Technische details
- Selectie beheerpakketten: binnen de analyse zijn de volgende beheerpakketten meegenomen: Landschapselementen 20 (Hakhoutbeheer), 21 (beheer van bomenrijen), 22 (knip-en scheerheg), 23 (struweelhaag), 24 (struweelrand), 25 (boom op landbouwgrond), 26 (half- en hoogstamboomgaard), 27 (hakhoutbosje), 28 (griendje), 29 (bosje), 35 (zandwallen)
- Gras- en akkerlandbeheer: 1 (grasland met rustperiode), 3 (plas-dras), 5 (kruidenrijk grasland), 6 (extensief beweid), 10 (natuurvriendelijke oever), 13 (botanisch grasland), 14 (stoppelland), 15 (wintervoedselakker), 16 (vogelakker), 17 (bouwland voor hamster), 18 (kruidenrijke akker), 19 (kruidenrijke akkerrand), 31 (insectenrijk grasland), 32 (insectenrijke graslandrand), 40 (vogelgraan), 41 (ontwikkeling kruidenrijk grasland).

Ruimtelijke aansluiting agrarisch natuurbeheer gericht op weidevogels en weidevogelreservaten (N13.01)

Werkwijze
Deze analyse brengt in beeld in welke mate agrarisch natuurbeheer gericht op weidevogels en weidevogelreservaten ruimtelijk op elkaar aansluiten en hoe deze aansluiting door de jaren heen is veranderd. De mate waarin weidevogelreservaten en agrarisch natuurbeheer op elkaar aansluiten, is geanalyseerd door te berekenen op welk aandeel (%) van de graslanden rondom weidevogelreservaten (N13.01 vochtig weidevogelgrasland) agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd. Daarbij is een straal van 500 meter gehanteerd. Lage percentages duiden op een situatie waarin beide niet tot nauwelijks op elkaar aansluiten. Hoge percentages duiden op situaties waarin beide goed op elkaar aansluiten.

Technische details

Ten aanzien van de uitgevoerde analyse zijn de volgende technische details op te merken:

1. Filter: bij het berekenen van bovengenoemd percentage is gebruikgemaakt van een filter, waardoor uitsluitend landbouwgrond wordt meegerekend. Deze stap is ingebouwd, omdat natuurgebieden soms grenzen aan terreindelen waar agrarisch natuurbeheer simpelweg niet mogelijk is (zee, meren, stedelijk gebied, snelwegen etc.). In het geval dat deze filter niet zou worden toegepast, vallen de resultaten ten onrechte lager uit. Het filter is opgebouwd op basis van LGN7. Alle elementen die geen betrekking hebben op landbouwgrond (bijvoorbeeld groot water, wegen, bebouwd gebied) zijn verwijderd, zodat alleen landbouwgrond overblijft.
2. Selectie beheerpakketten: binnen de analyse zijn de volgende beheerpakketten meegenomen:
   - Zwaar beheer: 1 (rustperiode), 3 (plas-dras), 5 (kruidenrijk grasland), 6 (extensief beweid), 8 (hoog waterpeil), 13 (botanisch grasland
   - Licht beheer: 2 (kuikenvelden), 4 (legselbeheer)
   - Zwaar akkerbeheer relevant voor weidevogels zoals kievit, scholekster en veldleeuwerik: 16 (vogelakker), 18 (kruidenrijke akker), 19 (kruidenrijke akkerrand)

Continuïteit

Werkwijze

De continuïteit van het beheer – de mate waarin het beheer op dezelfde plek wordt uitgevoerd – is onderzocht door de beheerlagen van 2010 en 2016 met elkaar te combineren. Hetzelfde is gedaan met de beheerlagen van 2016 en 2019. Daarbij zijn uitsluitend 'zwaardere' beheerpakketten meegenomen, omdat juist voor deze beheerpakketten geldt dat idealiter op de lange termijn wordt gewerkt aan de habitatkwaliteit. Voor lichte vormen van beheer – zoals kuikenvelden en legselbeheer – is de continuïteit van het beheer van minder groot belang, omdat deze pakketten geen invloed uitoefenen op de habitatkwaliteit, ook niet wanneer deze jarenlang op dezelfde locatie worden afgesloten.

Met behulp van bovenstaande werkwijze zijn locaties geïdentificeerd waar:

- Beheer is verdwenen (in jaar 1 wel zwaar beheer, jaar 2 niet);
- Beheer is gecontinueerd (in jaar 1 zwaar beheer, jaar 2 ook);
- Nieuw beheer is afgesloten (in jaar 1 geen zwaar beheer, in jaar 2 wel).

De mate waarin rotatie een probleem vormt, hangt zoals eerder beschreven sterk samen met het leefgebied. Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld dat pakketten die gericht zijn op de ontwikkeling van kruidenrijk grasland meer gebaat zijn bij jarenlange continuering op dezelfde locatie dan de gemiddelde akkerrand (alhoewel dit ook samenhangt met het beoogde doel van de akkerrand: bestaat dit simpelweg uit het bieden van zaad voor zaadetende vogels of uit het bieden van geschikt reproductiehabitat voor insecten?). Gezien deze nuance kan de analyse niet worden uitgevoerd door al het zware beheer in één analyse mee te nemen. Daartoe zijn verschillende subanalyses uitgevoerd (zie onderstaande tabel), waarbij steeds een combinatie van beheerpakketten is meegenomen die symbool staat voor een bepaald leefgebied en die gebaat zijn bij continuering.[10]

[10] Bij deze analyse kan niet simpelweg worden gewerkt met de kolom 'leefgebied' zoals aangeduid door de collectieven. Dit omdat hier ook beheerpakketten onder zullen vallen die per definitie roteren. Denk hierbij aan legselbeheer, kuikenvelden e.d.

Subanalyse	Pakketcode	Pakket
Akkerbeheer	15	Wintervoedselakker
	16	Vogelakker
	17	Bouwland voor hamsters
	18	Kruidenrijke akker
	19	Kruidenrijke akkerrand
Graslandbeheer	3	Plas-dras
	5	Kruidenrijk grasland
	13	Botanisch waardevol grasland
	31	Insectenrijk graslandperceelbeheer
	32	Insectenrijk graslandrand
	41	Ontwikkeling kruidenrijk grasland
Beheer aan landschapselementen	20	Hakhoutbeheer
	22	Knip- of scheerheg
	23	Struweelhaag
	24	Struweelrand
	26	Half- en hoogstamboomgaard
	27	Hakhoutbosje
	28	Griendje
	29	Bosje
Beheer aan sloten/poelen	9	Poel en klein historisch water
	10	Natuurvriendelijke oever
	11	Rietzoom en klein rietperceel
	12	Duurzaam slootbeheer

Uit bovenstaande tabel kan worden opgemerkt dat een aantal pakketten niet is meegenomen in de analyse ten aanzien van de continuering:

- *1 (grasland met rustperiode)* →→→ Dit pakket is niet meegenomen in de analyse met betrekking tot de continuering van het beheer, omdat de beheereisen die worden gesteld aan dit pakket niet gericht zijn op verbetering van de habitatkwaliteit over de jaren heen (geen restricties met betrekking tot bemesting buiten beheerperiode).
- *14 (stoppelland)* →→→ Voor het optimaliseren van de habitatkwaliteit van stoppelland is het niet vereist om de maatregel jarenlang op *hetzelfde perceel* uit te voeren.
- *40 (vogelgraan)* →→→ Voor het optimaliseren van de habitatkwaliteit van vogelgraan is het niet vereist om de maatregel jarenlang op *hetzelfde perceel* uit te voeren.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3066
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 3066
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.000 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.