



Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018

F.G. Boonstra en W. Nieuwenhuizen



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018

F.G. Boonstra en W. Nieuwenhuizen

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Natuurinclusief Nederland: boeren, burgers en biodiversiteit' (projectnummer BO-43-023.01-019).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, juni 2019

Gereviewd door:

Wiebren Kuindersma, onderzoeker (WENR)

Akkoord voor publicatie:

Arjan Koomen, teamleider van Regionale ontwikkeling en Ruimte

Rapport 2953
ISSN 1566-7197

Begin 2016 stond er een eerste versie van het nieuwe stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Sindsdien is hard gewerkt door het rijk, de provincies, RVO, BII12, BoerenNatuur, de agrarische collectieven en andere betrokkenen bij het ANLb om het stelsel te laten landen en verder te versterken. Zij voerden hiertoe verbeteracties uit op het gebied van intensivering van beheer en inrichting, kennisontwikkeling en kennisdelen, verbeteren van beleids- en beheermonitoring, vereenvoudiging van regels en procedures, professionalisering van collectieven en verbeteren van de gebiedssamenwerking. De verbeteracties zijn uiteindelijk gericht op het verhogen van de ecologische effectiviteit van het stelsel. Daarnaast wordt met name van de vereenvoudiging van regels en procedures ook een verlaging van de uitvoeringskosten verwacht. Bij professionalisering van collectieven gaat het om de ontwikkeling tot sterke gebiedspartners, die naast het uitvoeren van effectief beheer ook kunnen bijdragen aan integrale gebiedsprocessen. Sinds de invoering van het ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de collectieven per beheerjaar toegenomen: van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 61,4 miljoen voor beheerjaar 2018. Het netto-areaal dat in de leefgebieden en voor de categorie water wordt beheerd via de collectieven is sinds 2016 gegroeid van 64.293 hectare in 2016 tot 77.351 hectare in beheerjaar 2018.

Trefwoorden: agrarisch natuur- en landschapsbeheer, leefgebieden, agrarische collectieven, ecologische effectiviteit, Plattelandsontwikkelingsprogramma, agromilieus en klimaatsteun, gebiedssamenwerking, beheermonitoring, beleidsmonitoring

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/478233> 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.

© 2019 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.

Inhoud

	Verantwoording	5
	Samenvatting	7
1	Inleiding	11
	1.1 Aanleiding	11
	1.2 Vraagstelling en analysekader	12
	1.3 Ex-ante-evaluatie ecologische effectiviteit	13
	1.4 Projectevaluatie ANLb2016	14
	1.5 Aanpak	15
	1.6 Leeswijzer	16
2	Stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer	17
	2.1 Inleiding	17
	2.2 Kenmerken stelsel	17
	2.3 Beleidsopgave	18
	2.4 Werkwijze	19
3	Ontwikkeling input en output	21
	3.1 Inleiding	21
	3.2 Ontwikkeling input	21
	3.3 Ontwikkeling output	23
4	Verbeteracties	26
	4.1 Inleiding	26
	4.2 Intensivering beheer en inrichting	26
	4.3 Kennis ontwikkelen en delen	27
	4.4 Verbeteren beleids- en beheermonitoring	29
	4.5 Vereenvoudiging regels en procedures	31
	4.6 Professionalisering collectieven	32
	4.7 Verbeteren gebiedssamenwerking	33
5	Conclusies	36
	5.1 Inleiding	36
	5.2 Ontwikkeling input en output	36
	5.3 Verbeteracties	37
	5.4 Relatie met ontwikkelpunten uit eerdere evaluaties	38
	5.5 EU-evaluatievragen	39
	Literatuur	41
	Bijlage 1 Respondenten	43

Verantwoording

Rapport: 2953

Projectnummer: 5200045211

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

Akkoord Referent die het heeft beoordeeld,

functie: onderzoeker

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 29/05/2019

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Arjan Koomen

datum: 29/05/2019

Samenvatting

Stelselvernieuwing Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

In 2016 trad een nieuw stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking. Het stelsel bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. Anders dan de perceelgerichte werkwijze in het oude stelsel wordt ingezet op het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of een groep van soorten die een vergelijkbaar beheer vraagt. Doel van het stelsel is een bijdrage te leveren aan de internationale natuurverplichtingen (Vogel- en Habitatrichtlijn) en een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied. Daarnaast richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het waterbeheer. 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 regels.

Opdracht voortgangsrapportage

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de voortgang van het ANLb sinds de invoering in 2016. Een uitgebreide evaluatie van de effectiviteit van het stelsel in opdracht van het rijk en de provincies staat gepland voor 2020. Aanleiding voor de voortgangsrapportage is het door Nederland op te leveren jaarverslag POP3 2018. De EU wil weten in hoeverre het ANLb heeft bijgedragen aan het herstel, de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, onder andere in Natura 2000-gebieden, gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen en landbouw met hoge natuurwaarden, en aan de toestand van het Europese landschap. Daarnaast wil de EU inzicht in de bijdrage van het ANLb aan de verbetering van het waterbeheer, met inbegrip van het beheer van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.

Nederland heeft ervoor gekozen de verbetering van de toestand van het Europese landschap niet via het ANLb te realiseren, daarom is dat geen onderdeel van deze voortgangsrapportage. Omdat drie jaar na invoering van het stelsel nog weinig gezegd kan worden over daadwerkelijke bijdragen aan de andere doelen, heeft dit onderzoek zich gericht op de ontwikkelingen in input en output van het stelsel, de verbeteracties die de provincies, BIJ12, het rijk, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, BoerenNatuur en de collectieven (de ketenpartners in het ANLb) sinds de invoering van het stelsel hebben doorgevoerd en de verwachtingen die zij daarvan hebben.

Aanpak onderzoek

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een combinatie van methoden en bronnen (mixed methods). De ontwikkelingen in input en output zijn in beeld gebracht op basis van beschikbare gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hierbij zijn ook cijfers uit het oude subsidiestelsel meegenomen, om de overgang te kunnen illustreren. De verbeteracties zijn geïnventariseerd in een eerste werksessie met ketenpartners en verder uitgediept via een analyse van beleidsdocumenten en interviews met betrokkenen. Voor de analyse is een analysekader ontwikkeld, bestaande uit een typering van de verbeteracties van de ketenpartners, de doelen die zij daarmee nastreven en de veronderstelde verbanden tussen acties en doelen. De conceptbevindingen zijn teruggekoppeld en aangevuld in een tweede werksessie met ketenpartners.

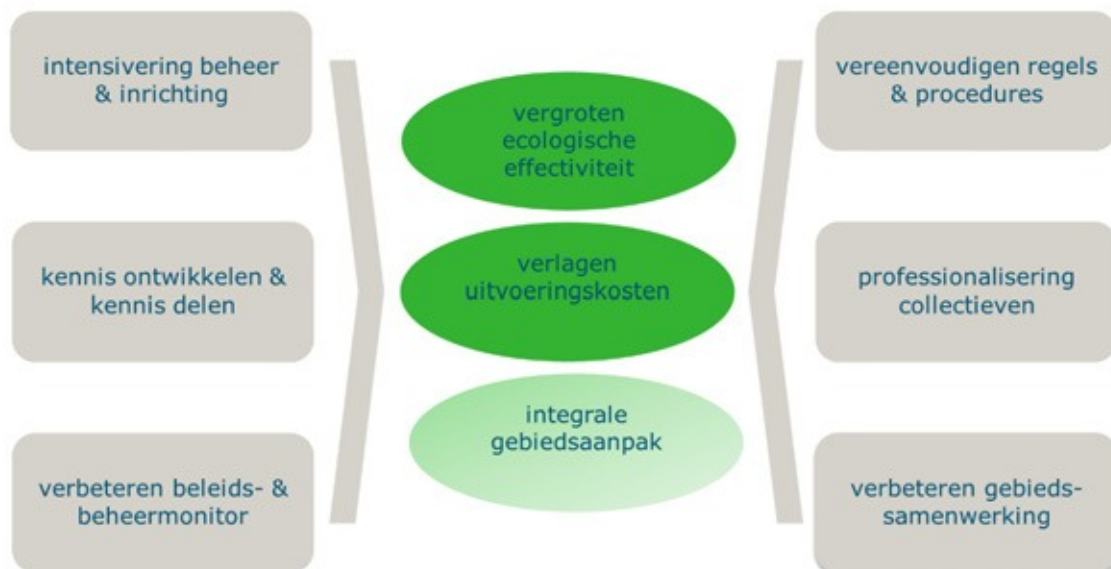
Ontwikkeling input en output

Sinds de invoering van het ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de collectieven per beheerjaar toegenomen: van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 61,4 miljoen voor beheerjaar 2018. Ongeveer de helft van de uitgekeerde bedragen gaat richting het beheer van het leefgebied open grasland. Door de vrijkomende gelden uit de aflopende SNL-a-contracten, in combinatie met een toename van budget voor ANLb-water en de overhevelingsgelden voor boerenlandvogels, is het totale beschikbare budget gedurende de invoering van het stelsel toegenomen tot meer dan € 70 miljoen per jaar.

Het netto-areaal dat in de leefgebieden en voor de categorie water wordt beheerd via de collectieven is sinds 2016 gegroeid van 64.293 hectare in 2016 tot 77.351 hectare in beheerjaar 2018. Het bruto-areaal bedraagt 105.000 hectare in beheerjaar 2018. Doordat pakketten soms gestapeld kunnen zijn, is deze oppervlakte groter dan het aantal netto-hectares. Van het bruto-areaal is bijna 90.000 hectare beheer van het leefgebied open grasland. Dit grote areaal beheer in open grasland kan worden verklaard uit de beleidsmatige prioriteit die Nederland geeft aan het in stand houden van boerenlandvogels. Bovendien is het beheer in open grasland vaker gecontracteerd op hele percelen, dat in hectares meer aantikt vergeleken met de andere leefgebieden, waar het beheer zich vaak beperkt tot randen.

Ketenpartners zetten in op verbeteracties

Begin 2016 stond er een 1.0 versie van het ANLb. Sindsdien is hard gewerkt door de ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb om het stelsel te laten landen en verder te versterken. Zij voerden hiertoe verbeteracties uit op het gebied van intensivering van beheer en inrichting, kennisontwikkeling en kennisdelen, verbeteren van beleids- en beheermonitoring, vereenvoudiging van regels en procedures, professionalisering van collectieven en verbeteren van de gebiedssamenwerking (zie ook figuur 1). Met de deze verbeteracties spelen ze in op de ontwikkelpunten die voortkwamen uit twee evaluaties die rond de invoering van het stelsel zijn verschenen (Melman et al., 2016; Hendriks, 2016). Alle verbeteracties zijn uiteindelijk gericht op het verhogen van de ecologische effectiviteit van het stelsel. Daarnaast wordt met name van de vereenvoudiging van regels en procedures ook een verlaging van de uitvoeringskosten verwacht. Bij professionalisering van collectieven gaat het om de ontwikkeling tot sterke gebiedspartners, die naast het uitvoeren van effectief beheer ook kunnen bijdragen aan integrale gebiedsprocessen.



Figuur 1 Typering verbeteracties en beoogde doelen.

Intensivering beheer en inrichting

Gedurende de eerste jaren van het nieuwe stelsel blijft het aantal boerenlandvogels afnemen. De ketenpartners zetten daarom in op intensivering van beheer en het nemen van inrichtingsmaatregelen om deze negatieve ontwikkeling te keren. De Bestuurlijke Advies Commissie Vitaal Platteland van het IPO besloot begin 2018 te streven naar behoud van 36.000 broedparen grutto (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 uitbreiding van het beheer (€ 22 miljoen) en voor het nemen van extra inrichtingsmaatregelen (€ 9 miljoen).

Daarnaast is via het project ANLb 2.0 extra ingezet op de categorie water uit het ANLb. Dit heeft geresulteerd in een groei van het aantal gerealiseerde hectares in de categorie water, al wordt de financiële ambitie die opgenomen is in het programma waarschijnlijk niet gehaald.

Kennisontwikkeling en kennisdelen

Kennis over leefgebieden speelde een belangrijke rol bij de inrichting van het stelsel. Maar er zijn ook nog kennishiaten. Verbeteracties richten 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. Naast kennisontwikkeling is er bij de ketenpartners ook veel aandacht voor kennisdelen, bijvoorbeeld via de kennisbank van BIJ12 (de uitvoeringsorganisatie van de provincies), die kennis over de procedures van het stelsel ontsluit. BoerenNatuur ontplooit diverse activiteiten voor het ondersteunen van kennisdelen tussen collectieven onderling en tussen collectieven en kennisinstellingen. Meer inzicht in de effecten van beheer draagt naar verwachting bij aan een sterkere motivatie bij deelnemers en daarmee aan een verbetering van het beheer.

Beheer- en beleidsmonitoring

Er is gewerkt aan het verbeteren van de beleids- en 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, zodat op landelijk en op provinciaal niveau op termijn een betrouwbaar beeld van het effect van het ANLb kan worden gegeven.

De beheermonitoring is voor collectieven een belangrijk instrument om in te spelen op de ontwikkelingen ter plekke en draagt bij aan lerend beheer. Om deze te verbeteren, zijn de protocollen voor de beheermonitoring aangescherpt. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering en water zijn de beleids- en beheermonitoring minder verder ontwikkeld. De ambitie om beleids- en beheermonitoring beter op elkaar af te stemmen, is nog niet gerealiseerd. Wel wordt gewerkt aan betere gegevensuitwisseling tussen provincies, gegevensorganisaties en collectieven.

Vereenvoudiging regels en procedures

Bij invoering was 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 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, versimpeld. Ook op ICT-gebied zijn de nodige vereenvoudigingen doorgevoerd met de bedoeling de gebruikersvriendelijkheid te vergroten en de kans op foutmeldingen te verkleinen. Veel provincies hebben de criteria voor beheer in hun Natuurbeheerplannen aangepast, waardoor de controlelast is verminderd en collectieven het beheer flexibeler en gebiedsgerichter kunnen invullen. De gewenste aanpassing van de Europese oppervlaktesancieregels, die gebaseerd zijn op contracten met bedrijven en die bij uitstek knellen in een collectieve aanpak, is niet doorgevoerd. Deze regels maken deel uit van de Europese verordening die in de lopende programmaperiode niet kon worden aangepast. Het stelsel blijft administratief ingewikkeld en voor de collectieven arbeidsintensief om uit te voeren.

Professionalisering collectieven

De kwaliteit van de collectieven was bij aanvang divers. Onder de noemer professionalisering collectieven vallen diverse inspanningen om collectieven te laten groeien in hun rol als uitvoerder van het ANLb en als geloofwaardige gebiedspartner. Er zijn kennisbijeenkomsten georganiseerd over zaken als personeelsbeleid, financiën en de kwaliteit van besturen. Daarnaast heeft BoerenNatuur collectieven begeleid bij het ontwikkelen van optimalisatieplannen waarbij collectieven een langetermijnstrategie formuleren op het gebied van organisatie en beheer. De inzet op professionalisering draagt bij aan een grotere gerichtheid van collectieven en deelnemers op verbetering van het beheer, minder administratieve fouten en een hoger uitbetalingspercentage. Ook worden collectieven vaker benaderd als gebiedspartner bij integrale gebiedsopgaven.

Gebiedssamenwerking

Gebiedssamenwerking tussen collectieven en andere beheerders is nodig om de ecologische samenhang op gebiedsniveau te vergroten. De samenwerking met terreinbeheerders moest bij aanvang van het stelsel echter nog van de grond komen. De samenwerking wordt 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.

Relatie met EU-vragen

De EU wil uiteindelijk weten in welke mate het ANLb bijdraagt aan herstel, instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, aan de toestand van het Europese landschap en aan verbetering van het waterbeheer. Zoals aangegeven, kunnen de daadwerkelijke effecten van het ANLb op de VHR-instandhoudingsdoelen drie jaar na inwerkingtreding van het stelsel nog niet worden bepaald, onder meer vanwege het na-ijleffect van minimaal acht jaar tussen de genomen beheermaatregelen en het effect op de biodiversiteit.

Het is aannemelijk dat de inzet op een collectieve, gebiedsgerichte aanpak, het samen werken aan en samen leren over een effectiever beheer, gaan bijdragen aan betere ecologische condities voor de doelsoorten. Verder kunnen we begin 2019 vaststellen dat de ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb met de hierboven beschreven verbeteracties sinds 2016 een forse inzet hebben gepleegd op de verbetering van de procesmatige en organisatorische voorwaarden voor versterking van het ecologische resultaat. Ook is het ANLb-water door gerichte ondersteuning van de grond gekomen. Voor inzet op landschapsdoelen heeft Nederland bewust niet gekozen, dus zijn daar ook geen verbeteracties op gericht.

Daar staat tegenover dat de ontwikkeling van boerenlandvogels nog steeds een negatieve trend laat zien. Steeds duidelijker wordt dat er naast het ANLb nog veel meer nodig is om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te versterken. Het ANLb-areaal is met ruim 77.000 hectare bescheiden, in vergelijking met het totale areaal grond in landbouwkundig gebruik in Nederland, dat circa 1,7 miljoen hectare is (CBS, 2019). De teruggang van boerenlandvogels kan bovendien niet los gezien worden van de intensivering van de landbouw en de afname van het leefgebied door onder meer verstedelijking. De actieplannen boerenlandvogels die in diverse provincies tot stand zijn gekomen, bieden dan ook een scala aan aanvullende maatregelen die ingezet kunnen worden om de biodiversiteit te versterken, niet alleen in de ANLb-gebieden, maar ook in de reservaten en in andere kansrijke gebieden. Hierbij gaat het onder meer om verbeteren van de inrichting, het optimaliseren van het beheer, de aanpak van predatie, het verbeteren van de samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders, het aanjagen van gebiedsprocessen, het verbeteren van de ruimtelijke bescherming van weidevogelgebieden en het versterken van de betrokkenheid van vrijwilligers en burgers.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020

Nederland evalueert het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) niet alleen na afloop, maar ook tijdens de programmeringsperiode in 2017 en in 2019. De eerste tussenevaluatie, het jaarverslag 2016, is reeds verschenen. De tweede tussenevaluatie, het jaarverslag 2018, moet eind juni 2019 bij de EU worden ingediend. Hierin staat de voortgang van de verschillende steunmaatregelen uit POP3 centraal. Na afloop van de programmeringsperiode volgt dan nog een ex-postevaluatie (CvT POP, 2018).

In POP3 is het stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) ondergebracht onder Maatregel M10: Agromilieu- en klimaatsteun. De voortgang van de uitvoering van deze maatregel moet aan bod komen in het jaarverslag 2019. Het in 2016 ingevoerde stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer richt zich op collectief, gebiedsgericht beheer op of aanpalend aan landbouwgronden voor enerzijds 68 diersoorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), waaronder broedvogels (weide- en akkervogels), amfibieën, vissen, vleermuizen, knaagdieren, marterachtigen en insecten. Anderzijds richt het ANLb zich op het verhogen van de ecologische waarde van het water en het verbeteren van de waterkwaliteit en het waterbeheer (bergen van overtollig water op landbouwgrond en/of realiseren van optimaal peilbeheer) (Regiebureau POP, 2017). Het ANLb wordt uitgevoerd door 40 agrarische collectieven op basis van agrarische leefgebieden, begrensd in provinciale natuurbeheerplannen. Het ANLb is een belangrijk instrument voor het realiseren van de (internationale) natuurdoelen. Het ANLb ondersteunt het beheer van natuurgebieden door natuurgebieden met elkaar te verbinden. Daarnaast zijn er veel soorten die hun leefgebied in het agrarisch gebied hebben. Via het ANLb worden de leefgebieden voor deze soorten in stand gehouden (CvT POP, 2018).

EU stelt maatregel-specifieke vragen

Over Maatregel M10 Agromilieu- en klimaatsteun stelt de EU de volgende vragen:

- In hoeverre heeft de steunmaatregel bijgedragen aan het herstel, de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, onder andere in Natura 2000-gebieden, gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen en landbouw met hoge natuurwaarden, en aan de toestand van het Europese landschap?
- In hoeverre heeft de steunmaatregel bijgedragen aan de verbetering van het waterbeheer, met inbegrip van het beheer van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen?

Omdat drie jaar na invoering van het stelsel nog weinig gezegd kan worden over daadwerkelijk bereikte resultaten, heeft het Comité van Toezicht POP ervoor gekozen de tussenevaluatie vooral te richten op verwachte bijdragen aan genoemde doelen op basis van lopende processen (CvT POP, 2018).

Aanvulling op eerdere evaluaties nodig

Voor het ANLb is in 2016 reeds een ex-ante-evaluatie uitgevoerd door Wageningen Environmental Research naar de ecologische potenties van het stelsel (zie paragraaf 1.2) (Melman et al., 2016). Hieruit is geput voor het eerste POP3-jaarverslag 2016. Bovendien is de invoering van het stelsel in 2016 geëvalueerd door het bureau Vellekoop en Meesters (zie paragraaf 1.3) (Hendriks, 2016). In beide evaluaties worden aanbevelingen gedaan voor het vervolg van het ANLb. Wageningen Environmental Research is gevraagd om, in aanvulling op deze evaluaties, de voortgang in beeld te brengen van de uitvoering en de verbeterslag die volgden op de invoering van het stelsel en beide evaluaties. Het betreft hier de periode 2016-2019. Het gaat bij de verbeterslag om inspanningen en acties van de zogenoemde ketenpartners: het rijk, de provincies, BIJ12, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, BoerenNatuur en de agrarische collectieven en hun verwachtingen over de bijdrage van deze acties aan de effectiviteit van het stelsel. Deze voortgangsrapportage is input voor het POP3-jaarverslag 2018.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek naar de voortgang en verbeteringen sinds de invoering van het stelsel. Het omvat geen evaluatie van de daadwerkelijk bereikte effecten van het stelsel en de doorgevoerde verbeteringen op bijvoorbeeld habitatkwaliteit, het voorkomen van soorten of de deelnamebereidheid van boeren. Een dergelijke evaluatie is voorzien in 2020, in opdracht van het ministerie van LNV en de provincies en wordt in 2019 voorbereid door LNV, de provincies en andere betrokken partijen bij het ANLb.

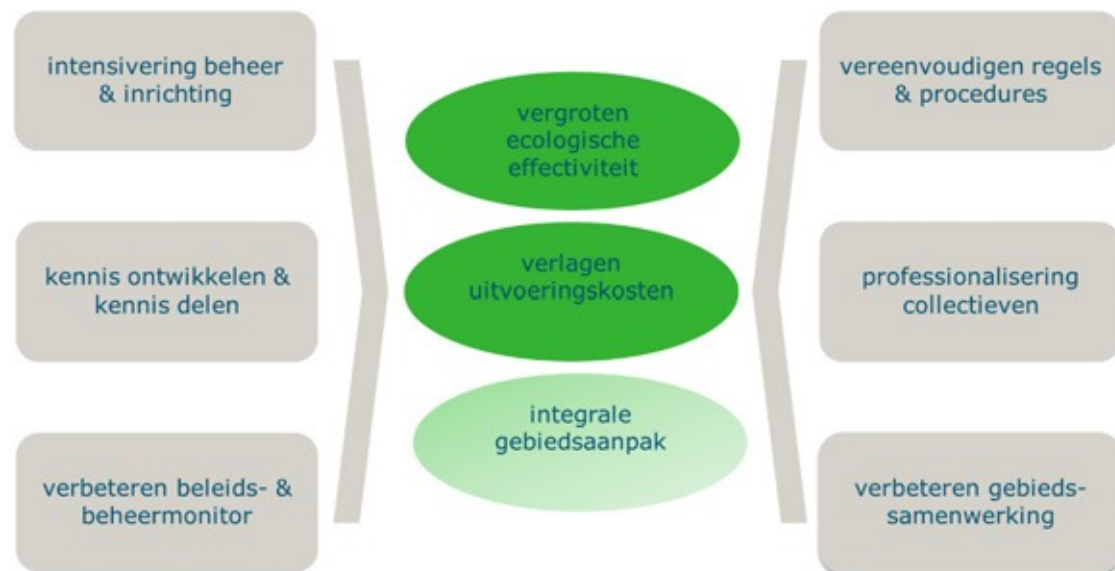
We vervolgen in paragraaf 1.2 met de vraagstelling en het analysekader van het onderzoek. Paragraaf 1.3 en 1.4 gaan in op de belangrijkste aanbevelingen uit de twee eerdere evaluaties van het ANLb. In paragraaf 1.5 komt de aanpak van het onderzoek aan bod en we sluiten in paragraaf 1.6 af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2 Vraagstelling en analysekader

Doel van deze rapportage is het geven van inzicht in de voortgang van het ANLb sinds 2016 ten behoeve van het POP3-jaarverslag voor de EU. Hiertoe beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kenmerken en verwachtingen van het ANLb?
2. Hoe hebben de input en output van het ANLb per leefgebied en de categorie water zich ontwikkeld sinds 2016?
3. Welke inspanningen hebben de ketenpartners sinds 2016 gepleegd om de effectiviteit van het stelsel ANLb te verbeteren, de uitvoeringslasten te verlagen en bij te dragen aan een integrale gebiedsaanpak?
4. Welke verwachtingen hebben zij van deze inspanningen?

Voor het ordenen en analyseren van de verbeteracties uit onderzoeksvraag 3 hebben we een analysekader ontwikkeld (zie figuur 1.1). Dit analysekader bestaat uit een typering van de verbeteracties van de ketenpartners (grijze blokjes), de verwachtingen die zij daarvan hebben (groene ovaal) en de veronderstelde verbanden tussen acties en verwachtingen (grijze pijlen). De typen verbeteracties zijn ontleend aan de twee evaluaties die zijn verschenen bij de start van het stelsel (zie verder paragraaf 1.3 en 1.4). Beide evaluaties komen met verbeterpunten die liggen op het vlak van beheer en inrichting, kennisontwikkeling en kennis delen, beheer- en beleidsmonitoring, vereenvoudiging van het stelsel, professionalisering van de collectieven en gebiedssamenwerking. Hiermee zijn verwachtingen gemoeid op het vlak van het versterken van ecologische effectiviteit, het verlagen van de uitvoeringskosten en het komen tot een integrale gebiedsaanpak. Dit laatste is overigens een langetermijneffect van de werkwijze met collectieven, dat strikt genomen geen doel is van het subsidiestelsel ANLb en heeft daarom een lichtgroene kleur.



Figuur 1.1 Analysekader met de verbeteracties (grijs) en de verwachtingen van de verbeteracties (groen).

1.3 Ex-ante-evaluatie ecologische effectiviteit

Toets op ligging, habitatkwaliteit en ruimtelijke samenhang

Melman et al. hebben in 2016 een ex-ante-evaluatie uitgevoerd van de te verwachten ecologische effectiviteit van het stelsel op basis van de beheerplannen van de collectieven en zogenaamde kansenskaarten zonder beleidsmatige status. Hiertoe hebben zij gekeken naar de omvang van het beheer en de beheerplannen getoetst op een aantal criteria die de ecologische effectiviteit mede bepaalt: ligging van het beheer in voor de doelsoorten kansrijk gebied, de kwaliteit van de weidevogelhabitat en de ruimtelijke samenhang van het beheer. Kansrijke gebieden zijn gebieden waarin de optimale omstandigheden kunnen worden gecreëerd voor de doelsoorten van het ANLb, zoals weidevogels, zodat in deze gebieden duurzame populaties behouden kunnen blijven of kunnen ontstaan.

De omvang van het beheer was volgens Melman et al. in absolute zin gedaald van ca. 143.000 in 2010 naar 90.000 hectare in 2016. De verdeling van het beheer over de verschillende beheervormen was in vergelijking met 2010 licht veranderd. Met name het aandeel licht weidevogelbeheer (zoals nestbescherming) was teruggelopen. Het beheer van akkers plus droge dooradering nam toe van ca. 4.000 naar ruim 5.000 ha. Nieuw in 2016 was het beheer van ruim 1.250 ha natte dooradering.

Onderzoekers concluderen dat eerste kwaliteitsslag is gemaakt

Voor het leefgebied open grasland concludeerden Melman et al. dat in 2016 van het lichte weidevogelbeheer 53% en van het zware beheer 62-64% binnen kansrijk gebied lag. In 2010 waren deze percentages respectievelijk 40% en 58%. In relatieve zin werd daarmee in 2016 een verbetering gerealiseerd, vooral door beëindiging van licht beheer (zoals legselbeheer) buiten kansrijk gebied. Met het zware beheer (zoals uitgestelde maaidatum) binnen kansrijk gebied werd voor ca. 50% een redelijke tot goede habitatkwaliteit gerealiseerd. Voor de andere leefgebieden gold dat – vanwege een gebrek aan informatie – de kansenskaarten minder nauwkeurig waren. Bovendien was geschiktheid hier minder eenduidig aan te geven, omdat de doelsoorten van deze leefgebieden meer uiteenlopende eisen stellen dan weidevogels. Rekening houdend met deze beperkingen, lag het beheer in leefgebied open akker in 2016 voor 33-58% in kansrijk gebied, droge dooradering voor 56-58% en natte dooradering voor 81-97%.

Wat betreft de ruimtelijke samenhang lag in 2016 47.600 ha weidevogelbeheer (redelijk) geconcentreerd en 25.000 ha verspreid. Voor akkervogelbeheer konden geen uitspraken worden gedaan.

Effectiviteit kan worden vergroot door meer te doen in kansrijk gebied

Melman et al. (2016) adviseren op basis van hun analyse het beheer buiten kansrijke gebieden verder te verminderen en het beheer zo veel mogelijk geclusterd in te zetten in gebieden met de hoogste ecologische potenties.

Ook stellen de onderzoekers dat de ruimtelijke samenhang verbeterd kan worden door kansrijke gebieden beter met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld via droge dooradering. Voor weidevogels kan aanzienlijke winst worden behaald door vooral in te zetten op zwaar beheer en locaties beter geschikt te maken. Een proces van lerend beheren kan deze keuzes ondersteunen.

1.4 Projectevaluatie ANLb2016

Het stelsel staat, maar doorontwikkeling is nodig via ...

In 2016 is ook een evaluatie uitgevoerd van de invoering van het stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer door het bureau Vellekoop en Meesters (Hendriks, 2016). Deze evaluatie richtte zich op de leerervaringen uit de invoering van het ANLb en de nog resterende ontwikkelpunten. Hendriks concludeerde in 2016 dat erop dat moment een 'versie 1.0' van het stelsel staat, dat veel mogelijkheden biedt om de ecologische effectiviteit te vergroten, omdat collectieven een centrale rol hebben en zij veel dichterbij de streek en de boer staan. Het stelsel biedt bovendien goede mogelijkheden voor maatwerk richting de boer en is flexibeler doordat deelnemers tussentijds en per onderdeel in- en uit kunnen stappen. Ook gaf Hendriks aan dat het stelsel bij aanvang nog niet bij iedereen is geland. Ontwikkeling en verbreding van kennis is noodzakelijk en een aantal zaken moet nog verder worden uitgewerkt om de verwachtingen van de stelselvernieuwing waar te maken.

Versterken regierol provincies

De stelselvernieuwing is op landelijk niveau voorbereid en is aanvankelijk buiten de decentralisatie 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. Met het Natuurpact (2013) is naast het Natuurnetwerk ook het agrarisch natuur- en landschapsbeheer overgegaan naar de provincies. De provincies hadden aanvankelijk het gevoel dat het hen 'overkwam' (Hendriks, 2016). Tegen deze achtergrond beveelt Hendriks aan de regierol van de provincies in het ANLb te versterken in de verdere ontwikkeling van het stelsel en de provincies het voortouw te laten nemen in EU-gesprekken over het stelsel.

Verbeteren kennisontwikkeling en kennisdelen

Het versterken van de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer is een speerpunt van het ANLb. Maar de kennis hierover was in 2016 nog onvoldoende en bestaande kennis hierover werd volgens Hendriks (2016) nog onvoldoende gedeeld. Hij adviseert de beheer- en beleidsmonitoring actief en in samenhang op te pakken, zodat op basis hiervan beoordeeld kan worden welke (combinaties van) beheeractiviteiten het meeste effect sorteren en beleidsmatig aangestuurd moeten worden. Zowel provincies (beleid) en collectieven (uitvoering) moeten hierin samenwerken en van elkaar leren. Daarnaast moeten ketenpartijen gezamenlijk een goede kennisinfrastructuur ontwikkelen voor beleids-, praktijk- en wetenschappelijke kennis, zodat betrokkenen aanwezige kennis optimaal kunnen benutten en kennisontwikkeling, bijvoorbeeld over natte- en droge dooradering, wordt opgepakt. Ook dienen alle betrokkenen lerend beheren toe te passen.

Vereenvoudiging stelsel

Verder concludeerde Hendriks in 2016 dat verdere vereenvoudiging van het stelsel nodig is. Zo zag hij kansen de administratieve lastendruk te verminderen door het beter op elkaar afstemmen en optimaliseren van de ICT-voorzieningen van boeren, collectieven, de provincies en RVO. Ook waren er in 2016 nog verbeteringen mogelijk in de koppeltabel, die aangeeft welke combinatie van subsidiabele beheeractiviteiten conform de EU-richtlijnen op een perceel is toegestaan en welke activiteiten dan zijn uitgesloten.

Professionalisering collectieven

De kwaliteit van de collectieven was bij aanvang divers. Sommige collectieven zijn een directe voortzetting van bestaande professionele agrarische natuurverenigingen, andere collectieven zijn nieuw gevormd en hebben nog weinig kennis en ervaring. Het programma van eisen, het kwaliteitshandboek en de certificering hebben de collectieven goed op weg geholpen. Verdere professionalisering en verbreding van collectieven is volgens Hendriks (2016) nodig om een brug tussen beleid en uitvoering te kunnen slaan en hun levensvatbaarheid te vergroten.

Versterken gebiedssamenwerking

De 'streekfunctie' van collectieven kwam in 2016 nog niet echt van de grond; andere gebiedspartijen, zoals waterschappen en terreinbeheerders, hielden – naar het idee van de collectieven – de deuren aanvankelijk dicht en initiatieven voor samenwerking zijn ad hoc. Hendriks (2016) adviseert de provincies hun natuurbeheerplannen meer in te steken vanuit de leefgebiedenbenadering en donkergroen, blauw en lichtgroen te verbinden. De provincies moeten de verbindende factor tussen de gebiedspartijen zijn en deze rol actief gestalte geven.

1.5 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een gefaseerde aanpak gevolgd, bestaande uit de volgende stappen:

Beschrijving stelsel ANLb (onderzoeksvraag 1)

Op basis van bestaande beleidsdocumenten en studies over de sturingsfilosofie, kenmerken en doelen van de stelselvernieuwing (bv. EZ, 2013; Kuindersma et al., 2017; Ministry of Economic Affairs, 2016) zijn de kenmerken van het stelsel ANLb beschreven. Dit om als referentiepunt te dienen voor de verbeteracties.

Ontwikkeling input en output ANLb (onderzoeksvraag 2)

Gegevens over de ontwikkeling van de input, het beheerde areaal leefgebied en de omvang van verschillende typen beheer per leefgebied zijn aangeleverd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en bewerkt tot staafdiagrammen. Hierbij zijn ook cijfers uit het oude subsidiestelsel meegenomen, om de overgang te kunnen illustreren.

Analyse verbeter slag (onderzoeksvraag 3 en 4)

In een werksessie met de Taakgroep Agrarisch Beheer van het IPO zijn de verbeteracties die de ketenpartners na de invoering van het Stelsel ANLb hebben doorgevoerd eerst geïnventariseerd. De aangedragen verbeteracties zijn vervolgens geordend met behulp van het analysekader en nader geanalyseerd op basis van beschikbare documenten (formele besluitvormingsnotities, projectplannen, voortgangsrapportages, actieplannen, websites ketenpartijen etc.) en acht aanvullende interviews (zie bijlage 1 voor respondenten). Het ging hierbij om een analyse van de inspanningen van betrokken ketenpartijen, de aanleiding, hun verwachtingen van de inspanningen en zo mogelijk de eerste resultaten van deze inspanningen. We hebben ons beperkt tot acties waarvan partijen een substantieel effect verwachtten op de effectiviteit van het stelsel, de verlaging van de uitvoeringskosten en de tot stand koming van een integrale gebiedsaanpak. Een analyse van de daadwerkelijke effecten van deze inspanningen valt buiten de scope van deze rapportage. De conceptbevindingen zijn in een tweede werksessie met de Taakgroep Agrarisch Beheer teruggekoppeld en verder aangevuld.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we de kenmerken van het stelsel ANLb en de beleidsopgave waaraan het ANLb moet bijdragen. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de ontwikkeling van het ANLb in cijfers: de in- en output van het stelsel. In hoofdstuk 4 gaan we in op de verbeteracties die sinds de invoering van het stelsel zijn ingezet om de effectiviteit van het stelsel te vergroten, de uitvoeringskosten te verlagen en/of bij te dragen aan een integrale gebiedsaanpak. Hoofdstuk 5 sluit af met de conclusies die op basis van de analyses uit de voorgaande hoofdstukken getrokken kunnen worden.

2 Stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de hoofdlijnen van de stelselvernieuwing Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het dient als achtergrond voor de analyse van de verbeteracties in hoofdstuk 3. Achtereenvolgens komen aan bod: de kenmerken en aanleiding van het nieuwe stelsel (2.2), de beleidsopgave waaraan het ANLb moet bijdragen (2.3) en de werkwijze in de praktijk (2.4).

2.2 Kenmerken stelsel

Stelselvernieuwing gericht op internationale verplichtingen

In 2016 is een nieuw subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in werking getreden. Het stelsel bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. Samen beslaan de collectieven het hele landelijke gebied in Nederland. Meer dan in het verleden richt het stelsel zich op de internationale natuurverplichtingen en doelsoorten (Vogel- en Habitatrichtlijn). Daarnaast moet het stelsel bijdragen aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied (EZ 2013b; EZ & IPO 2014). Ook richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het waterbeheer (Regiebureau POP, 2017). 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 regels (Kuindersma et al., 2017).

Aanleiding voor het doorvoeren van de stelselvernieuwing waren de tegenvallende ecologische resultaten van de vorige subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer en de hoge overheadkosten die ermee gemoeid waren. Zo constateerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in 2013 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 geheel (Tweede Kamer, 2011). Daarnaast bood de lange traditie van agrarische natuurverenigingen aanknopingspunten voor een andere aanpak (Ministry of Economic Affairs, 2016).

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 soorten 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.

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 actueelste 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 zogenaamde 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 provincies 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). Collectieven op hun beurt coördineren, begeleiden en toetsen de beheerinspanningen van individuele deelnemers op gebiedsniveau. Omdat het collectief veel dichterbij de streek en de boer staat dan de overheid, het stelsel goede 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 collectieven een aanzienlijke kostenbesparing voor de overheid met zich meebrengen. In het oude stelsel sloot RVO contracten af met ongeveer 14.000 boeren; in het nieuwe stelsel is dat teruggebracht tot subsidiebeschikkingen aan 40 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).

2.3 Beleidsopgave

ANLb gericht op biodiversiteit, aantrekkelijk landelijk gebied en waterdoelen

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 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). Hiervoor wordt een 'gunstige staat van instandhouding' nagestreefd. Provincies hebben daar in hun natuurbeheerplannen andere soorten aan toegevoegd die voor hun provincie karakteristiek zijn en waaraan agrarisch natuur- en landschapsbeheer een bijdrage moet leveren. Dit levert een totaal op van 174 doelsoorten (OBN, te verschijnen). Daarnaast richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het waterbeheer. De bijdrage aan een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied is niet nader uitgewerkt door de provincies en het rijk.

Het ANLb is niet het enige instrument dat bij moet dragen aan de gunstige staat van instandhouding van de genoemde 68 doelsoorten. Ook realisatie en beheer van het Natuurnetwerk (incl. Natura 2000-gebieden), de Programmatische Aanpak Stikstof, algemeen soortenbeleid, milieubeleid en planologische bescherming van weidevogelgebieden kunnen bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van deze soorten.

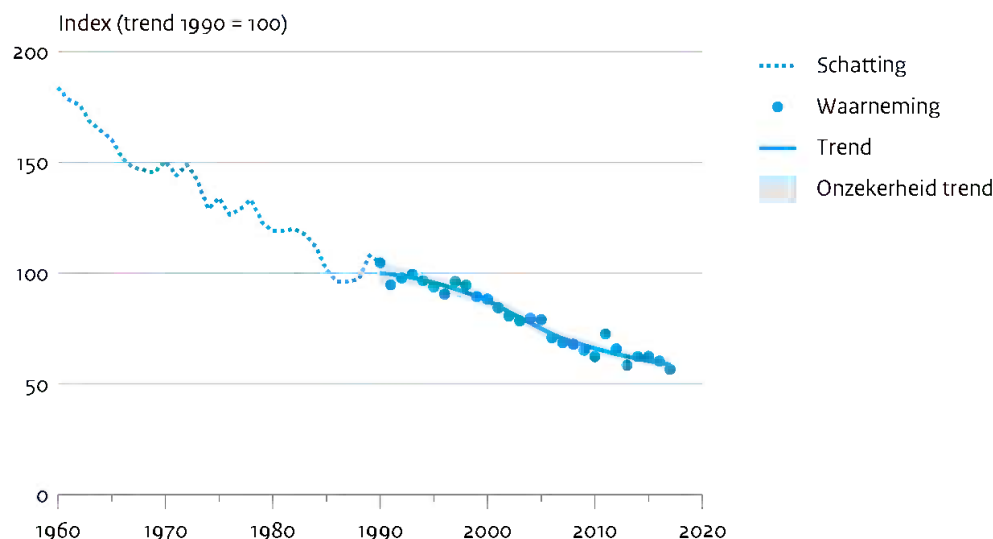
Beleidsopgave voor de VHR is groot

De Europese VHR-doelstellingen brengen een forse beleidsopgave voor Nederland met zich mee. Driekwart van de beschermde soorten en bijna 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 en WUR, 2017). Er is hierbij geen uitsplitsing gemaakt naar de 68 VHR-soorten die zijn aangewezen in het ANLb, dus onduidelijk is hoe groot de beleidsopgave voor deze soorten is en wat de beoogde bijdrage van het ANLb hieraan is.

Toestand boerenlandvogels is zorgelijk

Een andere aanwijzing voor de zorgelijke toestand van de natuur in het agrarisch gebied geeft de boerenlandvogelindicator. Deze is samengesteld uit vogelsoorten die kenmerkend zijn voor het agrarisch gebied in Nederland en toont sinds 1990 een afname van 30% (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 de grauwe gors en kempshaan, waren in 1990 ook al zeldzaam. Maar tevens veel algemenere soorten als grutto, kievit en schollekster verliezen flink terrein. Roodborsttapuit en putter zijn de soorten die het meest zijn toegenomen (CBS et al., 2018).

Boerenlandvogels in Nederland



Bron: NEM (Sovon, CBS)

CBS/sep18
www.clo.nl/nh147910

Figuur 2.1 Trend boerenlandvogels.

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, ontwatering 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 weinig dekking, betere toegankelijkheid voor predatoren en slechte opgroeicondities maken dat veel weidevogelkuikens het niet redden (CBS et al., 2018).

2.4 Werkwijze

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 de instandhouding van de 68 VHR-soorten die (ook) in het agrarisch gebied leven. De provincies hebben er vervolgens voor gezorgd dat de voor hun provincie relevante natuurdoelen, mede op basis van de input van collectieven en waterschappen, in hun provinciale natuurbeheerplannen werden vastgelegd. In het provinciale natuurbeheerplan staat welke doelsoorten waar beschermd moeten worden, welk beheer daarvoor ingezet kan worden en welke voorwaarden daarvoor gelden (BIJ12, 2017a). Jaarlijks stellen de provincies vervolgens subsidieplafonds, aanvraagperiodes en tarieven vast voor gebiedsaanvragen ANLb in een openstellingsbesluit (BIJ12, 2019).

Gecertificeerde agrarische collectieven zijn eindbegunstigde

Voor beheersubsidie komen alleen gecertificeerde agrarische collectieven in aanmerking. Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband van agrariërs en andere grondgebruikers die agrarisch natuur- en landschapsbeheer uitvoeren in een bepaald gebied en zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het certificaat is een verklaring, afgegeven door een onafhankelijke stichting (Stichting Certificering SNL) waarmee een agrarisch collectief bepaalde

kwaliteitseisen voor beheer, organisatie en administratie garandeert. Er zijn veertig gecertificeerde agrarische collectieven. De collectieven maken beheerafspraken met individuele agrariërs en kunnen hierin ook eigen keuzes maken, bijvoorbeeld door nieuwe beheerpakketten te ontwikkelen of eenjarige contracten af te sluiten in plaats van zesjarige (BIJ12, 2017a; Kuindersma et al., 2017).

Collectieven dienen gebiedsaanvraag in en provincies verlenen subsidie

De collectieven stellen een beheerstrategie op waarin zij beschrijven hoe zij het in stand houden van soorten willen realiseren 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 zogenaamde 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, 2017a).

Uitvoering beheer en controle

Na het ontvangen van de beschikking sluiten de collectieven op basis van een voorintekening definitieve beheercontracten af met individuele deelnemers. De deelnemers voeren het beheer uit en de collectieven toetsen zelf, via de zogenaamde schouw, of de uitvoering verloopt volgens de beheerafspraken. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) toetst of voldaan wordt aan de subsidie-eisen van de provincie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voert veldcontroles uit op basis van een steekproef.

De collectieven dienen jaarlijks vóór 1 oktober een verantwoording in over het uitgevoerde beheer, de betaalverantwoording. Ook voeren provincie 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 in het Natuurbeheerplan bijstellen (BIJ12, 2017a).

3 Ontwikkeling input en output

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk laten we de ontwikkeling van het stelsel ANLb in cijfers zien. Deze cijfers zijn afkomstig van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en geven zowel een beeld van de opbouw van het nieuwe stelsel als de afbouw van het oude stelsel Subsidie Natuur en Landschap (SNL-a). Dit omdat geld dat vrijkomt door aflopende contracten uit het SNL-a door de provincies ingezet kunnen worden binnen het nieuwe ANLb.

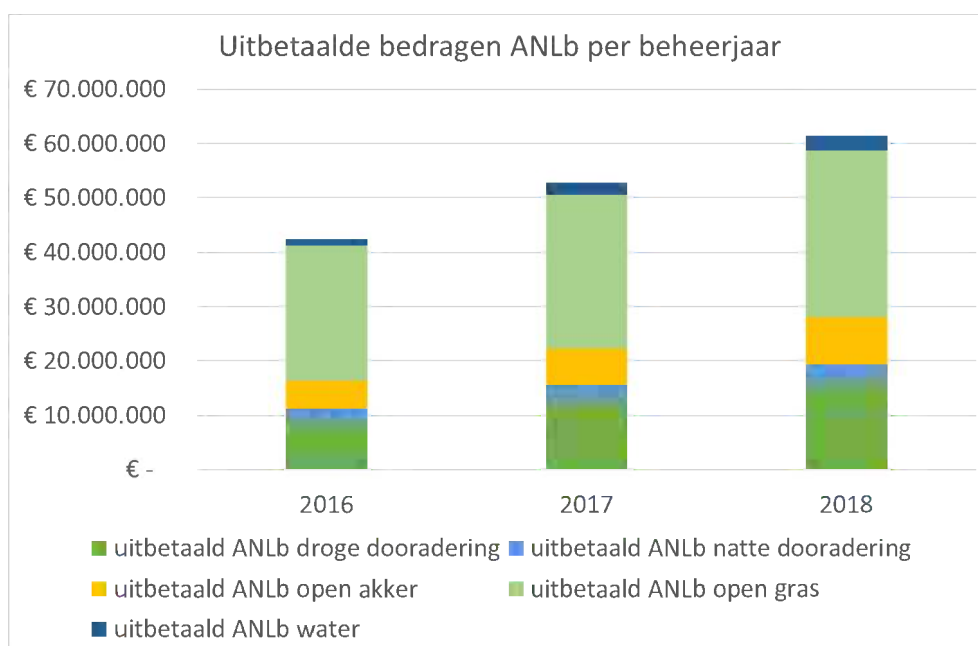
In paragraaf 3.2 beschrijven we de input, in termen van uitgekeerde bedragen per beheerjaar en de ontwikkeling van het aantal deelnemers. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de arealen in beheer, per beheerjaar en verdeeld over de leefgebieden en ANLb-water.

3.2 Ontwikkeling input

Uitbetaalde bedragen ANLb sinds 2016 toegenomen

Sinds de invoering van het stelsel ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de collectieven per beheerjaar toegenomen: van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 61,4 miljoen voor beheerjaar 2018 (zie figuur 3.1). Het gaat hier om de werkelijk uitgekeerde bedragen, dus na de controles van RVO (mondeling mededeling RVO). We geven de bedragen weer per beheerjaar, dus het jaar waarin het beheer daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit terwijl betalingen aan de collectieven pas in het jaar daarna plaatsvinden.

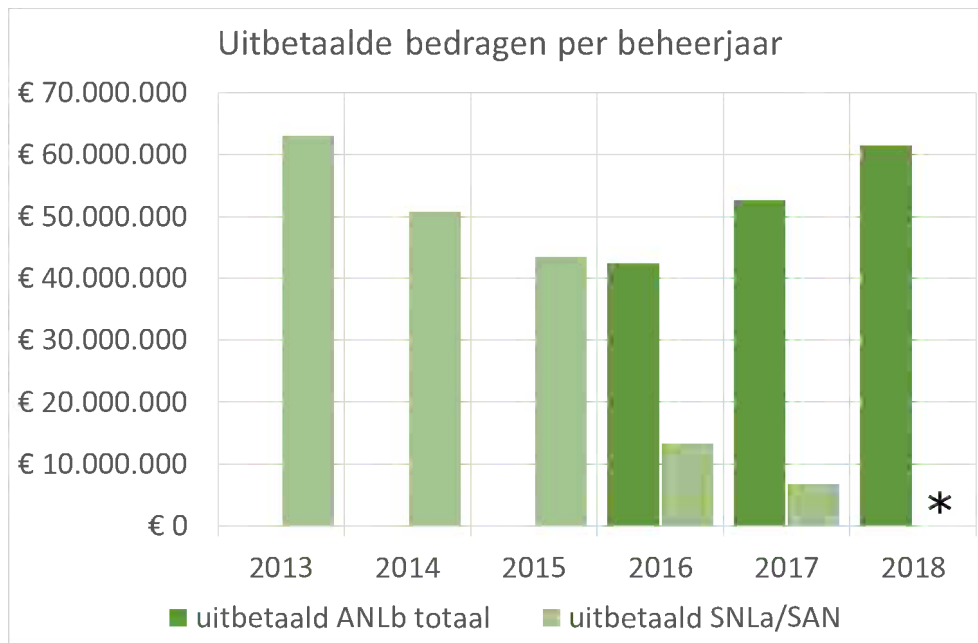
Ongeveer de helft van de uitgekeerde bedragen gaat richting het beheer van het leefgebied open grasland: ruim € 30,7 miljoen in beheerjaar 2018, van de in totaal € 61,4 miljoen totaal (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 De uitbetaalde bedragen zijn voor alle leefgebieden en de categorie water van het ANLb toegenomen sinds de invoering in 2016 (bron: RVO, bewerking WENR).

Door afname SNL-a komt jaarlijks extra geld voor ANLb vrij

Bij de invoering van het stelsel in 2016 liep er nog een groot aantal contracten uit het oude stelsel SNL-a. Doordat het niet meer mogelijk is om nieuwe contracten onder SNL-a af te sluiten, is het uitgekeerde bedrag sinds 2016 sterk afgenomen, tot circa € 6,7 miljoen in beheerjaar 2017 (voor beheerjaar 2018 zijn nog geen cijfers van SNL-a bekend, zie ook figuur 3.2). De gelden die vrijkomen door het aflopen van deze oude contracten komen weer ten goede aan de beschikbare budgetten voor het nieuwe stelsel ANLb.



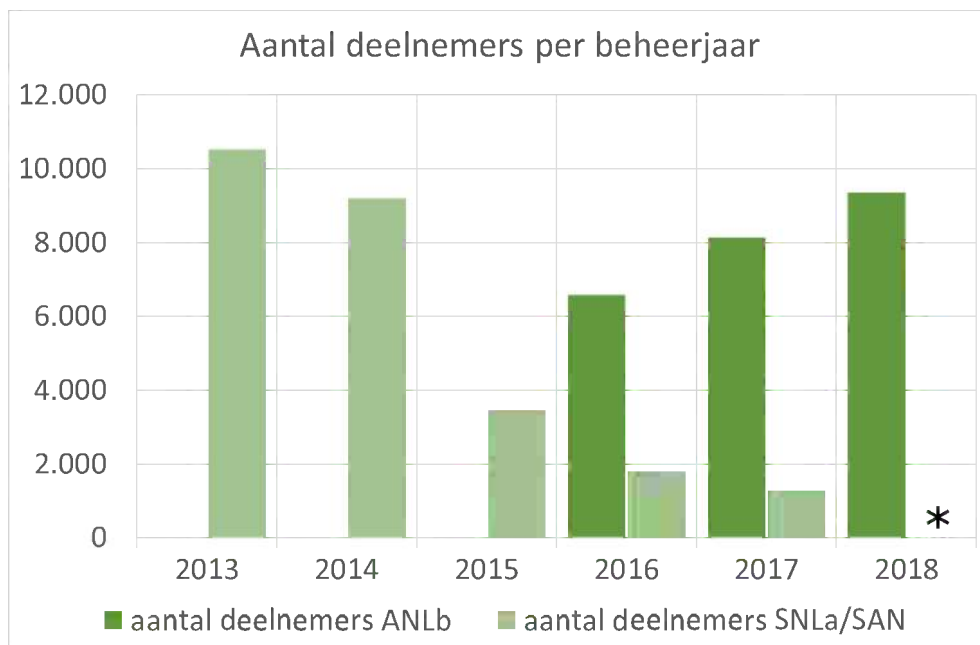
Figuur 3.2 De uitbetaalde bedragen (totaal) per beheerjaar laten de groei van het ANLb en de afname van het oude SNL-a zien (* voor beheerjaar 2018 zijn nog geen cijfers van SNL-a bekend) (bron: RVO, bewerking WENR).

Toename budget nog niet volledig benut

Door de vrijkomende gelden uit de aflopende SNL-a contracten, in combinatie met een toename van budget voor ANLb-water en overhevelingsgelden voor boerenlandvogels, is het totale beschikbare budget gedurende de invoering van het stelsel toegenomen tot meer dan € 70 miljoen (zie ook paragraaf 4.2). De uitgekeerde bedragen voor het beheerjaar 2018 zitten daar nog onder, waardoor we op dit moment kunnen spreken van onderuitputting van het beschikbare budget. De extra gelden kwamen medio 2018 beschikbaar, waardoor het grootste deel vanaf 2019 ingevuld kan worden. De komende jaren is er voor de collectieven dus nog ruimte om het beheer uit te breiden voor de verschillende leefgebieden en water.

Aantal deelnemers bijna op niveau voor stelselvernieuwing

Zoals verwacht, is het aantal deelnemers aan het oude SNL-a sterk afgenomen, doordat de oude contracten afliepen. Tegelijkertijd is het aantal deelnemers (agrariërs) onder het ANLb sterk toegenomen, tot 9.300 in 2018, iets onder het aantal van ruim 10.500 onder SNL-a (zie figuur 3.3).



Figuur 3.3 Het aantal deelnemers is bijna op oude niveau van voor stelselvernieuwing (* voor beheerjaar 2018 zijn nog geen cijfers van SNL-a bekend) (bron: RVO, bewerking WENR).

3.3 Ontwikkeling output

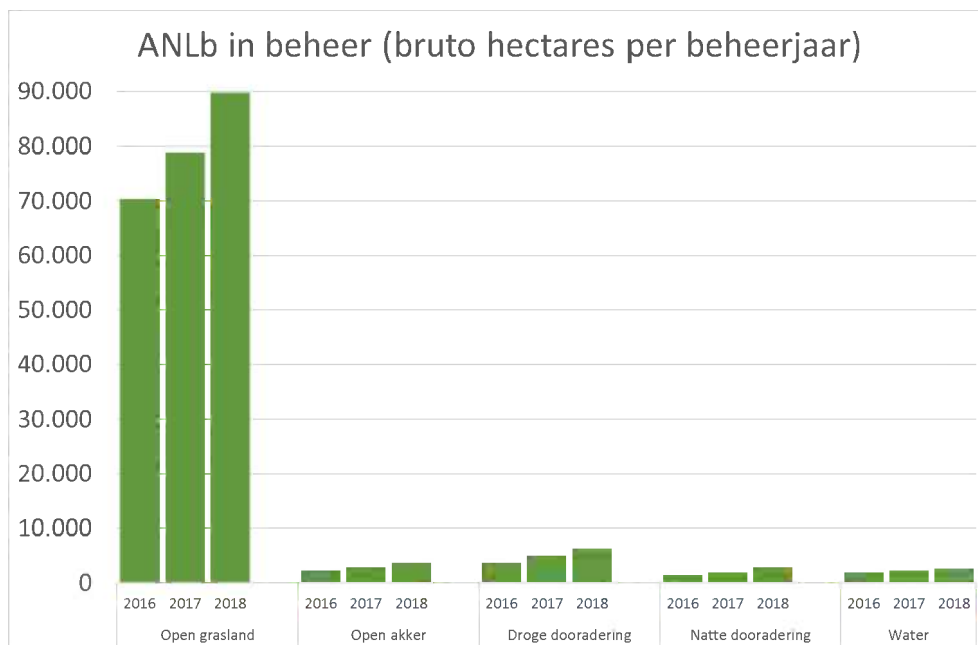
Areaal in beheer onder ANLb sterk toegenomen sinds 2016

Het netto-areaal¹ dat in de leefgebieden en water wordt beheerd via de collectieven is sinds 2016 sterk gegroeid: van 64.293 hectare in 2016 tot 77.351 hectare in beheerjaar 2018. Het bruto-areaal² is sinds 2016 toegenomen van ruim 79.000 hectare in 2016 tot meer dan 105.000 hectare in beheerjaar 2018. De toename is vooral het gevolg van het overschakelen van het oude naar het nieuwe stelsel. Door het afgelopen van oude contracten komt er budget vrij voor contracten onder het nieuwe stelsel ANLb.

Van het bruto-areaal is bijna 90.000 hectare beheer van het leefgebied open grasland. De groei is in absolute zin het grootst voor het leefgebied open grasland, waar het areaal met bijna 20.000 hectare is uitgebreid tussen 2016 en 2018 (zie ook figuur 3.4). Dit grote areaal beheer in open grasland kan worden verklaard uit de beleidsmatige prioriteit die Nederland geeft aan het in stand houden van boerenlandvogels. Bovendien is het beheer in open grasland vaker gecontracteerd op hele percelen, dat in hectares meer aantikt, vergeleken met de andere leefgebieden waar het beheer zich vaker beperkt tot randen.

¹ Het netto-areaal is de maximaal beheerde oppervlakte uit de gebiedsaanvragen ANLb.

² Het bruto-areaal is de totale oppervlakte waarop de verschillende beheermaatregelen genomen worden. Doordat pakketten soms gestapeld kunnen zijn, is deze oppervlakte groter dan het aantal netto-hectares.

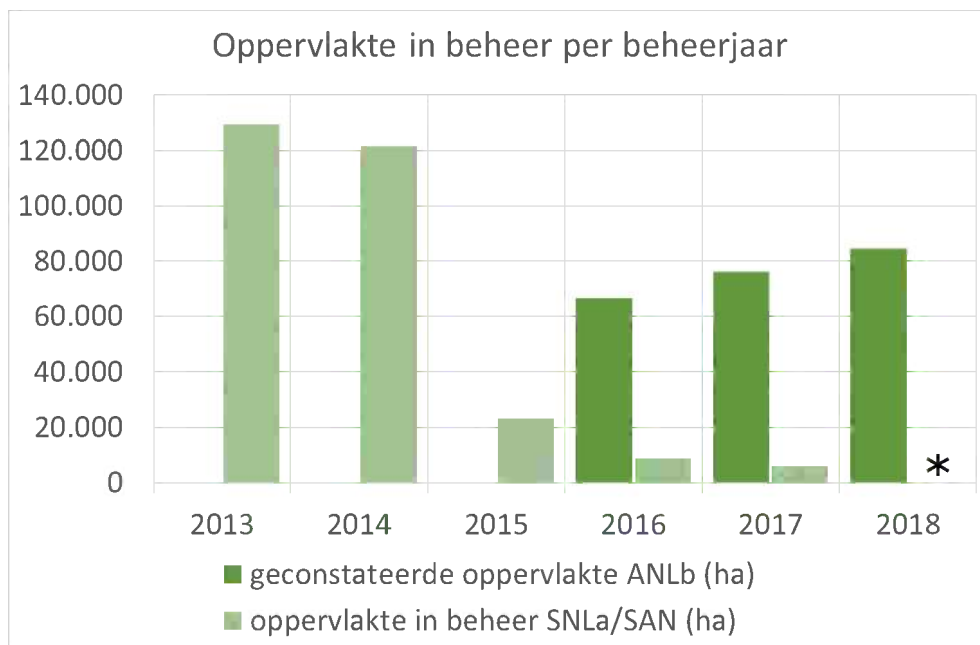


Figuur 3.4 Het areaal in beheer is tussen 2016 en 2018 sterk gegroeid (bron: RVO, bewerking WENR).

Totale oppervlak beheer afgenomen, zoals verwacht

Als we kijken naar de ontwikkeling van het geconstateerde areaal³ dat in beheer is onder het nieuwe ANLb, dan valt op dat dit kleiner is dan onder het oude SNL-a stelsel. Die afname is echter verwacht, omdat er in het oude stelsel veel contracten werden afgesloten voor legselbeheer. Deze lichte vorm van beheer telde zwaar mee in de totale arealen beheer. Onder het ANLb wordt gestimuleerd om te kiezen voor zwaardere beheerpakketten, zoals uitgestelde maaidatum en plas-dras, die gunstiger zijn voor boerenlandvogels, maar ook voor de deelnemer een groter effect hebben op de agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast speelt mee dat sinds de invoering van het nieuwe stelsel de administratieve kosten van collectieven uit het beheerbudget betaald moeten worden, waardoor er per saldo minder geld beschikbaar is voor beheer. Bovendien zijn de vergoedingen voor beheeractiviteiten bij de invoering verhoogd, omdat ze niet meer kostendekkend waren. Hierdoor kan een kleinere oppervlakte beheer worden gerealiseerd dan in het oude stelsel.

³ De oppervlakte beheerd areaal die bij de beoordeling door RVO is vastgesteld.



Figuur 3.5 Het areaal ANLb in beheer is in vergelijking met het oude SNL-a afgenomen (* voor beheerjaar 2018 zijn nog geen cijfers van SNL-a bekend) (bron: RVO, bewerking WENR).

4 Verbeteracties

4.1 Inleiding

Sinds de invoering van het ANLb in 2016 hebben de ketenpartners, vaak in samenwerking met andere organisaties, tal van verbeteracties in het stelsel doorgevoerd. Deze verbeteracties staan centraal in dit hoofdstuk. De verbeteracties moeten bijdragen aan het verder vergroten van de effectiviteit van het stelsel, het verlagen van de uitvoeringskosten en op langere termijn ook het bevorderen van een integrale gebiedsaanpak.

Achtereenvolgens komen aan bod: intensivering beheer en inrichting (4.2), kennis ontwikkelen en delen (4.3), verbeteren beleids- en beheermonitoring (4.4), vereenvoudiging regels en procedures (4.5), professionalisering collectieven (4.6) en verbeteren gebiedssamenwerking (4.7).

4.2 Intensivering beheer en inrichting

Extra middelen voor beheer en inrichting

De zorg over de voortdurende achteruitgang van boerenlandvogels leidde al ten tijde van de invoering van het stelsel om een roep om beleidsintensivering, onder meer in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2015). Halverwege 2017 besloot het rijk middelen over te hevelen van pijler 1 (directe landbouwsteun) naar pijler 2 (plattelandontwikkeling) van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hiervan kwam € 22 miljoen beschikbaar voor extra weide- en akkervogelbeheer in het ANLb. De middelen zijn verdeeld over de provincies op basis van de verdeelsleutel die ten grondslag ligt aan het stelsel (Janssen III). De meeste provincies hebben daarvoor eind 2017 een tweede aanvraagperiode voor collectieven opengesteld, zodat deze middelen al in 2018 tot extra beheer konden leiden (IPO en LNV, 2018). De collectieven hebben zich vervolgens ingespannen om extra beheercontracten af te sluiten.

Daarnaast is er € 9 miljoen uit deze overhevelingsmiddelen beschikbaar gekomen voor extra inrichtingsmaatregelen, zoals aanleg van struweelranden, plas-dras of natuurvriendelijke oevers. Er is in 2018 een aparte Rijksregeling voor deze niet-grondgebonden investeringen ingesteld. Collectieven konden in de periode 3 december 2018 tot 22 januari 2019 aanvragen indienen. Hoewel de financiering van deze inrichtingsmaatregelen formeel geen deel uitmaakt van het ANLb, is er wel een duidelijk verband. Via de genomen inrichtingsmaatregelen wordt de kwaliteit van de leefgebieden verder versterkt (bv. de inrichting van plas-dras-gebieden voor weidevogels). Ook zetten veel provincies nog extra, eigen middelen in voor inrichting, vaak als cofinanciering van de POP-maatregelen, maar soms ook los daarvan.

Scenariostudie vraagt aandacht voor vernatting

Een in opdracht van het rijk en de provincies uitgevoerde scenariostudie van de WUR en SOVON (Melman en Sierdsema, 2017) over weidevogels beschrijft welke maatregelen nodig zijn voor achtereenvolgens het optimaliseren van het huidige beheer, zonder aanpassingen in inrichting (scenario 1), optimalisatie van de inspanningen (inrichting + beheer) binnen de gebieden die nu voor weidevogels worden beheerd waarmee 36.000 broedparen grutto's worden behouden (scenario 2) en het realiseren van een duurzame gruttopopulatie van 40.000 broedparen grutto's (scenario 3). Maatregelen die hiervoor ingezet kunnen worden, zijn (combinaties van) het verhogen van het waterpeil/vernatting van gebieden, het verbeteren van de vegetatiestructuur, het realiseren van een rustperiode in het broedseizoen, het creëren van voldoende openheid en het beperken van verstoring (onder meer door predatiebeheer). Vernatting is volgens de auteurs daarbij het effectiefst voor het behoud van weidevogels.

De Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland (BAC VP) van het IPO besluit op 14 maart 2018 te kiezen voor scenario 2 uit de studie, gericht op stabilisatie van het aantal weidevogels ('36.000 broedparen grutto') in reservaten en het agrarisch gebied, deze doelstelling te verbreden tot boerenlandvogels en de beschikbare overhevelingsmiddelen hiervoor in te zetten (BAC VP, 2018). Het BAC VP geeft hierbij aan dat realisatie van scenario 2 alleen haalbaar is als ook andere partijen zich hiervoor maximaal inzetten. Omdat de beschikbare middelen niet voldoende zijn voor het realiseren van scenario 2, wordt gekozen voor een gefaseerde uitvoering, waarbij gestart wordt in de beste gebieden, waarna de overige gebieden worden opgepakt. Keuzes over de precieze inzet worden overgelaten aan de provincies. Daarnaast vraagt het BAC VP aandacht om andere maatregelen uit te werken in provinciale actieplannen.

Resultaten overheveling nog onduidelijk

Het is te vroeg om iets te zeggen over de resultaten van de extra investeringen in beheer en inrichting. Het beheerjaar 2018 laat al wel een lichte stijging van de uitgaven aan beheer zien en van de beheerde oppervlakte (zie ook paragraaf 3.2). Het resultaat van de extra inzet op inrichtingsmaatregelen zal pas vanaf 2020 zichtbaar worden.

Meer aandacht voor categorie water

Naast de extra inzet op boerenlandvogels wordt vanaf 2017 extra ingezet op de categorie water uit het ANLb. Deze categorie richt zich op het beheer van of langs waardevolle wateren op agrarische gronden. Doel is verbetering van de waterkwaliteit en het waterbeheer door middel van beheeractiviteiten. Hiervoor is aparte POP-financiering beschikbaar. Anders dan bij de leefgebieden komt cofinanciering van de categorie water grotendeels van de waterschappen. Soms ook betaalt de provincie mee.

Hoewel de categorie water sinds het begin deel uitmaakt het van het ANLb, komt het aanvankelijk niet goed van de grond. Dit komt doordat het ANLb voor veel waterschapmedewerkers en beleidsmedewerkers water van de provincies nieuw is, zij de mogelijkheden nog moeten ontdekken en er nieuwe samenwerkingsrelaties moeten ontstaan. Ook is er nog discussie over de effectiviteit van het beheer van randen voor de waterkwaliteit.

Het project water van BIJ12 (onderdeel van ANLb 2.0) richtte zich op het faciliteren van de provincies, waterschappen en collectieven om de wateropgave in de gebieden optimaal in te vullen. Hiervoor is nauwe samenwerking tussen provincies, collectieven en waterschappen nodig. Een aantal provincies heeft hiermee al goede ervaringen opgedaan, bij andere is dit nog in ontwikkeling. Door de extra aandacht wordt er al wel een groei gerealiseerd in de besteding van de voor ANLb-water geprogrammeerde euro's in het POP en in de realisatie van de hectares ANLb-water (zie ook paragraaf 3.3). Wel zijn er grote verschillen tussen provincies en/of waterschappen en zal de financiële ambitie uit het programma waarschijnlijk niet worden gehaald (BIJ12, 2018b).

4.3 Kennis ontwikkelen en delen

Kennisontwikkeling voor effectief beheer

Kennis speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het ANLb. Collectieven en deelnemers moeten weten hoe en waar ze hun beheeractiviteiten het beste kunnen inzetten om te zorgen voor optimale condities voor de doelsoorten die daar voorkomen. De kennis over het effectiefste beheer wordt ontwikkeld via wetenschappelijk en praktijkonderzoek, waarin relaties worden gelegd tussen inrichting, beheer en effect op de populatie van de doelsoorten van de verschillende leefgebieden. Zo is veel beheer pas effectief als er sprake is van een bepaalde ruimtelijke samenhang van een leefgebied voor soorten, denk bijvoorbeeld aan grotere aaneengesloten gebieden met beheer voor weidevogels.

Ketenpartners zetten in op kennisdelen en lerend beheren

Kennis ontwikkelen is één ding, ontsluiten en delen van kennis is minstens zo belangrijk. Bij de start van het stelsel was daarom al veel aandacht voor het ontsluiten van bestaande kennis. Zo zijn er voor alle doelsoorten soortenfiches opgesteld, waarin collectieven en deelnemers kunnen lezen welke eisen

de soorten aan hun leefgebied stellen (EZ, 2014). In de kwaliteitshandboeken van de collectieven (als onderdeel van de certificering) is verder vastgelegd hoe het collectief moet zorgen voor het vergroten van kennis bij zowel bestuur als deelnemers. Betrokkenen geven aan dat de motivatie en betrokkenheid van collectieven en deelnemers worden versterkt als ze begrijpen waarom ze iets doen en daar ook het effect van kunnen zien. Van die sterkere motivatie en het grotere inzicht in het effect van hun handelen, wordt een verbetering van het beheer verwacht en daarmee een bijdrage aan de vergroting van de ecologische effectiviteit.

Doorgaande kennisontwikkeling over de relatie tussen beheeractiviteiten en de effecten op doelsoorten en kennis delen blijft echter nodig voor het verhogen van de ecologische effectiviteit van het stelsel.

Veel aandacht voor predatie boerenlandvogels

Een onderwerp dat nog veel vragen en discussie oproept, is de invloed van predatie op boerenlandvogels. Zo vragen collectieven, BoerenNatuur en provincies zich af of de effectiviteit van ingezet beheer deels teniet wordt gedaan door predatie. Daaruit komen vragen voort als: hoeveel eieren en kuikens gaan er nu eigenlijk verloren? Waarom zijn verliezen in het ene gebied een groter probleem dan in een ander gebied? Welke maatregelen kunnen we nemen en werken ze eigenlijk wel? En om welke predatoren gaat het eigenlijk? (Holtjer, 2018).

Om inzicht te krijgen in de rol van predatie is sinds de invoering van het stelsel een aantal onderzoeken uitgevoerd. Zo heeft SOVON Vogelonderzoek Nederland een literatuurstudie gedaan naar predatie. Hierin concluderen de auteurs dat de rol van predatie in de populatieontwikkeling van boerenlandvogels substantieel is, maar niet eenduidig. Daarnaast concluderen ze dat het verminderen van predatieverliezen niet eenvoudig is (Van der Wal en Teunissen, 2018). Ook regionaal is er aandacht voor predatie, zoals te lezen is in de provinciale actieplannen voor boerenlandvogels, waar discussies en ook verschillen in visie over predatie een veel terugkerend thema zijn.

Deskundigenteam Cultuurlandschap geeft prioriteit aan ANLb

Kort na de invoering van het ANLb heeft het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) een apart deskundigenteam Cultuurlandschap opgericht. Dit team staat los van het stelsel, maar richt zich sterk op kennisvragen rond het ANLb die gericht zijn op het vergroten van de effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Naast het aansturen van onderzoek organiseert het OBN veldwerkplaatsen, symposia, workshops en dagen om kennis uit te wisselen.

Aanpak kennisontwikkeling rond droge en natte dooradering

Lange tijd richtte veel onderzoek rond het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zich vooral op boerenlandvogels. Kennisontwikkeling voor de leefgebieden droge en natte dooradering bleef achter. Voor veel doelsoorten uit deze leefgebieden is niet goed bekend wat de relatie is tussen beheeractiviteiten en effecten op doelsoorten. Vooral kennis over de ruimtelijke samenhang van maatregelen op gebiedsniveau ontbreekt. Daarom is vorig jaar een onderzoek gestart vanuit het OBN Cultuurlandschap dat zich richt op de vraag op welke ruimtelijke schaal en in welke configuratie het beheer in relatie tot landschap het beste kan worden toegepast. Denk aan openheid van het landschap, aanwezigheid van reservaten, gewaskeuze en bouwplan (OBN, 2019). Ook in het beleidsondersteunend onderzoek van het ministerie van LNV is steeds meer aandacht voor deze andere leefgebieden.

Kennisbank ontsluit procedurele en ecologische informatie

In de tweede helft van 2018 is op de website van BIJ12 een kennisbank ANLb gelanceerd. Deze kennisbank ontsluit kennis over de procedures van het stelsel. De beoogde gebruikers zijn alle ketenpartijen en de deelnemers. De kennisbank is tot stand gekomen door een samenwerking van BIJ12, BoerenNatuur, het ministerie van LNV en RVO. De Kennisbank moet bijdragen aan één ANLb-taal en effectiever beheer (BIJ12, 2018a). Doordat de ketenpartijen uit het stelsel samen hebben gewerkt aan het opzetten van deze kennisbank, zijn er eenduidige begrippen ontstaan en is er één ingang gekomen voor alle betrokken partijen bij het stelsel.

Provinciale actieplannen boerenlandvogels benoemen activiteiten

De provinciale actieplannen voor boerenlandvogels besteden ook, in verschillende mate, aandacht aan activiteiten gericht op het verspreiden en ontwikkelen van kennis om de collectieven en deelnemers te ondersteunen. Zo hebben de actieplannen van Zuid-Holland, Groningen en Gelderland aparte paragrafen gericht op kennisactiviteiten – zoals veldbezoeken van collectieven naar andere regio's en het ontsluiten van kennis over beheermaatregelen, over predatie en over verdienmodellen voor agrarische ondernemers – die laten zien hoe je agrarisch natuurbeheer onderdeel van de economische bedrijfsvoering kunt maken. Ook is er aandacht voor trainingen gericht op beheer en monitoring voor zowel deelnemers als vrijwilligers (Provincie Zuid-Holland et al., 2019; Terwan, 2018; Kloen, 2016).

De meeste kennisactiviteiten uit de actieplannen richten zich op het ANLb, maar veel activiteiten zijn breder, gericht op het bevorderen van natuurinclusieve landbouw in het algemeen, om via die route een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de doelsoorten.

BoerenNatuur stimuleert kennisuitwisseling en lerend beheren

De betrokken partijen in het stelsel hebben veel aandacht voor het leren in de praktijk. Zo ondersteunt BoerenNatuur collectieven door kennis te ontsluiten en ziet zichzelf daarbij als intermediair voor kennis tussen collectieven onderling en tussen kennisinstellingen en collectieven. Dit doen ze onder meer door concrete activiteiten te organiseren, zoals de jaarlijkse BoerenNatuur-dag, waar iedereen die betrokken is bij het ANLb elkaar kan ontmoeten en kennis kan uitwisselen in de verschillende workshops en lezingen die worden aangeboden. Daarnaast worden vanuit BoerenNatuur regelmatig kennissessies gehouden over onderwerpen waar collectieven tegenaan lopen en wat je daaraan kunt doen, met onder meer RVO en NVWA.

Ook is BoerenNatuur onlangs begonnen met regionale kenniskringen rondom leefgebieden. Tijdens bijeenkomsten van deze kenniskringen worden concrete thema's belicht, zoals kennis rond plas-dras in de kenniskring Open Grasland/Weidevogelbeheer en ecologisch slootschonen en monitoring van de natte dooradering in de kenniskring Droge en Natte Dooradering in Water. Bij deze bijeenkomsten worden ook andere partijen uitgenodigd om hun kennis te delen, zoals particuliere gegevensleverende organisaties als SOVON en RAVON en LandschappenNL, maar ook ecologen met regionale gebiedskennis (BoerenNatuur, 2019b).

En de collectieven zetten zelf actief in op het ontwikkelen en verspreiden van beschikbare kennis richting hun deelnemers, door het organiseren van verschillende activiteiten en het stimuleren van lerend beheer.

Koppeling Deltaplan Agrarische Waterbeheer en ANLb-water

Sinds beheeractiviteiten voor het verbeteren van de waterkwaliteit ook deel uitmaken van het stelsel, zijn er ook activiteiten gericht op het vergroten van kennis rond dit thema. Een voorbeeld is een project van het collectief ANOG, in Groningen, dat samen met Waterschap Hunze en Aa's, provincie Groningen en het Louis Bolk Instituut een project heeft opgezet om deelnemers aan het ANLb meer bewust te maken van de waterkwaliteit, onkruidbeheersing en inzet van natuurlijke plaagbestrijders. In dit geval is er sprake van een combinatie van een beheerpakket akkerrand uit het ANLb met het vergroten van kennis via het spoor van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) (Waterschap Hunze en Aa's, 2019).

4.4 Verbeteren beleids- en beheermonitoring

Monitoring voor effectiviteit stelsel en lerend beheren

Voor het ANLb zijn in 2016 twee monitoringssystemen in werking getreden: een beleidsmonitoring en een beheermonitoring. De beleidsmonitoring is een verantwoordelijkheid van de provincies en richt zich op het verzamelen van gegevens voor het bepalen van de effectiviteit van het ANLb op landelijk en provinciaal niveau. Op landelijk en provinciaal niveau worden met de beleidsmonitoring de ecologische effecten van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer gemeten. De ontwikkeling en verspreiding van dieren in gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt uitgevoerd, wordt hiertoe vergeleken met de gebieden waar dat niet gebeurt.

De beheermonitoring is een verantwoordelijkheid van de collectieven. In de uitvoering werken zij samen met vrijwilligers, ondersteund door provinciale organisaties Landschapsbeheer/LandschappenNL en de Bond Friese VogelWachten (BFVW), die veel waarnemingen doen en bijdragen aan broedsuccesstelling (BTS-tellingen) van de grutto. Via registratie van beheermaatregelen en veldwaarnemingen van vogels en habitatkwaliteit wordt bepaald of het gevoerde beheer tot de gewenste resultaten leidt. De bevindingen vormen de basis voor het zo nodig bijstellen van het beheer tijdens het seizoen en/of van de beheerstrategie. De beheermonitoring vormt hiermee een belangrijk onderdeel van 'lerend beheren'.

Uitbreiding meetnet voor beleidsmonitoring ANLb

Voor de beleidsmonitoring wordt gebruikgemaakt van de bestaande meetnetten van het Netwerk Ecologische Monitoring. Om deze te kunnen benutten voor de beleidsmonitor van het ANLb moesten deze worden uitgebreid. Een verbeteractie richtte zich daarmee op het doen van aanvullingen voor de vogels, vissen, amfibieën en libellen en het uitbreiden van het aantal meetpunten tot 75 per doelsoort in gebieden met ANLb en 75 per doelsoort zonder ANLb.

Omdat de provincies voor hun eigen provincie ook uitspraken willen kunnen doen, hebben ze het meetnet verder aangevuld met eigen meethokken, maar wel volgens dezelfde systematiek als de landelijke beleidsmonitoring. Daarnaast hebben de provincies vaak ook nog andere meetnetten voor soorten, niet specifiek gericht op het ANLb. De beleidsmonitoring voor de leefgebieden natte en droge dooradering en de categorie water is nog minder ver ontwikkeld. De natte en droge dooradering kent – vergeleken met open grasland en open akker – een veel grotere diversiteit aan soorten en betreft een kleiner aandeel in het landschap, waardoor het directe effect op biodiversiteit lastig te meten is.

Trends pas later zichtbaar

Soortenorganisaties en vrijwilligers verzamelen een groot deel van de beleidsmonitoringsgegevens. De meetgegevens komen in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) waar ze worden gevalideerd. Vervolgens gaan ze naar het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dat bewerkt de data tot statistieken en komt met een kwaliteitsrapport over hoe het gaat met de getelde soorten. Het jaar 2017 was het eerste volledige meetjaar van de beleidsmonitoring. Veel soorten reageren met een zekere 'time lag' op veranderingen in beheer, waardoor het een aantal jaren duurt voordat een verandering van het aantal individuen van de doelsoorten zichtbaar is. Een landelijke rapportage over de resultaten van de beleidsmonitoring wordt daarom op zijn vroegst eind 2021 voorzien.

Update protocollen voor beheermonitoring

Voor de beheermonitoring zijn landelijke protocollen beschikbaar die tot stand zijn gekomen op initiatief van BoerenNatuur en met bijdragen van soortenorganisaties en LandschappenNL. Het weidevogelprotocol bestaat uit drie onderdelen: de zogeheten quickscan beheermonitoring (ligt het beheer waar de vogels zitten?), een BTS-telling (brengen de vogels voldoende kuikens groot?) en registratie van het grondgebruik en de kruidenrijkdom van grasland. Daarnaast vinden in veel gebieden nesttellingen plaats. Het akkervogelprotocol bevat – naast de quickscan – een kwaliteitsschouw (habitatkwaliteit), het benutten van bestaande tellingen (monitoring provincie) en/of het uitvoeren van eigen tellingen. Deze protocollen bestonden al bij invoering van het stelsel, maar zijn daarna geëvalueerd en verder ontwikkeld, met name die voor akkervogels. Verbeterpunt is nog een consequentere naleving van de weidevogelprotocollen en een standaardisering van de monitoringsmethode voor akkervogels (bv. Provincie Zuid-Holland, 2019). Ook is er nog meer kennis nodig voor het ontwikkelen van een monitoringsmethodiek voor natte en droge dooradering en water.

Afstemming beleids- en beheermonitoring komt nog niet van de grond

Een betere afstemming tussen beleids- en beheermonitoring kan bijdragen in meer inzicht in de effectiviteit van het beheer en het beleid. Van echte afstemming is echter nog geen sprake. Wel worden er steeds vaker gegevens uitgewisseld uit beide systemen. Zo bespreken sommige provincies gegevens uit de beleidsmonitoring met collectieven en komen gegevens uit de beheermonitoring ook aan bod tijdens de jaarlijkse voortgangsgesprekken en andere overlegmomenten tussen provincies en collectieven. De NDFF is verder bezig met een pilot met vijf collectieven om met hen te kijken wat er in hun database mogelijk relevant is voor de beheermonitoring van de collectieven.

4.5 Vereenvoudiging regels en procedures

Veel verbeteringen aangepakt via ANLb 2.0

Bij de invoering van het stelsel op 1 januari 2016 waren alle administratieve onderdelen operationeel, maar ervaring in de praktijk was er vanzelfsprekend nog niet. De betrokken partijen constateerden naar aanleiding van zaken die bij de invoering waren blijven liggen en de eerste ervaringen in de praktijk, dat ze een aantal verbeteracties in gang moesten zetten. Hiervoor startten BIJ12, RVO en BoerenNatuur begin 2017 het project ANLb 2.0, waarin op drie deelthema's vereenvoudigingen en optimalisering werden onderzocht en, voor zover mogelijk, doorgevoerd. Naast een bijdrage aan het vergroten van de ecologische effectiviteit werd hiervan ook een verlaging van de uitvoeringskosten verwacht. Een van de deelprojecten had als thema 'vereenvoudiging', een ander ging over verbetering van ICT. Beide komen hieronder aan bod. Het deelproject water is al beschreven in paragraaf 4.2.

Koppeltabel vereenvoudigd op basis eerste ervaringen

In de verantwoordingsystematiek van het ANLb speelt de zogenaamde 'koppeltabel' een belangrijke rol. In deze tabel staan, per leefgebied, de beheeractiviteiten die in combinatie uitgevoerd mogen worden, met daarbij de maximale vergoedingen die uitgekeerd mogen worden. In het eerste jaar van het ANLb bleek dat de koppeltabel op een aantal punten onvoldoende ruimte bood om maximaal invulling te kunnen geven aan de ecologische effectiviteit. Vervolgens is besloten de koppeltabel te vereenvoudigen en te verbeteren. Een aantal activiteiten die hetzelfde beogen maar iets anders gedefinieerd waren, zijn samengevoegd, teksten zijn verduidelijkt en een aantal niet toegepaste beheeractiviteiten is vervallen. Tegelijkertijd is voor alle leefgebieden en beheerfuncties geëvalueerd of, in relatie tot ecologische effectiviteit, de juiste activiteiten mogelijk zijn. Dit heeft geleid tot aanpassingen, zoals het mogelijk maken van de combinatie van rust en hoogwaterpeil voor het leefgebied open grasland. De nieuwe koppeltabel is per 1 januari 2018 van kracht geworden, na een notificatie aan Brussel met daarin een verantwoording en beschrijving van de voorgenomen verandering (Regiebureau POP, 2017).

ICT verbeterd

De digitale opslag en ontsluiting voor het beheren van de gegevens van de collectieven en deelnemers waren op één januari 2016 al operationeel onder de naam: 'SCAN-ICT'. De registraties van percelen met beheeractiviteiten in SCAN-ICT kunnen daarmee aangeleverd worden aan RVO, via webservices. Vervolgens kon RVO hierop controles uitvoeren, bijvoorbeeld of de ingetekende percelen overeenkomen met hun eigen perceelregistratie (de zogenaamde AAN-laag) en of de beschreven beheeractiviteiten voldoen aan de regels uit de koppeltabel. Op basis van de eerste ervaringen met SCAN-ICT ontstond de wens de gebruikersvriendelijkheid te vergroten en het aantal foutmeldingen bij de confrontatie met de RVO-gegevens te verkleinen. In een deelproject van het ANLb 2.0-traject is daadwerkelijk een aantal verbeteringen en vereenvoudigingen ontwikkeld en doorgevoerd in SCAN-ICT. Zo is een dashboard ontwikkeld dat collectieven beter inzicht geeft in de foutmeldingen die ontstaan als RVO het jaarlijkse beheer beoordeelt aan de hand van 60 kwaliteitsindicatoren. Dit dashboard helpt collectieven bij het oplossen van deze foutmeldingen. Ook is er een tool ontwikkeld waarmee collectieven het door RVO goedgekeurde beheer op een kaart tot op perceelniveau kunnen inzien. Daarmee kunnen ze controleren of hun uitbetalingen aan deelnemers corresponderen met de door RVO goedgekeurde percelen. Verder is een 'draaiboek installatiebeheer' opgesteld, dat gebruikt wordt op het moment dat de ICT-omgeving aangepast moet worden, zodat voorkomen wordt dat de systemen langdurig offline zijn (BIJ12, 2017c). Ten slotte zijn er koppelingen aangebracht tussen SCAN-ICT en de databases van de BFW en LandschappenNL, waarbij in het seizoen elke 24 uur weidevogelgegevens (legsels, waarnemingen en BTS-tellingen) vanuit de databases worden doorgezeten naar SCAN-ICT met als doel bij te dragen aan lerend beheren. Tegelijkertijd blijven er nog steeds wensen over en zal SCAN-ICT de komende jaren verder doorontwikkeld worden.

MijnBoerenNatuur.nl

Voor de deelnemers is inzicht in het door hen aangevraagde beheer eenvoudiger geworden door de komst van de website 'MijnBoerenNatuur.nl'. Deelnemers kunnen op dit platform inloggen en zien waar hun beheer ligt met behulp van een interactieve kaart. Ook kunnen ze zien hoe lang dit beheer loopt en wat de pakketvoorwaarden zijn. Daarnaast kunnen deelnemers belangrijke documenten bekijken en inzien welke meldingen van uitgevoerd beheer zijn gedaan door het collectief aan RVO.nl. Het plan is om dit platform de komende tijd door te ontwikkelen (BoerenNatuur, 2019a).

Wens om oppervlaktesanctieregels aan te passen

De collectieven hebben in het huidige ANLb te maken met Europees controlebeleid dat is ontworpen op basis van een-op-een-contracten tussen overheid en eindbegunstigde, maar niet goed werkt bij contracten voor een heel gebied. Een regel die daarbij vaak wordt genoemd door betrokkenen is de oppervlaktesanctieregel. Als er in het gebied van een collectief een oppervlakteafwijking is van 3% of 2 hectare, dan krijgt dit collectief een sanctie opgelegd door RVO. Bij het werken met grote leefgebieden komt een dergelijke afwijking al snel voor. Daarom is binnen het project ANLb 2.0 bekeken of het mogelijk dit probleem op te lossen. Dit bleek alleen mogelijk als de EU-regels op dit punt worden aangepast. Deze verbeteractie kon in de huidige programmaperiode niet worden doorgevoerd. De betrokken partijen bevelen aan om een dergelijke verbetering onderdeel te laten zijn van een nieuwe periode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Vereenvoudiging eisen Natuurbeheerplannen

In de provinciale Natuurbeheerplannen beschrijft paragraaf 4.5 de eisen die worden gesteld aan de gebiedsaanvraag van een collectief. Deze criteria worden vervolgens door RVO gebruikt om de ingediende gebiedsaanvraag te toetsen. Bij de aanvang van het stelsel beschreven een aantal provincies in deze paragraaf uitgebreide criteria voor de aanvraag, die het voor collectieven lastiger maakten om het beheer flexibel en gebiedsgericht in te vullen. Het gaat hier vooral om minimale percentages beheeractiviteiten in een deelgebied. Binnen het deelproject vereenvoudiging van ANLb 2.0 is dit punt opgepakt, waarna de meeste provincies deze percentages hebben laten vervallen in hun recente natuurbeheerplannen of hebben ondergebracht in paragraaf 4.3, die geen dwingende voorschriften geeft, maar richtinggevend is voor de collectieven.

Informatievoorziening procedures verbeterd

Onderdeel van ANLb 2.0 was het beter ontsluiten van procedures rond het ANLb, voor collectieven en deelnemers. Hiervoor is de kennisbank ANLb opgezet, die gehost wordt op de website van BIJ12. In deze kennisbank kunnen verschillende ingangen gekozen worden, afhankelijk van de behoefte van de bezoeker. Zo kan gekozen worden voor een ingang op basis van de ketenpartij die informatie uit de kennisbank wil halen. Bij het aanvinken van 'collectief' krijgt de bezoeker bijvoorbeeld alle ingangen te zien naar procedures die een collectief moet uitvoeren, zoals 'leveren input Natuurbeheerplan' of 'Indienen jaarlijks beheer' (BIJ12, 2019). De kennisbank wordt door de gezamenlijke ketenpartijen onderhouden om ervoor te zorgen dat de beschikbare informatie actueel blijft.

4.6 Professionalisering collectieven

Professionalisering belangrijk onderdeel stelsel

Bij de start van het stelsel werden voorwaarden gesteld aan de nieuw op te richten collectieven, als waarborg voor professioneel opereren. Zo moeten ze gecertificeerd zijn om voor subsidie in aanmerking te komen. Deze certificering wordt geborgd via de stichting Certificering SNL. Tegelijkertijd zijn het nieuwe, recent opgerichte organisaties die nog moet groeien in de rol die van ze verwacht wordt door overheden en maatschappelijke partijen. Verdere professionalisering van collectieven kan bijdragen aan een effectieve uitvoering en een ontwikkeling tot geloofwaardige gebiedspartners mogelijk maken. Daarom is door de ketenpartijen vanaf het begin ingezet op acties om de professionaliteit van de collectieven verder te versterken.

Collectieven maken strategische keuzes in optimalisatieplannen

Er zijn kennisbijeenkomsten voor collectieven georganiseerd over zaken als personeelsbeleid, financiën en de kwaliteit van besturen. Het werken aan zogenoemde optimalisatieplannen is een manier voor collectieven om hun langetermijnstrategie te bepalen en uit te werken. Deze plannen moeten het bestuur van een collectief inzicht geven in de groeimogelijkheden in het gebied. Waar liggen nog kansen, wat is haalbaar en wat is hiervoor nodig? De plannen gaan over inrichting, beheer en kennis en motivatie bij deelnemers en andere betrokkenen bij het collectief (Rozendaal en Faber, 2017). De strategische keuzes kunnen de collectieven verzilveren op het moment dat er kansen voorbijkomen, bijvoorbeeld nieuwe subsidiemogelijkheden of samenwerkingsprojecten met andere gebiedspartijen. Hiermee wordt hun handelen minder ad hoc en sturen ze op meer op langetermijndoelen. Een voorbeeld is de manier waarop ze de subsidies voor niet-productieve

investeringen uit het POP benutten voor zo goed mogelijk ecologisch resultaat. De ontwikkeling van optimalisatieplannen wordt door het ministerie van LNV gefinancierd en de begeleiding vindt plaats door BoerenNatuur.

Resultaten professionalisering

De provincies merken in het voortgangsoverleg dat de collectieven groeien in hun rol en professionaliteit. Collectieven en deelnemers zijn steeds meer gericht op de vraag hoe ze het beheer kunnen verbeteren. Collectieven kijken daarbij kritisch of de beheercontracten die ze met agrariërs afsluiten wel effect hebben en passen hun beheerstrategie zo nodig aan op basis van de resultaten beheermonitoring.

Het betaalorgaan RVO ziet dat er steeds minder fouten gemaakt worden in de administratieve registratie van het beheer, in vergelijking met de start van het stelsel. Dit komt doordat het collectief een intermediaire rol heeft tussen de deelnemers die het beheer uitvoeren en RVO als betaalorgaan. Het zijn niet meer de individuele agrariërs die het beheer intekenen en daarbij fouten maken. Hierdoor worden percelen met beheer beter ingetekend en zijn er weinig oppervlakteafwijkingen. Het resultaat is dat RVO 99,5% van het totale subsidiebedrag kan uitbetalen, wat volgens hen een zeer hoog percentage is in vergelijking met andere regelingen.

Collectieven als gebiedspartner

Collectieven worden ook steeds vaker benaderd als gebiedspartner. Voor bijvoorbeeld provincies en waterschappen zijn collectieven een nieuwe gebiedspartij geworden, waarmee op gebiedsniveau afspraken gemaakt kunnen worden over bijvoorbeeld waterbeheer. Voorheen moest dat via agrariërs afzonderlijk, wat in de praktijk veel lastiger was.

4.7 Verbeteren gebiedssamenwerking

Van nieuwe organisatie naar gebiedspartner

Bij de start van het stelsel in 2016 waren collectieven druk met het verder inrichten van hun eigen, nieuwe organisaties, in overleg met de provincie. Daardoor hadden ze weinig tijd om zich te richten op samenwerking met andere partijen in het landelijk gebied. Wel werkten de collectieven al snel intensief samen met de vele vrijwilligersnetwerken – die al bestonden onder het oude stelsel – voor het tellen van soorten volgens vastgelegde methoden. De gegevens die deze samenwerking oplevert, gebruiken ze voor de beheermonitoring (zie ook paragraaf 4.4).

Voor andere gebiedspartijen, zoals terreinbeheerders en waterschappen, waren de collectieven een nieuwe en daardoor onbekende partij. Van samenwerking was nog geen sprake. Met gebiedssamenwerking willen ze komen tot een integrale benadering van de leefgebieden, om zo de ecologische samenhang op gebiedsniveau te vergroten. Daarom is er door alle ketenpartijen in het stelsel op verschillende manieren ingezet op het vergroten van deze gebiedssamenwerking.

Inzet op samenwerking met terreinbeheerders

Om beheer voor agrarisch leefgebied af te kunnen stemmen met beheer in aanliggende natuurterreinen, is samenwerking met terreinbeherende organisaties (TBO's) van belang. Vanaf de invoering hebben de ketenpartners gesprekken gevoerd met TBO's, vaak op landelijk niveau. De gesprekken met de beheerseenheden moesten op dat moment nog op gang komen. Hoe relevant de samenwerking met een terreinbeheerder is, hangt overigens af van het gebied. Zo zijn er weidevogelgebieden met aangrenzende natuurterreinen waar afstemming van beheer ecologische winst op kan leveren. Maar er zijn ook gebieden waar de samenhang tussen agrarisch natuurbeheer en beheer in natuurgebieden minder speelt, bijvoorbeeld omdat er geen natuurterreinen in de omgeving liggen.

Er zijn twee punten die de samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders in de praktijk belemmeren. Ten eerste willen de collectieven met de terreinbeheerders samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Ze willen niet dat TBO's meepraten over het natuurbeheer van het collectief, zonder dat het collectief mag meepraten over de keuzes in beheer die de TBO's in hun natuurterreinen

maken. TBO's zijn hier vaak nog terughoudend in. Het tweede punt is het verschil in visie tussen collectieven en terreinbeheerders rond predatie. Collectieven zijn vaak voorstander van het actief beheren van predatoren, terwijl terreinbeheerders hier vaak terughoudend of afwijzend tegenover staan.

Actieplannen en overlegstructuren

Ketenpartners hebben actief ingezet op het bevorderen van de samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders en het opheffen van de eerdergenoemde belemmeringen. Zo zijn terreinbeheerders en collectieven vaak gezamenlijk betrokken bij het opstellen van provinciale actieplannen voor boerenlandvogels. In de plannen is te lezen hoe ze willen samenwerken om ecologische doelen te bereiken. Met name het punt van predatie wordt vaak benoemd in de actieplannen en uitgewerkt in een strategie waarin beide partijen zich kunnen vinden.

In verschillende regio's zijn verder overlegstructuren opgericht waarin zowel collectieven als terreinbeheerders vertegenwoordigd zijn. Een voorbeeld is het Olterterp-beraad in Friesland. Dit is een informele advies- en werkgroep van alle bij weidevogels betrokken partijen in Fryslân op het gebied van beleid, kennis en praktische uitvoering, inclusief de koepel van collectieven en TBO's (provincie Fryslân, 2017). Een vergelijkbaar overlegplatform is er ook in Drenthe, onder de naam 'Erm-beraad'. In dit platform zitten vertegenwoordigers van boeren, TBO's, vrijwilligers en onderzoeksorganisaties (provincie Drenthe, 2017). In dit overlegverband wordt het beheer onderling afgestemd en zijn de actiepunten voor het actieplan Weide- en akkervogels besproken.

De collectieven zoeken zelf ook overleg met terreinbeherende organisaties in hun omgeving. Zo heeft het collectief Súdwestkust in Fryslân bij het opstellen van zijn optimalisatieplan overleg gevoerd met aanliggende terreinbeheerders over het afstemmen van beheer om zo de clusters voor weidevogels te kunnen versterken. Een ander voorbeeld is het collectief Natuurrijk Limburg, dat samen met TBO's als Stichting ARK, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten kijkt hoe het agrarische gronden een verbinding kunnen laten vormen tussen natuurgebieden. Dat doen ze door graslanden goed te beheren of door struweelhagen aan te planten. Dit leidt tot een beheermozaïek in het leefgebied droge dooradering (BIJ12, 2017c).

De samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders is sinds de start van het stelsel versterkt door de ingezette activiteiten. Wel zijn er nog grote verschillen per regio en is er daarom nog niet overal sprake van een verbeterde samenwerking. Deze verschillen zijn voor een deel te verklaren vanuit de menselijke factor: het ontbreekt soms nog aan vertrouwen tussen de betreffende collectieven en terreinbeheerders.

Gemeenschappelijke taal belangrijk voor samenwerking rond water

Ook tussen collectieven, waterschappen en provincies moest worden gewerkt aan nieuwe samenwerkingsrelaties rondom het thema water. Vanaf de aanvang van het stelsel was het al mogelijk om maatregelen uit te voeren voor verbetering waterkwaliteit en waterbeheer (ANLb-water). Dit onderdeel kwam moeizaam van de grond. Veel waterschappen hadden begin 2016 nog geen beheeractiviteiten beschreven waar collectieven contracten voor konden opstellen. Ze kenden het stelsel en de nieuw opgerichte collectieven niet goed en moesten eerst nog in hun eigen organisatie en met de collectieven bepalen wat ze precies wilden bereiken met ANLb-water en op welke manier. Om in dit proces een versnelling aan te brengen, is binnen ANLb 2.0 een deelproject water opgezet.

Bij de start van het deelproject water werd duidelijk dat er veel gesprekken nodig waren tussen waterschappen, provincies en collectieven om de mogelijkheden van het stelsel en elkaars doelen beter te leren begrijpen. Er moest een gemeenschappelijke taal worden ontwikkeld voordat besluiten genomen konden worden voor concrete beheermaatregelen. Naast de onbekendheid met inhoudelijke doelen en mogelijkheden bleek er ook veel onduidelijkheid te zijn over de financieringsconstructie, zowel bij de waterschappen als bij de 'watermensen' van de provincies. Inmiddels zijn er diverse bestuursovereenkomsten gesloten tussen provincies en waterschappen over financiering van het ANLb-water. Ook zitten waterschappen nu vaak aan tafel bij de voortgangsgesprekken die de provincies met de collectieven voeren over de voortgang van het ANLb.

Meer synergie mogelijk tussen waterkwaliteit en natuur

Een verbeterpunt voor de toekomst is het combineren van ecologische doelen met doelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit of klimaatbeleid. Dat is nu nog lastig, doordat de activiteiten voor de leefgebieden en voor water financieel en daarmee ook administratief gescheiden zijn. Zo kunnen randen voor het verbeteren van de waterkwaliteit niet gecombineerd worden met bijvoorbeeld akkerranden, omdat ze apart ingetekend moeten worden, wat een onevenredige administratieve last met zich meebrengt. Gevolg is dat er in de praktijk geen combinaties gemaakt worden en collectieven moeten kiezen voor bijvoorbeeld een akkerrand voor akkervogels of voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Hiermee worden kansen voor synergie misgelopen.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

Op 1 januari 2016 trad een 1.0-versie van het stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking. Belangrijke elementen hierin waren de leefgebiedenbenadering, de gebiedsgerichte, collectieve aanpak en de mogelijkheden voor lokaal maatwerk en flexibiliteit van het beheer. In korte tijd was hiermee een enorme prestatie geleverd: regels waren veranderd, taken waren verschoven en er stonden veertig gecertificeerde collectieven die op een geheel nieuwe wijze met het agrarisch natuur- en landschapsbeheer aan de gang gingen, in samenwerking met provincies, deelnemende boeren en vrijwilligers. Duidelijk was ook dat op dat moment het stelsel en de nieuwe werkwijze nog niet bij iedereen waren geland. Ook moest er nog een aantal zaken verder worden uitgewerkt om de hooggespannen verwachtingen van de stelselvernieuwing waar te maken.

Er is de afgelopen jaren hard gewerkt door de ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb om het functioneren van het stelsel te versterken en daarmee de bijdrage aan de ecologische effectiviteit te vergroten, de uitvoeringslasten te verlagen en een bijdrage te leveren aan een integrale gebiedsaanpak. Dit onderzoek geeft inzicht in zes clusters van verbeteracties die hierop zijn ingezet, de verwachtingen die betrokkenen ervan hadden en de eventuele (tussen)resultaten die ermee zijn geboekt. Daarnaast is inzicht gegeven in de ontwikkelingen van input en output van het stelsel tot 2019.

In paragraaf 5.2 komen eerst de conclusies over de ontwikkeling van de in- en output van het ANLb aan bod. In paragraaf 5.3 bespreken we de conclusies over de verbeteracties. In paragraaf 5.4 confronteren we de conclusies uit deze studie met de aanbevelingen uit de eerdere evaluaties van Melman et al. (2016) en Hendriks (2016): in hoeverre zijn de aanbevelingen met de beschreven verbeteracties opgepakt? In paragraaf 5.5 reflecteren we ten slotte op de betekenis van de bevindingen uit deze studie voor de evaluatievragen van de EU.

5.2 Ontwikkeling input en output

Uitgekeerd bedrag aan collectieven neemt toe

Sinds de invoering van het ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de collectieven per beheerjaar toegenomen: van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 61,4 miljoen voor beheerjaar 2018. Ongeveer de helft van de uitgekeerde bedragen gaat richting het beheer van het leefgebied open grasland. Door de vrijkomende gelden uit de aflopende SNL-a-contracten, in combinatie met een toename van budget voor ANLb-water en de overhevelingsgelden voor boerenlandvogels, is het totale beschikbare budget gedurende de invoering van het stelsel toegenomen tot meer dan € 70 miljoen per jaar. Er is dus sprake van onderuitputting.

Sterke groei areaal beheer open grasland

Het netto-areaal dat in de leefgebieden en voor de categorie water wordt beheerd via de collectieven is sinds 2016 gegroeid van 64.293 hectare in 2016 tot 77.351 hectare in beheerjaar 2018. Het bruto-areaal bedraagt 105.000 hectare in beheerjaar 2018. Doordat pakketten soms gestapeld kunnen zijn, is deze oppervlakte groter dan het aantal netto-hectares. Van het bruto-areaal is bijna 90.000 hectare beheer van het leefgebied open grasland. Dit grote areaal beheer in open grasland kan worden verklaard uit de beleidsmatige prioriteit die Nederland geeft aan het in stand houden van weidevogels. Bovendien is het beheer in open grasland vaker gecontracteerd op hele percelen, dat in hectares meer aantikt vergeleken met de andere leefgebieden waar het beheer zich vaak beperkt tot randen.

Totale areaal kleiner dan in vorige stelsel door kerngebieden en minder legselbeheer

Het areaal dat in beheer is onder het nieuwe ANLb is kleiner dan onder het oude stelsel. Die afname kan worden verklaard uit het doorvoeren van de meer selectieve leefgebiedenbenadering, in combinatie met het ontmoedigen van legselbeheer. Deze lichte vorm van beheer telde zwaar mee in de totale arealen beheer onder het oude stelsel. Onder het ANLb wordt gestimuleerd om te kiezen voor zwaardere beheerpakketten, zoals uitgestelde maaidatum en plas-dras, die gunstiger zijn voor weidevogels, maar ook voor de deelnemer een groter effect hebben op de agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast speelt mee dat sinds de invoering van het nieuwe stelsel de administratieve kosten van collectieven uit het beheerbudget betaald moeten worden, waardoor er per saldo minder geld beschikbaar is voor beheer. Bovendien zijn de vergoedingen voor beheeractiviteiten bij de invoering verhoogd, omdat ze niet meer kostendekkend waren. Hierdoor kan een kleinere oppervlakte beheer worden gerealiseerd dan in het oude stelsel.

5.3 Verbeteracties

Voor het verbeteren van het functioneren van het ANLb zijn verbeteracties uitgevoerd door de ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb op het gebied van achtereenvolgens: intensivering beheer en inrichting, kennisontwikkeling en kennisdelen, verbeteren beleids- en beheermonitor, vereenvoudiging regels en procedures, professionalisering collectieven en verbeteren gebiedssamenwerking. Alle verbeteracties zijn uiteindelijk gericht op het verhogen van de ecologische effectiviteit van het stelsel. Daarnaast wordt met name van de vereenvoudiging van regels en procedures ook een verlaging van de uitvoeringskosten verwacht. Bij professionalisering collectieven gaat het om de ontwikkeling tot sterke en geloofwaardige gebiedspartners, die naast het uitvoeren van effectief beheer ook kunnen bijdragen aan een integrale gebiedsaanpak.

Intensivering beheer en inrichting mogelijk door overheveling

Gedurende de eerste jaren van het nieuwe stelsel blijft het aantal boerenlandvogels afnemen. Het BAC VP besloot tot een pakket van maatregelen om hier iets aan te doen, waaronder intensivering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en het nemen van inrichtingsmaatregelen, bijvoorbeeld voor vernatting. Inzet op intensivering beheer en inrichting werd mogelijk door de overheveling van middelen vanuit pijler 1 (directe landbouwsteun) naar pijler 2 (plattelandsontwikkeling) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hierdoor kwam er vanaf medio 2017 € 22 miljoen extra beschikbaar voor uitbreiding van het beheer en vanaf 2019 € 9 miljoen voor het nemen van extra inrichtingsmaatregelen. Ook zetten sommige provincies eigen middelen in voor inrichtingsmaatregelen.

Daarnaast is via het project ANLb 2.0 extra ingezet op de categorie water uit het ANLb. Dit heeft geresulteerd in een groei van het aantal gerealiseerde hectares in de categorie water, al wordt de financiële ambitie die opgenomen is in het programma waarschijnlijk niet gehaald.

Doorgaande kennisontwikkeling en kennis delen nodig voor effectief beheer

Kennis over leefgebieden speelde een belangrijke rol bij de inrichting van het stelsel. Maar er zijn ook nog kennishiaten. Verbeteracties richten 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. Naast kennisontwikkeling is er bij de ketenpartners ook veel aandacht voor kennis delen, bijvoorbeeld via de kennisbank van BIJ12, die kennis over de procedures van het stelsel ontsluit. BoerenNatuur ontplooit diverse activiteiten voor het ondersteunen van kennis delen tussen collectieven onderling en tussen collectieven en kennisinstellingen. Meer inzicht in de effecten van beheer draagt naar verwachting bij aan een sterkere motivatie bij deelnemers en daarmee aan een verbetering van het beheer.

Verbeteringen in beheer- en beleidsmonitoring, maar nog weinig afstemming

Er is ook gewerkt aan het verbeteren van de beleids- en beheermonitoring van het ANLb. De beleidsmonitoring moet input leveren voor de evaluatie van de effectiviteit van het stelsel. Hiervoor is het aantal meetpunten in bestaande landelijke meetnetwerken uitgebreid, zodat op landelijk en op provinciaal niveau op termijn een betrouwbaar beeld van het effect van het ANLb kan worden

gegeven. De beheermonitoring is voor collectieven een belangrijk instrument om in te spelen op de ontwikkelingen ter plekke en draagt bij aan lerend beheer. Om de beheermonitoring te verbeteren, zijn de protocollen voor de beheermonitoring aangescherpt. Voor de leefgebieden droge en natte dooradering en water zijn de beleids- en beheermonitoring minder verder ontwikkeld. De ambitie om beleids- en beheermonitoring beter op elkaar af te stemmen, is nog niet gerealiseerd. Wel wordt gewerkt aan betere gegevensuitwisseling tussen provincies, gegevensorganisaties en collectieven.

Project ANLb 2.0 draagt bij aan vereenvoudiging regels en procedures

Bij invoering was al duidelijk dat vereenvoudiging van regels en procedures kon bijdragen aan een betere werking van het stelsel in de praktijk en het verlagen van de uitvoeringskosten. In het project ANLb 2.0 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, versimpeld. Ook op ICT-gebied zijn de nodige vereenvoudigingen doorgevoerd, met de bedoeling de gebruikersvriendelijkheid te vergroten en de kans op foutmeldingen te verkleinen. De meeste provincies hebben de criteria voor beheer in hun natuurbeheerplannen aangepast, waardoor de controlelast is verminderd en collectieven het beheer flexibeler en gebiedsgerichter kunnen invullen. De gewenste aanpassing van de Europese oppervlaktesanctieregels, die gebaseerd zijn op contracten met bedrijven en die bij uitstek knellen in een collectieve aanpak, is niet doorgevoerd. Deze regels maken deel uit van de Europese verordening die in de lopende programmaperiode niet kon worden aangepast. Het stelsel blijft administratief ingewikkeld en voor de collectieven arbeidsintensief om uit te voeren.

Professionalisering gericht op doorontwikkeling collectieven

De kwaliteit van de collectieven was bij aanvang divers. Onder de noemer professionalisering collectieven vallen diverse inspanningen om collectieven te laten groeien in hun rol als uitvoerder van het ANLb en als gebiedspartner. Er zijn kennisbijeenkomsten georganiseerd over zaken als personeelsbeleid, financiën en de kwaliteit van besturen. Daarnaast heeft BoerenNatuur collectieven begeleid bij het ontwikkelen van optimalisatieplannen, waarbij collectieven een langetermijnstrategie formuleren op het gebied van organisatie en beheer. De inzet op professionalisering draagt bij aan een grotere gerichtheid van collectieven en deelnemers op verbetering van het beheer, minder administratieve fouten en een hoger uitbetalingspercentage. Ook worden collectieven vaker benaderd als gebiedspartner bij integrale gebiedsopgaven, waardoor ze kunnen bijdragen aan een integrale gebiedsaanpak

Samenwerking met TBO's komt van de grond, maar kan nog beter

Gebiedssamenwerking tussen collectieven en andere beheerders is nodig om de ecologische samenhang op gebiedsniveau te vergroten. De samenwerking met terreinbeheerders moest bij aanvang van het stelsel echter nog van de grond komen. De samenwerking wordt 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.

5.4 Relatie met ontwikkelpunten uit eerdere evaluaties

Er zijn rond de aanvang van het stelsel twee evaluaties uitgevoerd: een ex-ante-evaluatie van Melman et al. (2016) naar de ecologische potenties van het stelsel en een evaluatie van de invoering van het stelsel van Hendriks (2016). In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de door deze evaluaties aangedragen ontwikkelpunten zijn opgepakt met de verbeteracties van de ketenpartners.

Belang lerend beheer, vereenvoudiging stelsel, professionalisering en samenwerking

De ecologische ex-ante-evaluatie van Melman (et al., 2016) concludeert dat het stelsel nog aan effectiviteit kan winnen door het beheer buiten kansrijke gebieden verder te verminderen en het beheer zo veel mogelijk geclusterd in te zetten in gebieden met de hoogste ecologische potenties. Ook kan de ruimtelijke samenhang worden verbeterd door kansrijke gebieden beter met elkaar te verbinden via droge dooradering. Voor weidevogels kan winst worden behaald door in te zetten op

zwaar beheer (bv. uitgestelde maaidatum) en locaties beter geschikt te maken door inrichtingsmaatregelen te treffen. Lerend beheer is volgens Melman (et al.) een belangrijk middel om tot keuzes voor een effectiever beheer te komen.

Aanvullend hierop adviseert Hendriks (2016) op basis van een evaluatie van de invoering van het stelsel in te zetten op versterking van de regierol van de provincies in het ANLb, het verbeteren van kennisontwikkeling en kennisdelen, verdere vereenvoudiging van het stelsel, professionalisering van collectieven en versterking van de gebiedssamenwerking.

Ketenpartijen pakken aanbevelingen eerdere evaluaties grotendeels op

In lijn met deze aanbevelingen richten de verbeteracties van de ketenpartners zich op het versterken van kennisontwikkeling, lerend beheren en het verbeteren van de beheermonitoring. Ook wordt er steeds meer ingezet op het nemen van inrichtingsmaatregelen. Welke effecten deze verbeteracties hebben op de ligging en het type beheeractiviteiten, kon in deze voortgangsstudie niet worden onderzocht.

Daarnaast zetten de provincies, BoerenNatuur en de collectieven in op verdere professionalisering van de collectieven, verbetering van de gebiedssamenwerking en samenwerking tussen beheerders op provinciaal niveau. Op gebiedsniveau is echter nog niet overal sprake van verbeterde samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders. Met het project ANLb 2.0 hebben de ketenpartners met succes gewerkt aan de verdere vereenvoudiging van het stelsel binnen de mogelijkheden van de Europese regelgeving. Ook versterking van het ANLb-water, resulterend in groei van de oppervlakte waterbeheer, werd door dit project ondersteund. Het budget wordt echter naar verwachting niet volledig benut. Minder uit de verf gekomen is de aanbeveling van Hendriks (2016) om beleids- en beheermonitoring beter op elkaar af te stemmen.

De provincies trekken de regie in het ANLb meer naar zich toe, getuige de opstelling van de natuurbeheerplannen, de beoordeling van gebiedsaanvragen, de veldbezoeken en jaarlijkse voortgangsgesprekken met de collectieven en hun rol bij diverse verbeteracties. In de gesprekken met de EU neemt het rijk echter nog steeds het voortouw.

5.5 EU-evaluatievragen

De EU wil uiteindelijk weten in welke mate het ANLb bijdraagt aan herstel, instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, aan de toestand van het Europese landschap en aan verbetering van het waterbeheer. Zoals aangegeven in paragraaf 1.1, kunnen de daadwerkelijke effecten van het ANLb op de VHR-instandhoudingsdoelen drie jaar na inwerkingtreding van het stelsel nog niet worden bepaald. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Het doorvoeren van ingrijpende wijzigingen in werkwijzen en organisatievormen kost tijd en gaat gepaard met een cyclisch proces van ervaren, leren en aanpassen. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat na invoering van de stelselvernieuwing de nieuwe aanpak nog verder moest uitkristalliseren en er op verschillende niveaus ervaring mee moest worden opgedaan, wat leidde tot diverse bijstellingen. Bovendien moest het oude stelsel nog worden afgebouwd.
2. Er sprake van een fors na-ijleffect van minimaal vijf tot acht jaar tussen de genomen beheermaatregelen en het effect op de biodiversiteit in termen van een populatietoename van de VHR-doelsoorten. De effecten van doorgevoerde veranderingen in beheer, gericht op een hogere ecologische effectiviteit, zijn dus pas veel later zichtbaar (Boonstra et al., 2018).

Het is aannemelijk dat de inzet op een collectieve, gebiedsgerichte aanpak, het samen werken aan en samen leren over een effectiever beheer, gaat bijdragen aan betere ecologische condities voor de doelsoorten. Verder kunnen we begin 2019 vaststellen dat de ketenpartners en andere betrokkenen bij het ANLb met de hierboven beschreven verbeteracties sinds 2016 een forse inzet hebben gepleegd op de verbetering van de procesmatige en organisatorische voorwaarden voor versterking van het ecologische resultaat. Ook is het ANLb-water door gerichte ondersteuning van de grond gekomen. Voor inzet op landschapsdoelen heeft Nederland bewust niet gekozen, dus zijn daar ook geen verbeteracties op gericht.

Daar staat tegenover dat de ontwikkeling van boerenlandvogels nog steeds een negatieve trend laat zien. Steeds duidelijker wordt dat er naast het ANLb nog veel meer nodig is om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te versterken. Het ANLb-areaal is met ruim 77.000 hectare bescheiden, in vergelijking met het totale areaal grond in landbouwkundig gebruik in Nederland, dat circa 1,7 miljoen hectare is (CBS, 2019). De teruggang van boerenlandvogels kan bovendien niet los gezien worden van de intensivering van de landbouw en de afname van het leefgebied door onder meer verstedelijking. De actieplannen boerenlandvogels die in diverse provincies tot stand zijn gekomen, bieden een scala aan aanvullende maatregelen die ingezet kunnen worden om de biodiversiteit te versterken, niet alleen in de ANLb-gebieden, maar ook in de reservaten en andere kansrijke gebieden. Hierbij gaat het onder meer om verbeteren van de inrichting, het optimaliseren van het beheer, de aanpak van predatie, het verbeteren van de samenwerking tussen collectieven en terreinbeheerders, het aanjagen van gebiedsprocessen, het verbeteren van de ruimtelijke bescherming van weidevogelgebieden en het versterken van de betrokkenheid van vrijwilligers en burgers.

Literatuur

- BIJ12, 2014. Soortenfiches Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Utrecht, BIJ12.
- BIJ12, 2017a. Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Utrecht, BIJ12.
- BIJ12, 2017b. Efficiënter en effectiever ANLb: de resultaten tot nu toe.
<https://www.bij12.nl/nieuws/stand-van-zaken-projecten-anlb/>. Gepubliceerd op 18 oktober 2017. Utrecht: BIJ12.
- BIJ12, 2017c. Drie ANLb-succesfactoren van Natuurrijk Limburg. <https://www.bij12.nl/nieuws/drie-anlb-succesfactoren-van-natuurrijk-limburg/>. Gepubliceerd 16 augustus 2017. Utrecht: BIJ12.
- BIJ12, 2018. Maak kennis met de Kennisbank-ANLb. Utrecht: BIJ12,
<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/maak-kennis-met-de-nieuwe-kennisbank-anlb/>.
Publicatiedatum 6 september 2019.
- BIJ12, 2018. Verantwoording ANLb 2.0 Stroomlijnen uitvoering deelproject water (versie 0.3 d.d. 02-07-18)
- 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 2019. Utrecht, BIJ12.
- BoerenNatuur, 2019a. Lancering www.mijnboerennatuur.nl.
<https://www.boerennatuur.nl/actueel/lancering-www-mijnboerennatuur-nl/>. Gepubliceerd 9 april 2019. Utrecht: BoerenNatuur.
- BoerenNatuur, 2019b. Kennis delen. <https://www.boerennatuur.nl/wat-doen-we/kennis-delen/>.
Geraadpleegd april 2019. Utrecht: BoerenNatuur.
- 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, WUR.
- CBS, 2019. Landbouw; gewassen, dieren, grondgebruik en arbeid op nationaal niveau. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS, PBL, RIVM en WUR, 2018. Boerenlandvogels, 1990-2017 (indicator 1479, versie 10, 21 september 2018). www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CvT POP, 2017. Notificatie POP3 2017-1, versie 24 november 2017. Utrecht: Comité van Toezicht Regiebureau POP.
- CvT POP, 2018. Evaluatieplan "Voorbereiden opstellen uitgebreid jaarverslag 2018"
- 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 en IPO, 2014. Internationale doelen biodiversiteit Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLB) Hendriks, ten, 2016. Evaluatie invoering ANLb 2016: natuurlijk beter! Hoevelaken: Vellekoop & Meesters.
- Holtjer, 2018. Boerenlandvogels verder onder druk door predatie. Wageningen: Nature Today, Publicatiedatum 3 oktober 2018 <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24653>.
- IPO en LNV, 2018. Vierde voortgangsrapportage Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2017 en ontwikkelingen in 2018. Den Haag: Inter provinciaal Overleg en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Kloen, H., 2016. Actieplan akker- en weidevogels Gelderland. Gelderse Natuur en Milieufederatie, LTO-Noord Gelderland, Stichting Landschapsbeheer Gelderland, Coöperatief Agrarisch Natuur Collectief Veluwe, VALA, Coöperatieve Agrarische Natuurbeheervereniging Collectief Rivierenland.

-
- 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. Verdonshot, 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. Meeuwssen, 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.
- OBN, 2019. Deskundigenteam Cultuurlandschap: lopend onderzoek.
<https://www.natuurkennis.nl/deskundigenteams/deskundigenteam-cultuurlandschap/deskundigenteam-cultuurlandschap/lopend-onderzoek-cu/>. Geraadpleegd april 2019. Driebergen: Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit.
- OBN, te verschijnen. Het effect van omgevingsvariabelen op het open akkerland en de droge dooradering. Driebergen: Vereniging van Bos-en Natuureigenaren.
- Oosterveld E.B., J. Mulder J., P. de Hoop & L. Davids, 2017. Predatie en predatoren bij weidevogels in Noordwest-Overijssel. Feanwâlden: Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek.
- Postma, J., 2017. ANlb-monitoring weide- en akkervogels Friesland, verslag 2017. Nijmegen: SOVON Vogelonderzoek Nederland.
- Provincie Drenthe, 2017. Akker- en weidevogels in Drenthe: Plan van aanpak. Assen: provincie Drenthe.
- Provincie Fryslân, 2017. Tussenevaluatie Nota Weidevogels 2014 -2020. Leeuwarden: provincie Fryslân.
- Provincie Utrecht, 2018. Utrechts actieplan weidevogels. Utrecht: provincie Utrecht.
- Provincie Zuid-Holland, BoerenNatuur Zuid-Holland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Zuid-Hollands Landschap, De Groene Motor, Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, Kennisteam agrarisch natuurbeheer, 2019. Actieplan boerenlandvogels 2019-2017: Naar een betere bescherming van akker- en weidevogels in landbouw- en natuurgebied. Den Haag.
- Regiebureau POP, 2017. Samenvatting_POP3.
- Rli, 2013. Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rozendaal, W. & J. Faber, 2018. Handreiking optimalisatieplannen. Utrecht: BoerenNatuur.
- Terwan, P., 2018. Actieplan weidevogels Groningen. Collectief Groningen West, Het Groningen Landschap, Vogelbescherming Nederland, IVN Natuureducatie, Collectief Midden Groningen, Staatsbosbeheer, Avifauna Groningen, Natuur en Milieu Groningen, LTO Noord, Natuurmonumenten, Landschapsbeheer Groningen & Wildbeheereenheden in Groningen.
- 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.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 2015. Motie van de leden Grashoff en Leenders, Vergaderjaar 2014-2015, 33 348 nr. 38
- Wal, J. van der & W. Teunissen, 2018. Boerenlandvogels en predatie: een update van de huidige Kennis. Nijmegen: SOVON.
- Waterschap Hunze en AA's, 2019. Eerste telersbijeenkomst project meer kennis, minder middelen. Publicatiedatum maart 2019.
<https://www.hunzeenaas.nl/nieuwsbrief/landbouwmaart/Paginas/Eerste-telersbijeenkomst-project-meer-kennis,-minder-middelen.aspx>. Veendam: Waterschap Hunze en AA's.

Bijlage 1 Respondenten

Wendy Ates-Janssens	Provincie Noord-Holland
Alex Datema	BoerenNatuur
Willemien Geertsema	BoerenNatuur
Arnoud van Melle	RVO
Aard Mulders	Ministerie LNV
Auke Postma	Provincie Drenthe
Wouter Roozendaal	BIJ12
Evelien Verbij	BoerenNatuur

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

Wageningen Environmental Research
Rapport 2953
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, 5.000 medewerkers en 10.000 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 2953
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, 5.000 medewerkers en 10.000 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.

