

VERGROENEN VAN DE LANDBOUW doe je beter samen



Oefenen met een collectief
leveringsstelsel voor vergroening
en groenblauwe diensten – **Lessen**
uit de vier GLB-pilots 2011-2014

Inhoudsopgave



01 De pilots in een notendop pag. 4 - 6



02 Waarom experimenteren met een collectieve aanpak? pag. 7 - 9

03 De pilots stellen zich voor pag. 10 - 19

Oost-Groningen (ANOG) pag. 12-13
Noardlike Fryske Wâlden (NFW) pag. 14-15
Water, Land & Dijken (Laag Holland) pag. 16-17
WCL Winterswijk pag. 18-19



05 Voorbeeldfunctie van de pilots pag. 26-29

04 Pilot-innovaties pag. 20-25



06 De pilots als denktank pag. 30-33

Uitgave: Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen, Vereniging Noardlike Fryske Wâlden, Agrarische natuur- en landschapsvereniging Water, Land & Dijken, Stichting WCL Winterswijk
Tekst: Paul Terwan en Wouter Rozendaal
Fotografie: WCL Winterswijk (omslag, pag. 4/5, 6 rechtsboven, 9 rechtsboven en -onder, 18, 19 boven, 20/21, 22, 24 linksboven en -onder, 25, 35 linksonder), Loes Hazes & Jos van den Broek (omslag, pag. 7, 13 boven, 19 onder, 35 linksboven), ANOG (omslag, pag. 6 linksboven, 12 rechtsonder), Paul Terwan (omslag, pag. 6 rechtsonder, 8, 9 linksboven, 13 rechtsonder, 16 linksonder, 17 links, 24 rechtsonder, 26/27, 28 linksboven en rechtsonder, 29), Loek Londo (omslag, pag. 23 onder, 30/31, 34), Harold van der Meer (pag. 10/11, 12 linksonder, 24 rechtsboven), Rob Janmaat (pag.12 linksboven), Geert van Duinhoven (pag.16 boven), Noardlike Fryske Wâlden (pag.14, 15, 23 boven, 28 linksonder, 32/33), Harry Hanneke (pag.16 rechtsonder), Job Hoogendoorn (pag. 17 rechts), Rob Geerts (p. 35 rechtsonder).
Ontwerp: PRORENS
Financiering: ministerie van EZ
Datum: Mei 2014

07 Tot slot pag. 34-35



01 De pilots in een notendop



In vier gebieden is van april 2011 tot en met maart 2014 hard gewerkt aan het contracteren van diensten die ten goede komen aan natuur, landschap, water en bodem. Niets bijzonders, zult u misschien zeggen. Het opmerkelijke is echter dat gebiedscollectieven de regie hebben genomen en alles hebben gedaan wat normaal gesproken door overheidsdiensten gebeurt. Zij sloten een gebiedsovereenkomst met het rijk en organiseerden in hun gebied verder alles zelf: het werven van deelnemers, het sluiten van contracten, het controleren en sanctioneren, het uitbetalen. Inzet daarbij: een hogere effectiviteit en lagere uitvoeringskosten. Het sleutelwoord daarbij is sturing: op deelname, op regionaal maatwerk in de uitvoering, op een kansrijke situering van maatregelen. ►►

Meer natuur per bestede euro en lagere uitvoeringskosten: de belangrijkste doelen van de pilots

Josephine Loriz-Hoffmann van de Europese Commissie: veel belangstelling voor 'collectief zakendoen'



►► Achtergrond van de proefprojecten is het veranderende gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De discussie daarover startte al in 2008, onder meer met de zogeheten Houtskoolschets van het toenmalige ministerie van LNV. Inzet was dat de grote bedragen die in het GLB omgaan, voortaan sterker zouden worden gekoppeld aan maatschappelijke diensten zoals natuur- en landschapsbeheer. Dat zou een aanzienlijke verschuiving van geldstromen opleveren, want tot dusverre hingen de betalingen samen met de productie in het verleden. De Tweede Kamer wilde wel eens weten hoe die verschuivingen zouden uitpakken en pleitte voor proefprojecten met nieuwe betalingssystemen. Die gingen uiteindelijk – weliswaar op een iets andere leest – van start in 2011.

De gebiedscollectieven die aan de slag zijn gegaan, zijn in drie gebieden een agrarische natuurvereniging: grondgebruikers die zich hebben verenigd terwille van natuur- en landschapsbeheer. In één gebied (Winterswijk) is het een stichting waarin alle gebiedspartijen samenwerken. De praktische uitvoering gebeurde echter ook hier door een agrarische natuurvereniging. De collectieven hebben zich in rap tempo verder geprofessionaliseerd om een succesvol 'collectief leveringsstelsel' voor vergroening en groenblauwe diensten te ontwikkelen en toe te passen. Dat is goed gelukt, mede dankzij de deelname van 583 grondgebruikers met contracten op 13.330 ha en vele honderden kilometers aan lijnvormige landschapselementen, oevers en sloten.

Inmiddels is het nieuwe GLB van start gegaan, met daarin expliciete mogelijkheden voor collectieven: zowel in het agrarisch natuurbeheer (2e pijler GLB) als bij de vergroening van de hectarepremies (1e pijler GLB). Hun rol in de eerste pijler moet nog verder uitkristalliseren om te kunnen beoordelen hoe bruikbaar deze is voor de collectieven zoals wij die kennen. Ook het nieuwe landelijke stelsel voor agrarisch natuurbeheer staat in de steigers, waarbij de overheid vanaf 2016 nog uitsluitend zaken doet met collectieven. En de koepelorganisaties voor agrarisch natuurbeheer zijn samen met LTO bezig om de bestaande agrarische natuurverenigingen in twee jaar klaar te stomen voor hun nieuwe rol als gebiedscollectief. Bij de verdere invulling van het nieuwe beleid is volop gebruik gemaakt van de ervaringen en ideeën van de pilots. Een nieuwe GLB-periode met een prominente rol voor collectieven gaan we daarom met vertrouwen tegemoet.



Andere gebieden kunnen de lessen uit de pilots benutten bij hun professionalisering

02

Waarom experimenteren met een collectieve aanpak?

Aanvankelijk waren de pilots ook bedoeld om Brussel ervan te overtuigen dat een collectieve aanpak van het natuur- en landschapsbeheer zinvol is. Maar eigenlijk was het resultaat daar al snel geboekt: in de eerste Brusselse voorstellen van oktober 2011 was al de mogelijkheid opgenomen van 'groepen van boeren en andere grondgebruikers' om voortaan beheersubsidie aan te vragen en te ontvangen. Ruim een jaar later kwam daar de mogelijkheid bij van collectieve invulling van de vergroening van de directe betalingen aan landbouwbedrijven. Dat wil echter niet zeggen dat alles daarmee is geregeld. Het bleef onverkort zinvol om ervaring op te doen om de bestaande collectieven te kunnen doorontwikkelen tot professionele contractpartners. En om in de uitvoeringsregels knelpunten op te sporen en hiervoor oplossingen te bedenken.



Niet blanco begonnen

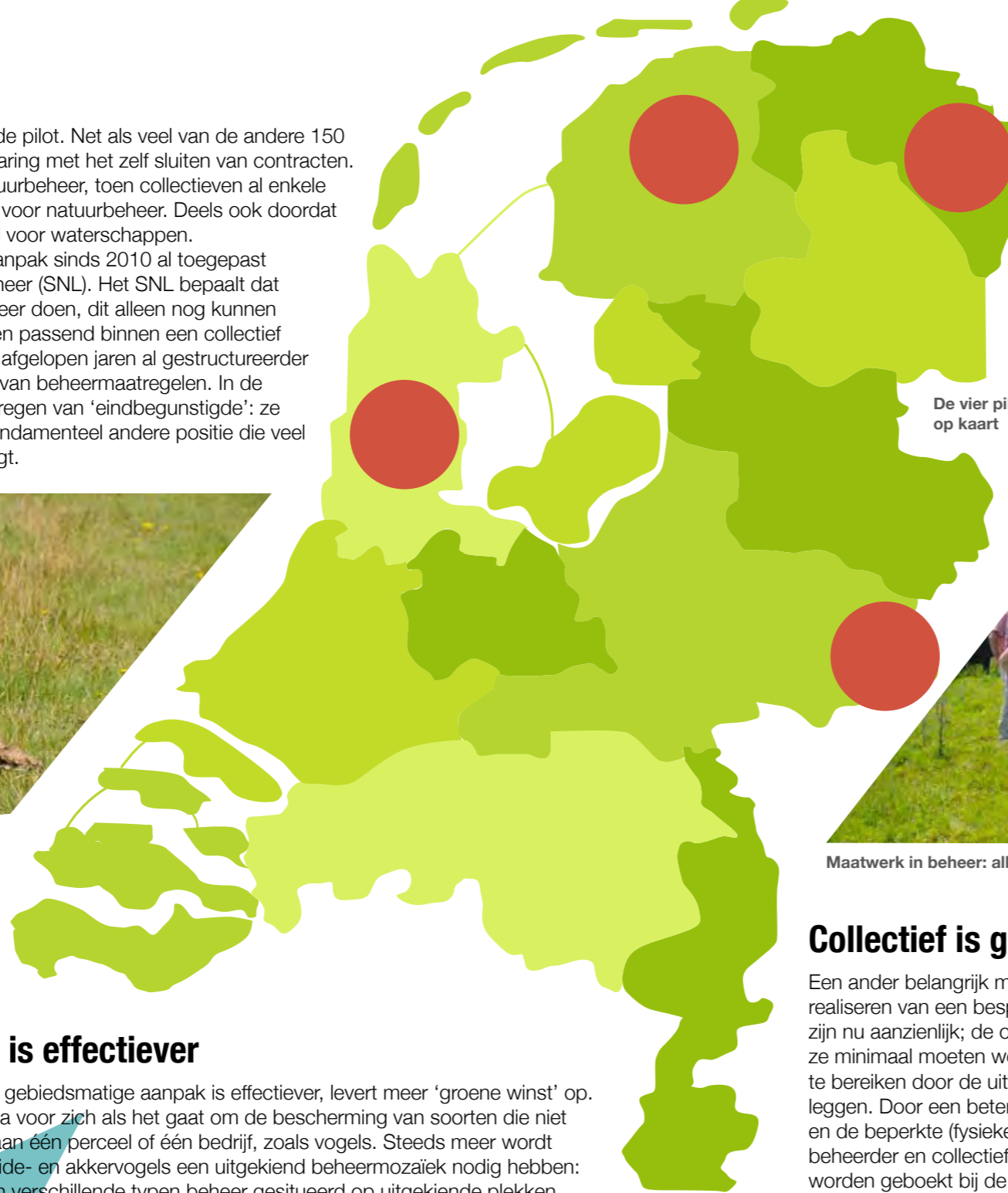
De vier collectieven begonnen niet blanco aan de pilot. Net als veel van de andere 150 agrarische natuurverenigingen hadden zij al ervaring met het zelf sluiten van contracten. Deels vanuit het verleden van het agrarisch natuurbeheer, toen collectieven al enkele jaren een positie hadden in de subsidieregeling voor natuurbeheer. Deels ook doordat ze ook andere diensten verrichten, bijvoorbeeld voor waterschappen. Bovendien wordt een deel van de collectieve aanpak sinds 2010 al toegepast in het Subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL). Het SNL bepaalt dat alle gebieden die aan weide- en akkervogelbeheer doen, dit alleen nog kunnen doen onder regie van een gebiedscoördinator en passend binnen een collectief beheerplan. Daardoor zijn veel verenigingen de afgelopen jaren al gestructureerder gaan nadenken over de inhoud en de situering van beheermaatregelen. In de pilots hebben de vier collectieven nu de rol gekregen van 'eindbegunstigde': ze vragen aan en ontvangen het geld. Dit is een fundamenteel andere positie die veel meer verantwoordelijkheden met zich meebrengt.



Samenwerking cruciaal voor bedrijfsverstijgende doelen zoals weidevogels, sloten en oevers

Collectief is effectiever

Een collectieve, gebiedsmatige aanpak is effectiever, levert meer 'groene winst' op. Dat spreekt bijna voor zich als het gaat om de bescherming van soorten die niet gebonden zijn aan één perceel of één bedrijf, zoals vogels. Steeds meer wordt duidelijk dat weide- en akkervogels een uitgekiend beheer-mozaïek nodig hebben: combinaties van verschillende typen beheer gesitueerd op uitgekiende plekken. Maar ook voor de 'linten in het landschap' (de 'groenblauwe dooradering' van het platteland) is een gebiedsaanpak cruciaal. Als alle houtwallen, heggen, sloten en perceelsranden gaan functioneren als ecologische verbindingen, kunnen veel planten en dieren hiervan profiteren. Een collectieve aanpak maakt ook veel meer regionaal maatwerk mogelijk: door de inzet van gebiedskennis kan fijnregeling van het beheer plaatsvinden en kan dat beheer worden toegepast op kansrijke plekken en gemotiveerde bedrijven. Doordat een collectief veel dichterbij de grondgebruikers staat, zal bovendien de deelname groter zijn – de pilots bewijzen dat. Ook dit levert meer mogelijkheden op voor maatwerk en het creëren van aaneengesloten verbindingen. En tot slot: de collectieven voorzien zelf in begeleiding en opleiding van deelnemers. Veel natuurverenigingen organiseren nu al cursussen en informatieavonden over natuur en landschap. Gezien de voortdurende discussie over de resultaten van het agrarisch natuurbeheer zijn betere resultaten, of althans aantoonbare resultaten, ook hard nodig. Bij het uitblijven daarvan komt er immers ook steeds meer druk op het budget.



De vier pilotgebieden op kaart



Maatwerk in beheer: alles eerst op kaart uitstippelen

Collectief is goedkoper

Een ander belangrijk motief voor de overheid is het realiseren van een besparing op uitvoeringskosten. Die zijn nu aanzienlijk; de overheid heeft aangegeven dat ze minimaal moeten worden gehalveerd. Dat hoopt ze te bereiken door de uitvoering vergaand in de streek te leggen. Door een betere kennis van de situatie ter plekke en de beperkte (fysieke en gevoelsmatige) afstand tussen beheerder en collectief kan belangrijke efficiëntiewinst worden geboekt bij de contractering, controle en administratie.

Collectief is voordelig voor deelnemers

Hoewel de individuele grondgebruiker vanaf 2016 weinig keus meer heeft, brengt werken via het collectief ook hem voordelen. Het maatwerk in beheer zal hem beter passen en hij heeft veel minder papierwerk ('ontzorgen' heet dat ook wel). Bovendien heeft hij – als het goed is – aan het collectief een goede belangenbehartiger en onderhandelingspartner bij de 'vermarkting' van natuur en landschap. Ook biedt het collectief verbindingen met de samenleving die op bedrijfsniveau soms lastiger zijn te leggen: vaak zijn ook burgers lid en er wordt samengewerkt met andere gebiedspartijen.

Aantoonbare resultaten agrarisch natuurbeheer hard nodig



Ontzorgen van deelnemers: klaar met een uurtje op kantoor



Eerst één, later drie jaar

De pilots zijn gefinancierd door het ministerie van EZ, aanvankelijk voor één jaar (2011). Eind 2011 kwam het verheugende bericht dat er budget was gevonden voor nog eens twee jaar. Daardoor hebben de pilots veel beter kunnen oefenen en konden bovendien tussentijds diensten worden aangepast (op basis van de ervaringen in het eerste jaar) of nieuwe diensten worden toegevoegd. Gevolg van de aanvankelijk korte looptijd is wel dat er in veel gevallen maar beperkte monitoring van de effecten op natuur, landschap en water heeft kunnen plaatsvinden.

03 De pilots stellen zich voor



Oost-Groningen (ANOG)



ANOG-bestuurder
Henk Smith

Diensten:

- natuurbraak voor akkervogels (in 3 varianten: voor broedbiotoop, voor wintervoedsel en op natte delen van percelen)
- laten staan van graanstoppel in de winter
- teelt van vogelvriendelijke gewassen zoals luzerne (keuze uit 6 gewassen)

Deelnemers: 87

Contracten: 330 ha

Het werkgebied van de Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen (ANOG) bestaat eigenlijk uit drie delen: het grootschalige Oldambt met zware klei, het kleinschalige Westerwolde en het Groningse deel van de Veenkoloniën (vooral zandgrond). Met 130.000 ha is ANOG een van de grootste agrarische natuurverenigingen van Nederland.

ANOG richt zich sterk op behoud en versterking van akkervogels zoals de grauwe kiekendief, de veldleeuwerik en de patrijs. Alledrie vogels die inmiddels op de Rode Lijst staan, maar waarvoor Groningen nog steeds een grote betekenis heeft. ANOG mikt met de pilot op goedkoper en effectiever behoud van akkervogels.



Oost-Groningen heeft een grote betekenis voor akkervogels; het beheer kan effectiever

Rendement voor akkervogels kan beter

“Anders dan de andere pilotgebieden is Oost-Groningen een zogenaamd ‘wit gebied’ voor veel natuurbeheerders en beleidsmakers”, vertelt ANOG-bestuurder Henk Smith. “Het is geen Nationaal Landschap en er vindt vooral grootschalige, efficiënte akkerbouw plaats. Toch is er ruimte en animo voor natuurbeheer: via de provinciale subsidieregeling liggen er enkele honderden hectares aangepast beheer. Dat zijn randen en blokken, soms met elkaar verbonden, soms niet. Hoewel het bestaande beheer waardevol is, kan het effectiever door sterker in te zetten op aaneengeslotenheid. Ook staan ons vanuit de provinciale regeling maar twee beheervormen ter beschikking, die bovendien erg duur zijn. Daarom hebben de regelingen nu nog geen optimaal ecologisch rendement. Met de pilot willen we daarom niet alleen inzetten op een sterkere aaneengeslotenheid, maar ook experimenteren met nieuwe, goedkopere beheervormen.”



Luzerne: gunstig voor insecten en akkervogels zoals de veldleeuwerik



De ‘vogelakkers’ werden gemaaid door de grasdrogerij



Goed uitleggen wat je voor ogen hebt scheelt een hoop gedoe achteraf

‘Nee’ leren zeggen

Henk Smith: “ANOG heeft de grondgebruikers intensief benaderd. Mede daardoor was er steeds veel animo voor deelname. Maar doordat het budget beperkt was en we selectief wilden zijn in de situering, hebben we ook veel mensen moeten teleurstellen. Dat was een nieuwe rol voor de vereniging, maar het is over het algemeen goed geaccepteerd. Anderzijds hebben we hier en daar ook juist agrariërs moeten stimuleren om mee te doen, omdat we alleen dan een aansluitend beheer zouden krijgen. Ook doen we zelf de controles en spreken we deelnemers erop aan als er iets niet goed is uitgevoerd. Alle ervaringen met onze nieuwe rol hebben we gebundeld in een kwaliteitshandboek. Het was leerzaam om met die rol te oefenen. We zullen moeten groeien in professionaliteit om klaar te zijn voor deze nieuwe vorm van zakendoen tussen overheid en agrariërs. Vertrouwen is daarbij het sleutelwoord. De agrariërs moeten het vertrouwen hebben dat de vereniging eerlijke afwegingen maakt met betrekking tot de maatregelen en de situering daarvan. De overheid moet het vertrouwen hebben dat wij het beschikbare budget effectief en efficiënt wegzetten. En de vereniging moet het vertrouwen hebben in de leden dat zij met hart en ziel willen werken aan hun landschap.”

▶▶ Winterstoppel, vogelvriendelijk gewassen en vogelakkers

ANOG startte met een pakket aan eigen diensten, waarbij goed werd gelet op een effectieve situering, bijvoorbeeld ten opzichte van bestaand SNL-beheer en landschapselementen zoals bosjes, wijken (Veenkoloniale sloten) en dijken. Het eerste jaar deden 34 akkerbouwers mee, in 2012 werd het budget verruimd en konden 87 grondgebruikers deelnemen. Om de hoeveelheid wintervoedsel voor akkervogels te vergroten, is geëxperimenteerd met het in de winter laten staan van graanstoppel. Met name op zandgrond zou dit een goedkope en goed inpasbare maatregel kunnen zijn. Ook probeerde ANOG om akkerbouwers te verleiden

Noardlike Fryske Wâlden (NFW)



NFW-voorzitter
Douwe Hoogland

Diensten: 6 certificaten:

- behoud van het cultuurlandschap
- milieuverbetering
- biodiversiteit coulisselandschap
- biodiversiteit weidevogellandschap
- kleinschaligheid coulisselandschap
- biodiversiteit en archeologische landschapswaarden (dobben en pingoruïnes)

Deelnemers: 114

Contracten: 2.540 ha

Het Nationaal Landschap Noordelijke Friese Wouden ligt in Noordoost-Friesland en is onder meer befaamd vanwege de vele kilometers houtwallen en houtsingels die het weidelandschap doorkruisen. Sommige daarvan zijn ook uit natuuroogpunt waardevol: bij een veldinventarisatie in 2012 zijn verschillende zeldzame planten en dieren aangetroffen. De Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (NFW) is eigenlijk

een koepel van zes agrarische natuurverenigingen waarbij – via hun vereniging – zo'n duizend grondgebruikers zijn aangesloten. Die leden verzorgen via de bestaande subsidieregeling (SNL) samen ruim 9.000 hectare weidevogelbeheer, zo'n 4.000 hectare foerageergebied voor ganzen en het onderhoud van 150 km houtwal, 1.500 km elzensingel en enkele honderden dobben en pingo's.

Integraal leveringsstelsel

In de pilot heeft de vereniging ingezet op een robuust integraal 'leveringsstelsel' voor groenblauwe diensten. Ze heeft daarbij het principe voordeur – achterdeur geïntroduceerd. Dit houdt in een simpele afspraak op een hoog abstractieniveau met de overheid aan de voordeur en concrete heldere afspraken op perceelsniveau aan de achterdeur met deelnemers in het collectief. Deelnemers konden kiezen om zich te laten 'certificeren' voor één of meer van de certificaten. Streven was om het systeem extern te laten accrediteren.

NFW heeft de pilot uitgevoerd in een beperkt deel (3.575 ha) van zijn werkgebied. Dit bestaat deels uit open weidevogelgebied en deels uit besloten coulisselandschap. Meer dan de helft van de grondgebruikers nam deel met één of meer certificaten; op driekwart van het pilotgebied lag een contract. Elk certificaat kende aanvankelijk een 'platte' hectarepremie. Daarin heeft de vereniging het tweede jaar differentiatie moeten aanbrenge, onder meer vanwege grote lokale verschillen in perceelsvorm die leidden tot onrechtvaardigheid in betalingen aan de achterdeur. Uiteindelijk heeft de vereniging lerenderweg een robuust systeem ontwikkeld dat Brussel-proof is aan de voordeur, rechtvaardig is voor de grondgebruiker aan de achterdeur en dat extra prikkels bevat voor grondgebruikers om te investeren in biodiversiteit, landschap en milieu. Accreditatie is een te zwaar middel gebleken voor kwaliteitsborging. De NFW wil zich laten certificeren voor het ontwikkelde systeem binnen het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer.

NFW-voorzitter Douwe Hoogland spreekt van een prima resultaat. "Onze vereniging is al meer dan twintig jaar actief in het natuur- en landschapsbeheer. Met de pilot gieten we het beheer in een ander jasje; de certificaten moeten een kwaliteitsimpuls opleveren. Het mooiste is als boeren die volgens de criteria niet mee kunnen doen, maatregelen nemen om voor een certificaat in aanmerking te komen. Bijvoorbeeld door een elzensingel aan te planten, zoals sommigen hebben gedaan."

Houtwallen en
singels: sturen op
aaneengeslotenheid.
Sommige deelnemers
hebben extra meters aangelegd

De schouwcommissie op pad. Doordat NFW dicht bij
de boer staat, is de controle zeer efficiënt



Relatie eerste en tweede pijler GLB

"Ons lange-termijndoel is een stelsel dat alle huidige geldstromen integreert: toeslagrechten, beheervergoeding, probleemgebiedenvergoeding. Eén stelsel met effectieve financiële prikkels voor behoud en verbetering van landschap, biodiversiteit en milieu. Binnen de nieuwe GLB-periode, dus tot aan 2020, is dat helaas nog niet mogelijk. Eerste en tweede pijler blijven tot op grote hoogte gescheiden werelden. Belangrijk verschil is bovendien dat collectieven in de eerste pijler niet snel eindbegunstigde zullen worden."

Controle en uitvoeringskosten

NFW heeft in de pilot veel energie gestoken in de 'achterdeur' van het leveringsstelsel: een solide uitvoering in het gebied tegen lage kosten. Voor de controles wordt gewerkt met een zogeheten schouwcommissie die bestaat uit boeren, burgers en vertegenwoordigers van andere gebiedspartijen. Douwe Hoogland: "Die commissie hadden wij al, maar de leden zijn bijgeschoold zodat zij de grondgebruikers op een adequate wijze kunnen controleren. Daarover hebben we overlegd met de Raad voor Accreditatie, die waakt over de wijze waarop controleinstellingen te werk gaan. Er moet een functiescheiding zijn tussen degene die de afspraken tussen

collectief en beheerder maakt en degene die controleert. Als dat goed is geregeld, hoeft de overheid (nVWA) alleen nog maar een audit uit te voeren op de administratie van het collectief. Helaas blijkt dat Brussel blijft vereisen dat de overheid ook zelf veldcontroles uitvoert. Daarmee blijft er

Ook politieke
belangstelling:
Kamerleden op
bezoek bij NFW
eind 2012

Kwaliteitshandboek en gebiedsofferte

De ervaringen uit de pilot zijn verwerkt in een eigen kwaliteitshandboek. Hierin staat nauwkeurig beschreven volgens welke procedures het collectief werkt, hoe het de administratie inricht en de verantwoording doet. Daarmee wordt invulling gegeven aan het zogeheten Kwaliteitskader dat de overheid recent opstelde voor de gebiedscollectieven-nieuwe-stijl. Ook stelde NFW een gebiedsofferte op, het voertuig waarmee de collectieven vanaf 2016 financiering moeten aanvragen voor hun dienstenpakket. Hoogland: "Bij het opstellen hebben we samengewerkt met gebiedspartners zoals Staatsbosbeheer, LTO, gemeenten, provincie, waterschap en maatschappelijke organisaties. Voor een effectief beheer van je gebied heb je elkaar immers nodig. De offerte en het handboek kunnen als handreiking dienen voor andere collectieven: zo zou je het kunnen doen. Het is geen blauwdruk, maar bevat wel bouwstenen."

Water, Land & Dijken (Laag Holland)



WLD-voorzitter
Sjaak Hogendoorn

Diensten:

- behoud permanent grasland met weidegang
- behoud van oud grasland
- natuurvriendelijk sloot- en oeverbeheer
- gefaseerd rietmaaien
- enkele experimentele diensten

Deelnemers: 250

Contracten: 7.800 ha, 800 km sloten en oevers, 40 km rietkragen

Agrarische natuur- en landschapsvereniging Water, Land & Dijken (WLD) heeft zijn werkgebied van ruim 50.000 ha in het gebied tussen pakweg Amsterdam en Alkmaar, en dan van Noordzeekust tot IJsselmeerkust. Een groot deel van het gebied valt onder het Nationaal Landschap Laag Holland. Een open en waterrijk veenweidegebied met

daarin ook de grote droogmakerijen (Beemster, Schermer, Purmer en Wormer) die iedereen op school heeft geleerd. Ondanks de achteruitgang van de weidevogels is het gebied nog steeds één van de Nederlandse bolwerken. Daarnaast zijn er veel waarden van 'sloot en plas' die samenhangen met de het vele water en riet.



Laag Holland:
weidevogelbolwerk, maar ook
veel soorten van water, oevers en riet

Het bleek lastig om weidegang
'sturend' en controleerbaar te
definiëren



Ondanks vele gebiedstitels aanvullend beleid nodig

De overheid heeft het gebied gelauwerd met wel tien gebiedstitels, maar de waarden van het gebied zijn daarmee voor de toekomst allerminst gewaarborgd. WLD-voorzitter Sjaak Hogendoorn: "Er is nog steeds een economische druk op de grondgebonden veehouderij om zich te ontwikkelen naar een eenheidsworst, ook landschappelijk. En misschien vanaf het wegvallen van de melkquota in 2015 wel meer dan ooit. Wil je natuur en landschap behouden en versterken, dan moet je heel gerichte prikkels geven om de bedrijfsontwikkeling te sturen in een richting die past bij het gebied. En daarvoor is het beleid nu teveel eenheidsworst. In ons gebied horen plaatselijk ook grote 'productiebedrijven', maar zeker ook natuurgerichte bedrijven en – door de nabijheid van de grote steden – bedrijven met andere neventakken zoals recreatie en educatie. Door de huidige geldstromen om te buigen naar regionaal toegespitst maatwerk denken we meer te kunnen bereiken. De verleiding moet komen uit een bedrijfsmatige aantrekkelijkheid, een mix van vergoedingshoogte, inpasbaarheid van het gewenste beheer en motivatie van de agrariër. Voor ons is het dus interessant om meer te weten te komen wanneer grondgebruikers in beweging komen en hoe we kunnen komen tot een ecologisch optimale ruimtelijke inpassing."

Landschapspremie

WLD had al eerder nagedacht over een meer gebiedsgerichte betalingsstructuur onder het nieuwe GLB – het publiceerde er in 2010 al een rapport over. Eén van de ideeën was een getrappt stelsel van landschapspremies, afhankelijk van de bijdrage aan natuur en landschap. Toen dat al snel onhaalbaar bleek, heeft de vereniging het voor de pilot vertaald in een combinatie van diensten die raken aan de kernkwaliteit van het gebied, maar tot dusverre niet door de overheid worden betaald. Eén daarvan is een 'certificaat' permanent grasland met weidegang, vergelijkbaar met dat van de Noordelijke Fryske Wâlden. Ondanks de vrij lage premie bleken enkele bedrijven er toch voor te kiezen om het areaal maïs te verkleinen en/of een groter deel van het vee te gaan weiden.



Door twee velddemonstraties natuurvriendelijk slootschonen nam de kwaliteit van de uitvoering toe



De andere West-Nederlandse natuurverenigingen op bezoek bij WLD

Sterke sturing op situering van diensten

Bij de andere diensten heeft WLD sterk gestuurd op de inhoud en de situering van het beheer. Voor de diensten 'behoud oud grasland' en 'natuurvriendelijk sloot- en oeverbeheer' zijn vooraf kaarten gemaakt van de kansrijke percelen, oevers en sloten. Dit op basis van gegevens van Landschap Noord-Holland en het Hoogheemraadschap. De veldmedewerkers hebben soms nog een tweede controle in het veld uitgevoerd. Zo wordt 'aan de voorkant' al flink gestuurd op ecologische effectiviteit. Ook 'aan de achterkant' wordt gestuurd. Anders dan de andere drie pilots werkt WLD niet met een schouwcommissie, maar met vijf eigen veldmedewerkers. Zij melden dingen die niet goed gaan meteen aan de deelnemer en als het serieus is, wordt er ook echt gesanctioneerd. Het wordt over het algemeen goed geaccepteerd wanneer de uitbetaling wordt geweigerd. Van alle diensten bleek het natuurvriendelijk slootschonen het vaakst mis te gaan, maar met de jaren ging ook dit beter. Vooral als werkzaamheden in loonwerk worden uitgevoerd, vraagt dit een goede communicatie. WLD heeft tijdens de pilot ook geïnvesteerd in zijn administratiesysteem en een database toegevoegd aan zijn GIS-faciliteiten. Daarmee wordt met één druk op de knop alle informatie over een bedrijf of perceel zichtbaar.

Nieuwe rol

Hoogendoorn: "In de pilot heeft de vereniging een andere rol gekregen. Dat was soms best spannend. Eerst konden we alle problemen en ongenoegen nog afschuiven op de overheid, nu moeten we zelf keuzes maken welke pakketten zinvol zijn en op welke plekken. Van belang is dat iedereen in het gebied het gevoel blijft houden dat het landschapsbeheer van onszelf is. Dat er niet meer over ons besloten wordt, maar dat we dat zelf doen. Wat dat betreft denk ik ook wel dat wij aan een maximum zitten voor wat betreft grootte van de vereniging en het aantal deelnemers. De leden moeten zich betrokken blijven voelen en de vereniging moet leiderschap kunnen uitstralen en niet te ambtelijk worden. Het blijft maatwerk, mensenwerk."

WCL Winterswijk



WCL-projectleider
Arie Schoemaker

Diensten: 16 diensten in 7 clusters:

- instandhouding kleinschaligheid
- ortolanenpakket
- soortenrijk grasland
- landschapspakketten
- vanggewassen
- educatie
- wandelpad over boerenland

Deelnemers: 132

Contracten: 2.625 ha

De Stichting WCL Winterswijk heeft het voormalige Waardevol Cultuurlandschap (WCL) als werkgebied. Een kleinschalig zandgebied met veel houtwallen, een afwisseling van grasland en bouwland, relatief kleine percelen en bijzondere natuurwaarden, met name gekoppeld aan de vele landschapselementen. Winterswijk is al langer een proeftuin voor 'meervoudig grondgebruik': het combineren van functies op een perceel of een

bedrijf, of in een gebied. Dit vanuit de overtuiging dat agrarisch gebruik en behoud van kleinschalig landschap en biodiversiteit heel goed kunnen samengaan. Daarvoor is wel maatwerk nodig. De stichting had al eerder een puntensysteem opgesteld voor groenblauwe diensten, waarbij boeren konden kiezen uit een breed menu van regionaal toegespitste maatregelen. Dat menu is – in enigszins bewerkte vorm – ook in de pilot gebruikt.



Veel accent op boeren in kleinschalig landschap



Terugkrijgen van traditionele graanteelt op de hoger gelegen essen

Betalen voor kleinschaligheid

Wethouder en stichtingsvoorzitter Gert Jan te Gronde: "Er rusten veel bestemmingen op het buitengebied: Natura 2000, Nationaal Landschap en Ecologische Hoofdstructuur, om er een paar te noemen. De boeren zijn daar niet echt blij mee. Maar in de pilot konden we hen belonen voor de instandhouding van ons geliefde landschap. Schaalvergroting wordt in Winterswijk gezien als onwenselijk, want dat zou onherroepelijk leiden tot het verdwijnen van houtwallen en heggen. Maar zonder extra betaling van boeren verdwijnt het landschap ook, vrezende we. Want die kleinschaligheid brengt hogere productiekosten met zich mee. Daarom hebben we nu een getrappt systeem van betalingen: hoe kleiner het perceel, hoe hoger de vergoeding. Ook aan de andere diensten konden overigens alleen percelen kleiner dan 3 ha meedoen."



Resultaten ook in het gebied zelf laten zien

WCL anders dan andere collectieven

In de Stichting WCL Winterswijk zijn alle partijen vertegenwoordigd die betrokken zijn bij het landelijk gebied. Daarmee is de stichting een buitenbeentje onder de pilots: de andere drie worden uitgevoerd door agrarische natuurverenigingen. Ook in Winterswijk gebeurt echter het praktische deel van het werk door de agrarische natuurvereniging PAN (Particulier Agrarisch Natuurbeheer). Niettemin ziet de gemeente de breed samengestelde stichting als een ideale gebiedspartner, zeker met het oog op de toekomst van het agrarisch natuurbeheer. Wat helpt is dat iedereen het eens is over het lange-termijndoel voor het gebied: behoud van het landschap door middel van agrarisch gebruik. En de lijnen zijn kort: onduidelijkheden worden snel uit de wereld geholpen en controles zijn relatief efficiënt doordat de controleurs het gebied en de mensen goed kennen. Uniek is ook de betrokkenheid van een overheid, de gemeente. Dit zou al voldoende waarborgen moeten geven voor kwaliteit en effectiviteit waarmee – in de toekomst – een proces van certificering overbodig kan worden.

Sturing op deelname en maatwerk

De deelname in Winterswijk is hoog. Projectleider Arie Schoemaker: "We hebben in het tweede jaar het aantal deelnemers behoorlijk kunnen uitbreiden. Daardoor deed uiteindelijk een meerderheid van de grondgebruikers mee en was er voor 15% van het werkgebied een contract gesloten. Die contracten zijn allemaal maatwerk. Zo hebben we naast de kleinschaligheidspakketten ook drie maatregelpakketten om de ortolaan weer terug te krijgen in het gebied, namelijk door akkerranden in te zaaien met verschillende kruidenmengsels. En we hebben verschillende diensten voor kruidenrijk grasland, waaronder – net als Water, Land & Dijken – een pakket voor oud grasland. Bij de invulling van de maatregelen hebben we ecologen betrokken. En veldonderzoek lijkt te bevestigen dat we met onze maatregelen op het goede spoor zitten: op graanpercelen en in faunaranden zitten meer vogels en insecten dan in de hier gebruikelijke maïs. Het proberen terug te krijgen van de traditionele graanteelt op de essen (in plaats van maïs) is trouwens een bijzondere dienst. Hij is met ruim 200 ha behoorlijk goed gelukt. We maken ons wel zorgen over wat hiermee na de pilot gebeurt, gezien het wegvallen van de melkquota en de vergroeningseis voor grasland."



Veldonderzoek wijst uit dat de maatregelen veelbelovend zijn

Uitvoering efficiënt

De controle gebeurt steekproefsgewijs door een schouwcommissie met vertegenwoordigers van de partijen in de Stichting WCL. Schoemaker: "Vanaf het tweede jaar werken we ook met een geografisch informatiesysteem (GIS). Zo hebben we beter inzicht in de locatie van de diensten en kunnen we beter bijsturen. In 2013 hebben we al onze kennis bijeengebracht in een gebiedsofferte, die we onder meer aan de provincie hebben aangeboden. Voor de toekomst kan ik me voorstellen dat onze werkwijze gaan opschalen naar de gehele Achterhoek. Met een wat groter gebied kun je uiteindelijk effectiever en efficiënter werken."



04 Pilot- innovaties

De pilots hebben drie jaar geoefend met een nieuwe manier van zakendoen. Wat heeft dat opgeleverd, in termen van innovatie in werkwijze en in beheer? In dit hoofdstuk maken we de balans op ▶▶

Integraal leveringssysteem ontwikkeld

Om te beginnen: de pilots hebben alle een integraal collectief 'leveringssysteem' voor groenblauwe diensten opgetuigd en toegepast. Dat betekent:

- ze hadden de formele gebiedsregie. Ze waren volledig intermediaire contractpartner voor zowel de overheid als de grondgebruikers;
- ze waren als eindbegunstigde verantwoordelijk voor het leveren van afgesproken prestaties en voor de verantwoording naar de overheid. Voor de grondgebruiker hadden ze daarnaast de rol van controleur, sanctionerende partij en uitbetaler;
- ze hebben operationele en regionaal toegesneden maatregelen ontworpen en daarbij vergoedingen berekend. Ook hebben ze bepaald op welke plekken deze het best tot hun recht komen;
- ze hebben alle procedures ontworpen, beproefd en gedemonstreerd voor uitvoering en kwaliteitsborging: werving, contractering en bijbehorende spelregels, opstellen controleprotocollen, selecteren en instrueren controleurs, opstellen sanctieprotocollen, ontwikkelen van een professionele administratie van contracten en betalingen.

Concreet resultaat zijn de kwaliteitshandboeken die NFW en ANOG hebben opgesteld. Hierin is nauwkeurig opgeschreven hoe alle procedures eruit zien en welke ervaringen zijn opgedaan. Deze handboeken zijn geen blauwdruk, maar bevatten bouwstenen voor de collectieven die nu in oprichting zijn.

Ecologische sturing

Alle collectieven hebben hun nek uitgestoken naar hun grondgebruikers om selectief te werk te gaan en te sturen op een effectieve toepassing van diensten. Die sturing zit 'm in verschillende factoren:

- allereerst in een grote deelname. In alle proefgebieden zijn – daar waar nodig – grote aantallen grondgebruikers gemobiliseerd om diensten uit te voeren. Dat is vooral van belang daar waar die deelname bepalend is voor het resultaat van de diensten, zoals bij weidevogels (realiseren van een fraai beheer-mozaïek) of bij 'linten in het landschap' (ecologische verbindingen via akkerranden of lijnvormige landschapselementen). In alle pilots bleek bovendien dat de deelname niet afnam als de bepalingen werden aangescherpt;
- andere keren zat de effectiviteit juist in een zeer selectieve deelname, zoals bij het gefaseerd rietmaaien in Laag Holland, waarbij per bedrijf maatwerkafspraken zijn gemaakt. Of bij de sturing op graanteelt op de Winterswijkse essen, waarvoor agrariërs gericht zijn benaderd;
- selectie vooraf van ecologisch kansrijke plekken. Zo heeft WLD op basis van inventarisatiegegevens vooraf in kaart gebracht welke percelen kwalificeerden als 'oud grasland' en welke oevers kansrijk waren. Zo kunnen belangstellenden beter gemotiveerd worden afgewezen;
- een aanpak op landschapsniveau. Zo heeft ANOG bij het sluiten van contracten gelet op de situering ten opzichte van bestaande beheermaatregelen (met name vanuit SNL) en van landschapselementen die van belang zijn voor bepaalde broedvogels;
- bij NFW zit de ecologische sturing 'm vooral in het realiseren van een mozaïek voor weidevogels, een netwerk van aaneengesloten landschapselementen, met gerichte werving voor de 'missing links' en een kwaliteitsprikkel voor beheerders in de achterdeurovereenkomsten. Overigens blijkt sturing op aaneengeslotenheid in het landschapsbeheer lastiger dan bij bijvoorbeeld weidevogelbeheer: de afhankelijkheid van 'de buurman' en de ecologische kwaliteit waren in het verleden nooit de bepalende factoren voor het verkrijgen van onderhoudssubsidie;
- in alle vier de gevallen: het 'nee' leren durven verkopen. Het vraagt soms nogal wat om aanvragen te weigeren daar waar tot voor kort bijna alles werd gehonoreerd;
- in het verlengde daarvan: de afwezigheid van andere instanties die de aanvraag honoreren, zoals tot 2010 het geval was. Het succes van een collectieve aanpak zit 'm vooral ook in de onmogelijkheid om individueel aan te vragen.

Sturing op inhoud en situering van beheer, zoals hier bij kruidenrijk grasland in Winterswijk

De sturing op beheer is de ene keer beter gelukt dan de andere. In het laatste geval kwam dat onder andere doordat de collectieven nog moesten wennen aan hun nieuwe rol. Gaandeweg is de sturing op beheer in de loop der jaren wel aangescherpt. Aandachtspunt bij professionalisering is wel of er straks ook echt een juridische grondslag moet zijn om aanvragen af te wijzen op basis van hun beoogde situering. In de pilots werd dat zonder morren geaccepteerd, maar dat kan straks anders komen te liggen.

Sturing op aaneengeslotenheid van landschapselementen blijkt lastig

Nieuwe diensten en gebiedsoffertes

De pilots hebben gezocht naar maatwerk-diensten die aansluiten bij de specifieke kwaliteiten van hun gebied. De – logische – wens tot maatwerk leidde in het verleden altijd tot uitdijende lijsten van maatregelen in het landelijke en later provinciale subsidiestelsel. En daarmee tot een sterke overheidswens tot beperking van het aantal pakketten. Straks hoeft dat geen probleem meer te zijn: elk gebied kan dan – met de zogeheten catalogus groenblauwe diensten als gereedschapskist – zelf zijn maatwerkmaatregelen samenstellen. De pilots hebben daarop al een voorschot genomen. Nieuwe (typen) maatregelen die in de pilots zijn beproefd, zijn bijvoorbeeld:

- maatregelen of combinaties van maatregelen die trachten de kwaliteit van het landschap ter plekke (op een hoger schaalniveau dan dat van de afzonderlijke elementen) te versterken. Voorbeelden zijn de maatregelen 'permanent grasland met weidegang' van WLD, de drie landschapsgerichte certificaten van NFW en de kleinschaligheidspremie in Winterswijk;
- onderdeel daarvan zijn premies om weidegang te behouden en versterken (WLD, NFW). Dit vanuit de gedachte dat de huidige marktprikkels nog onvoldoende zijn om weidegang echt aantrekkelijk te maken;
- behoud van oud grasland (WLD, WCL). Dit type graslanden blijkt een meerwaarde te hebben in termen van landschap en biodiversiteit. Niet alleen botanisch, maar ook voor weidevogels;
- ecologie van sloten en oevers (WLD) en kleine wateren zoals dobben en pingoruïnes (NFW). Aquatische maatregelen zijn tot op vandaag een belangrijke lacune in het subsidiestelsel (SNL);
- een 'ortolanenpakket' (WCL) met verschillende keuzemaatregelen voor extensieve graanteelt;
- laten staan van graanstoppel in de winter als voedsel voor akkervogels (ANOG, WCL). Vergroten van de hoeveelheid wintervoedsel is een belangrijke factor in het akkervogelbeleid. De maatregel komt bovendien de bodem ten goede;
- teelt van vogelvriendelijke gewassen zoals luzerne, boekweit en karwij (ANOG). Met name luzerne blijkt voor vogels aantrekkelijk;
- bovenwettelijke milieumaatregelen gericht op de waterkwaliteit zoals kringlooplandbouw (NFW) en teelt van vanggewassen (WCL).

Combinatiepakketten (bijv. als certificaat) en oud grasland kunnen het weidevogelbeheer versterken

Nieuw is ook het oefenen met combinatiepakketten met ieder een andere betalingsgrondslag, zoals de certificaten van NFW en het pakket voor sloten en oevers van WLD. In het laatste geval zijn bovendien verschillende geldstromen (vanuit de pilot, het Hoogheemraadschap en het SNL) gecombineerd in één pakket. Dit is voor de toekomst, wanneer er wordt gewerkt met integrale gebiedsoffertes, een belangrijk streven. Behalve interessante voorbeelden van regionaal maatwerk zijn veel maatregelen ook gericht op een hogere kosteneffectiviteit van het ingezette budget. Dat geldt bijvoorbeeld voor de akkervogelmaatregelen van ANOG, die deels een alternatief kunnen bieden voor de huidige (dure) SNL-pakketten.

In twee van de pilotgebieden (Noordelijke Friese Wouden en Winterswijk) heeft het regionaal maatwerk al een vertaalslag gekregen in gebiedsoffertes. Ook zijn alle pilots (meer) zaken gaan doen met hun waterschap. Dat heeft in Laag Holland en in de Noordelijke Friese Wouden geleid tot een nieuwe pilot met collectief zakendoen, in dit geval met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier resp. het Wetterskip Fryslân.

Innovaties in het akkervogelbeheer: meer wintervoedsel, teelt van andere gewassen

Effecten op natuur en landschap

Zoals gezegd was het lang niet altijd mogelijk om de effecten op natuur en landschap te meten. Bewezen natuurwinst was voor het ministerie ook helemaal geen doel, het ging vooral om het opdoen van ervaring met collectief zakendoen. De aanvankelijke duur (1 jaar), de snelle voorbereiding en de verlenging met twee jaar maakten het extra moeilijk om volgens de regelen der kunst een nulmeting te doen en vervolgens effecten te meten. Toch hebben alle pilots externe expertise ingeroepen om hierover iets te kunnen zeggen. Hetzij door selectie en toetsing vooraf van kansrijke plekken en van beheermaatregelen, hetzij door veldinventarisaties achteraf. In Oost-Groningen en Winterswijk heeft monitoring in het veld plaatsgevonden, waardoor in ieder geval iets kan worden gezegd over de benutting van getroffen maatregelen (zoals akkerranden en winterstoppel) door de soorten waarvoor ze waren bedoeld. Of daarmee de populaties zijn versterkt, is veel lastiger te zeggen. In Oost-Groningen heeft de Werkgroep Grauwe Kiekendief in het veld gemeten en kunnen vaststellen dat maatregelen als winterstoppel, luzerneteelt en vooral ook 'vogelakkers' (stroken natuurbraak afgewisseld met stroken luzerne) veelvuldig door akkervogels worden gebruikt.

Faunaranden, 'vogelakkers' en luzerne blijken effectief voor akkervogels



Ecologie van oevers en sloten: grote potenties, maar tot dusverre onderbelicht

Lage uitvoeringskosten

Een belangrijk doel van de pilots was het verlagen van de uitvoeringskosten. Het berekenen van de uitvoeringskosten is lastig, want door het pilotkarakter komen er allerlei kosten bij die strikt genomen niets met de uitvoering van de diensten te maken hebben. Maar als we die er allemaal afsnijden, blijken de pilots goed geslaagd: de uitvoeringskosten schommelen rond de 15% (tussen 12 en 18%) van de omzet aan diensten. Daarin zijn de kosten van (externe) monitoring niet meegenomen. Die 15% is aanmerkelijk lager dan de 40% die nu met de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer is gemoeid. Grote onbekende zijn natuurlijk de kosten die de overheid ook straks nog maakt. Zeker nu Brussel heeft besloten dat de overheid zijn controle-activiteiten op individuele bedrijven ook bij collectief zakendoen moet voortzetten.

NFW heeft een rekenmodel gemaakt voor de uitvoeringskosten op basis van hun kwaliteitshandboek. Daarmee kunnen de pilotresultaten worden geëxtrapoleerd naar het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Daarbij blijkt het aandeel uitvoeringskosten sterk afhankelijk van de omzet aan diensten. Toch blijkt er ook een duidelijke grens aan de schaalgrootte: bij een (te) grote schaal wordt er geen efficiëntiewinst meer geboekt en veranderen de voordelen van collectief zakendoen in nadelen. Het collectief komt dan op te grote afstand te staan van het gebied. Drie van de vier collectieven geven aan dat ze qua omvang wel zo'n beetje aan hun efficiëntiegrens zitten. Daarnaast kan een groot werkgebied tot bestuursproblemen leiden als bijvoorbeeld delen van het gebied een bijzondere status hebben en daardoor meer geld ontvangen.

Het geheim van de pilots

Waarin schuilt nu het geheim van de pilots? Ze zijn alle vier behoorlijk succesvol gebleken in het zakendoen zoals zij dat bij de start voor zich zagen. Dat komt natuurlijk allereerst omdat ze niet bij nul begonnen, reden ook waarom ze door de selectie van het ministerie zijn gekomen – er was veel concurrentie. Maar er zijn meer redenen, die in het

- De pilots hebben leiderschap en bestuurskracht getoond bij het contracteren van diensten: ze hebben goed nagedacht over de inhoud en situering van diensten en hebben ook 'nee' durven verkopen. Dat leiderschap is ook gerespecteerd: grondgebruikers hebben de selectieve contractering vrijwel zonder problemen geaccepteerd.
 - De collectieven zijn door de grondgebruikers ervaren als 'onze club', die dingen voor je regelt en waarmee je in vertrouwen zaken kunt doen. De uitvoerende medewerkers van het collectief (veldcoördinator, bureau, schouw) hebben de benodigde kennis en vaardigheden in huis. In elke club is wel eens wat, maar zolang het vertrouwen niet wordt beschaamd kom je daar onderling wel uit.
 - De pilots hebben een solide stelsel voor controle en sanctionering opgezet. Ze hebben daarin de balans gevonden tussen een 'warme benadering' en zo nodig zakelijk handelen. Ook daarmee is draagvlak gecreëerd. Doordat de controle gebeurde door 'eigen' medewerkers of schouwcommissies en doordat overtredingen meteen werden kortgesloten, zijn sancties gemakkelijker geaccepteerd en zijn tijdrovende bezwaarprocedures voorkomen.
 - De collectieven belichamen de 'beweging van onderop'. Doordat ze dicht bij het gebied en de
- De pilots hebben leiderschap en bestuurskracht getoond bij het contracteren van diensten: ze hebben goed nagedacht over de inhoud en situering van diensten en hebben ook 'nee' durven verkopen. Dat leiderschap is ook gerespecteerd: grondgebruikers hebben de selectieve contractering vrijwel zonder problemen geaccepteerd.
 - De collectieven hebben de deelnemers 'ontzorgd'. Door het loket te vormen en alles zelf te regelen met de overheid, door begeleiding en advies te verzorgen en door service te verlenen in de vorm van het bestellen van zaaizaad, het invoeren van perceelsranden in GPS-systemen voor op de trekker etc.
 - De collectieven hebben veelvuldig gecommuniceerd met hun gebied, met de koepelorganisaties voor agrarisch natuurbeheer, met overheden op alle niveaus (EU, rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) en met andere relevante gebiedspartijen en maatschappelijke organisaties. Door informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven en excursies is voortdurend contact gezocht met 'het veld'. Tegelijk vormden de pilots een belangrijke schakel naar de buitenwereld.

De pilots zijn natuurlijk – ook nu al – niet de enige collectieven die dit geheim in huis hebben. En, belangrijker nog: zij zijn zich ervan bewust dat een deel van de voordelen onder druk kan komen te staan als de collectieve werkwijze sterker wordt geformaliseerd – zij willen te allen tijde méér zijn dan het 'RVO-kantoor in de regio'.

Het recept voor succes: streng maar rechtvaardig, transparant en het gevoel van 'onze club' hoog houden

Lokale schouwcommissie: belangrijke factor in een efficiëntere uitvoering



05 Voorbeeldfunctie van de pilots

De bedoeling was dat de pilots ook een belangrijke demonstratiefunctie zouden hebben. Die functie is goed uit de verf gekomen: de pilots konden zich verheugen in een brede belangstelling en hebben die belangstelling ook zelf gezocht. Daarnaast droeg het ministerie flink bij aan de bekendheid, met name via de website www.toekomstglb.nl en door de uitgave van enkele 'collectievenkranten' waaronder twee Engelstalige en een Franstalige. We noemen hier een aantal voorbeelden. ▶▶





De belangstelling vanuit Europa was groot: minstens vijf delegaties bezochten de pilots

Europese belangstelling

In de drie pilotjaren is er een goede wisselwerking geweest met de medewerkers van de Europese Commissie die betrokken zijn bij het vormgeven van de mogelijkheid van collectief zakendoen. Op aangeven van het ministerie van EZ stond die mogelijkheid weliswaar al in het najaar van 2011 in de eerste Commissievoorstellen, maar er moest nog veel worden geregeld om dit ook werkbaar in de definitieve besluiten te krijgen. In het voorjaar van 2011 organiseerde de Commissie hierover zelf een workshop, waar ook de pilots waren vertegenwoordigd. Later dat jaar kwam een zware vertegenwoordiging van de Commissie zelf op bezoek bij de twee noordelijke pilots, in 2012 gevolgd door een afvaardiging die zich speciaal bezighoudt met de administratie- en controleperikelen bij collectief zakendoen. Het ministerie van EZ heeft veel werk gemaakt van een werkbare invulling in de definitieve teksten. In het voorjaar van 2012 kregen de pilots bezoek van de Focus Group on Environmental Services van het Europese netwerk voor plattelandontwikkeling (ENRD). Zij bezochten Laag Holland, waar alle vier de pilots uitleg gaven over hun werkwijze en resultaten. Enkele weken later hebben de pilots een presentatie verzorgd voor het ENRD Coordination Committee in Brussel.

Bijzondere belangstelling is er vanuit Frankrijk. In mei 2013 bezocht een delegatie van het Franse ministerie van landbouw het ANOG-gebied. In december van dat jaar organiseerde de Groep van Brugge, een Europese denktank over het GLB, een conferentie over 'regionale samenwerking bij de levering van groenblauwe diensten' in Frankrijk. Hierbij gaven ook twee pilots acte de presence. Mede als gevolg daarvan bezocht de Franse landbouwminister Le Foll in januari 2014 Laag Holland. De conferentie kreeg in april 2014 een vervolg in de Noordelijke Friese Wouden. De collectieve aanpak wint ook buiten Nederland terrein.



Bezoek van bestuurders, overheden en NGO's

Ook in Nederland was de belangstelling groot. Toenmalig staatssecretaris Bleker gaf voorjaar 2011 het startsein voor de pilots in Laag Holland en bezocht later dat jaar Winterswijk. Een delegatie van de Tweede Kamer, die immers zelf om proefprojecten met het nieuwe GLB had gevraagd, kwam in 2012 op bezoek in de Noordelijke Friese Wouden. In beide gevallen hebben de pilots deze kans aangegrepen om meteen ook wat politieke boodschappen mee te geven – zie ook het volgende hoofdstuk.



Het ministerie op bezoek in Oost-Groningen

De pilots hebben elk in hun eigen provincie ook regelmatig contact onderhouden met provinciebestuurders en provinciaal medewerkers. Dat kwam goed uit, want in 2013 werd steeds duidelijker dat – anders dan aanvankelijk de bedoeling was – de verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbeheer bijna geheel bij de provincies terecht zou komen. Het ministerie heeft zelf ook een bijeenkomst georganiseerd voor alle provincies waarbij de pilots zich presenteerden. Daarnaast heeft het IPO samen met EZ in 2013 een werkbezoek gebracht aan de Noordelijke Friese Wouden.

Enkele pilotgebieden, zoals Laag Holland, deden vóór de pilot al zaken met 'hun' waterschap. In de pilotjaren zijn die contacten verstevigd en bij afsluiting waren alle gebieden met hun waterschap in overleg over de levering van groenblauwe diensten. Inmiddels was duidelijk geworden dat de waterschappen fors gaan investeren in het derde Plattelandontwikkelingsprogramma (POP-3). En dat een belangrijk deel van die betalingen zal gaan lopen via het POP-artikel voor agro-milieu-klimaatbetalingen, hetzelfde voertuig waarover Nederland net heeft besloten alleen nog zaken te doen met gebiedscollectieven.

Een derde groep waarmee de pilots regelmatig contact hadden, waren de natuur- en milieuorganisaties, en dan met name Vogelbescherming en Landschapsbeheer. De groene organisaties hadden zelf een GLB-alliantie in het leven groepen en deden in het politieke circuit regelmatig van zich horen. De pilots hebben ideeën uitgewisseld over het GLB in de breedte, maar uiteraard ook over de mogelijkheden en beperkingen van gebiedscollectieven. Ook in hun eigen gebied hadden de pilots regelmatig contact met andere gebiedsorganisaties, met name met andere beheerders.



Alle agrarische natuurverenigingen zijn nu aan zet om professioneler te gaan opereren

Last but not least: collega-collectieven, koepels en LTO

De pilots hebben veel verzoeken van collega-collectieven gehad om presentaties te geven over wat ze aan het doen waren en om dat door excursies te laten zien. Ook hebben ze zelf excursies 'aangeboden'. In de aanloop naar het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer toe konden de pilots informatie geven en soms ook koudwatervrees wegnemen, bijvoorbeeld waar het gaat om het zelf uitvoeren van controles ('moeten we onze eigen mensen controleren?') of het optuigen van een solide administratie ('laat dat maar liever aan DR over').

Al in 2012 namen de koepelorganisaties voor agrarisch natuurbeheer het initiatief tot een groot professionaliseringsproject, dat uiteindelijk eind 2013 officieel van start ging. In twee jaar tijd worden de huidige agrarische natuurverenigingen (althans, degene die dat willen) omgevormd en klaargestoomd voor hun nieuwe rol als gebiedscollectief. Daarbij zijn de koepels met LTO Noord een samenwerking aangegaan in de Stichting collectief agrarisch natuurbeheer (SCAN). De pilots hebben SCAN verschillende malen van voeding voorzien. In een eerdere fase hebben ze ook regelmatig met koepels en LTO om tafel gezeten om van gedachten te wisselen over het nieuwe, vergroende GLB en de positie van collectieven daarin.

06 De pilots als denktank

De pilots hebben ook andere vruchten afgeworpen. Al snel na de start ontstond er een intensieve samenwerking tussen de trekkers van de pilotprojecten. Zij bleken elkaar inhoudelijk goed te kunnen vinden en zijn – ongevraagd en onbedoeld – een soort denktank of *Community of Practice* (CoP) gaan vormen. Zo ontwikkelden zij niet alleen ideeën voor het nieuwe agrarisch natuurbeheer, maar ook voor de vergroening van de eerste pijler van het GLB, voor de afstemming daarvan met het agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler en voor andere onderwerpen rondom natuur in landbouwgebieden zoals Natura 2000, KRW en probleemgebieden. Tussen najaar 2012 en najaar 2013 hebben ook de koepelorganisaties en LTO deelgenomen aan de ideevorming. Precies in de looptijd van de pilots kregen immers de spelregels voor het nieuwe GLB en het nieuwe agrarisch natuurbeheer gestalte. ▶▶

Welke ideeën hebben de pilots?

De pilots hebben zich de afgelopen jaren hard gemaakt voor het volgende:

- een serieuze, maar flexibele invulling van de vergroening van de eerste pijler van het GLB. De pilots vinden dat de landbouw – omwille van zijn geloofwaardigheid en een legitieme besteding van het vergroeningsbudget – serieus werk moet maken van de vergroening. Tegelijk moet dien invulling niet rigide zijn, maar ruimte bieden voor regionaal maatwerk. Ook bepleiten de pilots een gelijkere verdeling van de vergroeningsinspanning tussen de akkerbouw (waar nu het zwaartepunt ligt) en de veehouderij;
- een expliciete en werkbare rol voor collectieven bij de vergroening in de eerste pijler;
- een goede afstemming tussen vergroening en agrarisch natuurbeheer, zodanig dat ze elkaar versterken en niet in de wielen rijden. Mede door het verbod op dubbelbetaling (daar waar de vergroeningspremie compenseert voor productiederving, mag het SNL dat niet doen) blijft deze relatie tot op heden een spannende;
- het creëren van voldoende ‘gebiedengeld’. Niet alleen voor het agrarisch natuurbeheer, maar ook voor landbouw in probleemgebieden, in Natura 2000-gebieden en in gebieden die te maken hebben met de Kaderrichtlijn Water. Allereerst door vergroting van de budgetten hiervoor in de tweede pijler, maar als dat onvoldoende soelaas biedt ook door selectieve overheveling van de eerste naar de tweede pijler.

Brieven en brochures

De ideeën hebben vorm gekregen in twee notities voor het ministerie van EZ, een folder in drie talen en verschillende brieven aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer. Al snel na hun start, in juli 2011, stuurden de pilots een brief met GLB-ideeën aan staatssecretaris Bleker. Kort na de publicatie van de eerste voorstellen van de Europese Commissie gevolgd door een folder *De GLB-pilotgebieden en het nieuwe GLB: ideeën uit de praktijk* (november 2011) en een brief aan de Tweede Kamer (december 2011). Van de folder is ook een Engels- en een Duitstalige versie gemaakt. Deze zijn onder meer toegestuurd aan de landbouwcommissie van het Europees Parlement, dat ditmaal voor het eerst een volwaardige stem had in de herziening van het GLB.

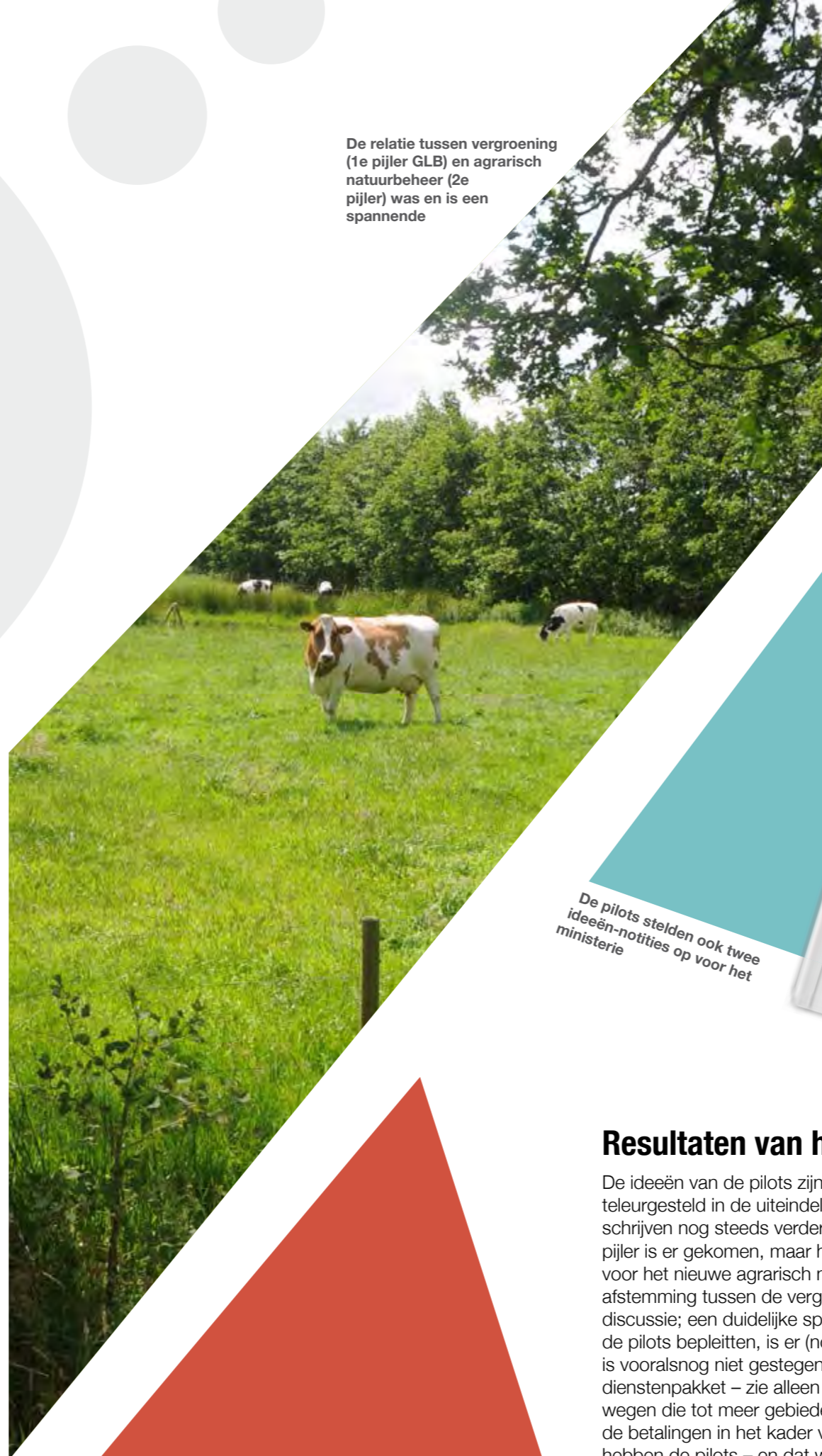
In de winter van 2011/2012 is de samenwerking uitgebreid met de gewestelijke koepelorganisaties van agrarische natuurverenigingen en in het najaar van 2012 ook met LTO: het ‘Nijkerkoverleg’. Samen met de koepelorganisaties schreven de pilots in juni 2012 een brief met uitgebreide bijlage aan staatssecretaris Bleker.

In juli 2013, toen er net een politiek akkoord was over het nieuwe GLB, schreven de pilots de nieuwe staatssecretaris Dijkzma een brief met hun ideeën over de relatie tussen de vergroening van het GLB en het agrarisch natuurbeheer. Het akkoord liet namelijk veel ruimte voor nationale invulling. Over hun wensen voor die nationale invulling schreven de gezamenlijke pilots in oktober 2013 ook een brief aan de Tweede Kamer.

In 2013 liep ook een spannende discussie over de het toekomstige budget voor agrarisch natuurbeheer. Hoewel de pilots zich sterk hadden gemaakt voor een hoger budget voor groenblauwe diensten, was – mede gevoed door veel negatieve publiciteit – handhaving van het bestaande budget niet eens zeker. De pilots hebben met de koepels en LTO creatief gekeken naar manieren om het budget te verhogen. Dat is uiteindelijk niet gelukt.

Over meer regionaal spelende zaken schreven de pilots af en toe ook zelfstandig brieven aan de overheid of het overheidsbestuur.

De relatie tussen vergroening (1e pijler GLB) en agrarisch natuurbeheer (2e pijler) was en is een spannende



Notities voor het ministerie

Bij het schrijven van brieven gingen de pilots niet over één nacht ijs. Basis voor de ideevorming waren naast onderlinge discussies ook twee uitgebreide notities die de pilots voor het ministerie schreven. De eerste (*GLB, Decentralisatieakkoord en de positie van agrarisch natuurbeheer en gebiedscollectieven*) verscheen in maart 2012, de tweede (*Vergroening van het GLB en de rol van groencertificaten en agrarisch natuurbeheer*) in februari 2013. Beide notities zijn niet extern verspreid.

De pilots stelden ook twee ideeën-notities op voor het ministerie



Resultaten van het denkwerk

De ideeën van de pilots zijn maar voor een klein deel werkelijkheid geworden. Zij zijn teleurgesteld in de uiteindelijke invulling van de vergroening, die op het moment van schrijven nog steeds verder verkleurt naar lichtgroen. Een rol voor collectieven in de eerste pijler is er gekomen, maar het blijft spannend of deze gaat passen op het model dat nu voor het nieuwe agrarisch natuurbeheer wordt ontwikkeld. De inhoudelijke en financiële afstemming tussen de vergroening en het agrarisch natuurbeheer is tot op vandaag in discussie; een duidelijke splitsing in maatregelen tussen eerste en tweede pijler zoals de pilots bepleitten, is er (nog) niet gekomen. Het budget voor agrarisch natuurbeheer is vooralsnog niet gestegen, ook al zijn er in vele gebieden ideeën voor een breder dienstenpakket – zie alleen al de gebiedsoffertes van twee van de pilots. Ook andere wegen die tot meer gebiedengeld konden leiden, zoals de regeling probleemgebieden en de betalingen in het kader van Natura 2000 en KRW, zijn in het POP-3 afgesneden. Wel hebben de pilots – en dat was ook hun taak – bijgedragen aan de verdere invulling van collectief zakendoen in het nieuwe agrarisch natuurbeheer.

07 Tot slot

De pilots hebben in de afgelopen drie jaar veel geleerd over collectief zakendoen, over sturing geven aan de gebiedsontwikkeling en – niet in de laatste plaats – over alle details van het nieuwe GLB. Zoals we eerder schreven, hebben we niet de illusie dat het GLB door toedoen van de pilots een andere invulling heeft gekregen. Winst is in ieder geval dat er een rol is gecreëerd voor collectieven bij zowel de vergroening in de eerste pijler als het agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler. We hebben wel de illusie dat we de ideevorming voor de verdere invulling van die rol hebben gevoed. En dat we een steentje hebben bijgedragen aan de nationale invulling van zowel het GLB als van het nieuwe agrarisch natuurbeheer. En ten slotte dat we andere collectieven hebben geïnspireerd tot en overtuigd van de mogelijkheden voor een sterker sturende rol in het gebied.

Diensten voor eerste of tweede pijler?

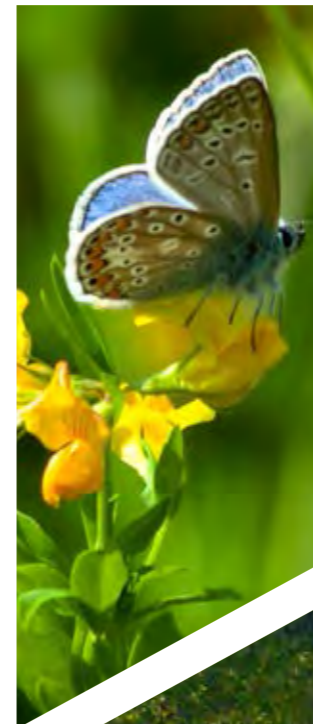
De voorbereiding van de pilots startte in 2010 onder het gesternte van de toenmalige Houtskoolschets voor het nieuwe GLB, die landschapspremies in waardevolle gebieden voorstelde en daarnaast groenblauwe diensten. Daarbij zou er geen onderscheid meer zijn tussen een eerste en een tweede pijler. Al snel bleek dat de hervorming niet zo rigouros zou worden, maar dat er in de eerste pijler wel geld werd vrijgemaakt voor maatschappelijke diensten: de veel besproken vergroening. De pilots hebben nooit zo'n scherp onderscheid gemaakt tussen eerste en tweede pijler. Ze zijn ook mede gericht op zaken die in de eerste pijler een rol (kunnen) spelen, zoals het permanent-graslandpakket van WLD, het puntensysteem voor groenblauwe diensten van Winterswijk, het certificatiesysteem van NFW en de akkerranden van ANOG. Het ministerie en de buitenwacht hebben de pilots echter al snel geplaatst in het perspectief van de tweede pijler: ze oefenen met de rol van aanvrager en eindbegunstigde in het nieuwe agrarisch natuurbeheer. De pilots betreuren deze geleidelijke verschuiving van perspectief, maar zien tegelijkertijd nog steeds goede kansen om een deel van de vergroening straks collectief in te vullen. Er is immers ruimte voor een collectieve invulling en – door het toestaan van 'equivalente' vergroeningsmaatregelen – voor enige flexibiliteit in de maatregelkeuze.

Het onderscheid tussen vergroening en agrarisch natuurbeheer is bedacht door mensen, niet door de natuur zelf

Geen naadloze aansluiting

Nu de pilots begin 2014 worden afgerond, is net de inkt droog van de implementatieverordeningen voor het nieuwe GLB. Nederland moet nog wat punten op de i zetten, met name waar het gaat om de precieze invulling van de vergroening, maar dan staat de hervorming van het GLB in de steigers. Een jaar na de beoogde datum, dat wel. Ook het nieuwe agrarisch natuurbeheer staat goeddeels in de steigers, al valt hier nog veel meer invulwerk te doen. En de professionalisering van de collectieven is pas net gestart – deze loopt nog door tot en met 2015.

Toen de pilots startten, hadden ze de verwachting dat de diensten waarmee werd geëxperimenteerd naadloos zouden kunnen doorlopen onder het nieuwe GLB (als vergroeningsmaatregel) of het agrarisch natuurbeheer. Door de vertraging van alle hervormingen is dat niet gelukt: de pilotmaatregelen worden goeddeels beëindigd. Sommige lopen nog even door met ander geld. Zo doen enkele pilotgebieden inmiddels zaken met het waterschap of zijn ze die aan het voorbereiden. Voor 'blauwe diensten' is straks immers ook veel geld beschikbaar. De pilots die al met een gebiedsofferte kunnen wapperen, hebben te horen gekregen dat ze nog even geduld moeten hebben – de provincies zijn er nog niet klaar voor. Maar over één of twee jaar hopen de pilots hun ervaringen volop en op grotere schaal te kunnen inzetten in hun gebied. Cruciaal daarbij is dat de provincies de rol van collectieven niet teveel dichttimmeren in hun Natuurbeheerplannen.



Pilots lopen helaas niet naadloos over in nieuwe beleid

De kracht van collectieven

De pilots zijn zich ervan bewust dat ze alle vier bij de start eigenlijk al behoorlijk professionele organisaties waren, met eigen personeel en kantoorruimte. Toch hebben ze zich nog verder kunnen professionaliseren en zijn ze ervan overtuigd dat ook veel andere collectieven deze slag kunnen maken. Ze hebben onderzocht wanneer grondgebruikers in beweging komen. Ze hebben laten zien dat ecologische sturing mogelijk is zonder dat deelnemers meteen afhaken. Dat vertrouwen daarbij het sleutelwoord is, maar dat dit iets anders is dan vrijheid, blijheid. En dat zelfsturing méér is dan alleen een verschuiving van taken en kosten naar de regio. Naar de buitenwacht is duidelijk gemaakt dat agrarisch natuurbeheer niet alleen iets is voor marginale gebieden, maar dat bijvoorbeeld ook in de grootschalige akkerbouw goede resultaten kunnen worden geboekt. Veel van het beleidswerk is nu afgerond, het komt nu aan op een professionele uitvoering.

Maar de tijd gaat snel – voor je het weet is het weer tijd voor de tussentijdse evaluatie van het GLB en zijn de huidige ideeën van de pilots nieuwe kansen voor het landbouwbeleid van straks...



Een samenwerking van:



Europees Landbouwbeleid 2007-2013
Publiekrechtelijke instelling, Europees
toesluit in zijn plaats



Ministerie van Economische Zaken

