

Waarheen met de akkervogels in Groningen?

Advies provinciaal akkervogelbeleid vanaf 2016



1. Inleiding

Beleid voor akkervogels

De provincie Groningen is van bijzondere betekenis voor de akkervogels in ons land. Enkele soorten zijn hier in relatief hoge dichtheden vertegenwoordigd, enkele vertonen bovendien een positievere trend dan in de rest van Nederland. Niettemin gaat het met de meest soorten akkervogels niet goed. Al vanaf de jaren '80 zijn vogelbeschermers (Avifauna Groningen, Werkgroep Grauwe Kiekendief) actief om de akkervogels niet alleen beter te beschermen, maar ook beter onder de aandacht te brengen. En met succes: het 'Groninger model' heeft andere akkerbouwgebieden geïnspireerd, heeft geleid tot het opnemen van een breed scala aan akkervogelpakketten in de regelingen voor agrarisch natuurbeheer en is inmiddels zeer goed gedocumenteerd (Van Scharenburg e.a. 1990; Koks 2008). De provincie heeft zijn beleid ten aanzien van akkervogels het meest recent vastgelegd in de nota *Meer doen in minder gebieden* (2008), die kiest voor een beperkte aantal doelsoorten en inzet van middelen in 'kerngebieden', primair gebaseerd op de dichtheden van de veldleeuwerik. Op basis van deze strategie, verder uitgewerkt in de achtereenvolgende Natuurbeheerplannen, hebben de drie Groningse akkervogel-ANV's (ANOG, Wierde & Dijk en Ons Belang) collectieve akkervogelbeheerplannen opgesteld en zijn er overeenkomsten gesloten met grondgebruikers. Daarnaast hebben de ANV's akkervogelcontracten de afgelopen jaren gesloten in het kader van resp. de GLB-pilot in Oost-Groningen (gefinancierd door het ministerie van EZ) en het mede door de provincie gefinancierde Leefgebiedenproject. In die projecten is onder meer geëxperimenteerd met nieuwe, en met name ook goedkopere, beheermaatregelen voor akkervogels.

Agrarisch natuurbeheer op nieuwe leest

Vanaf 2016 wordt het agrarisch natuurbeheer op een nieuwe leest geschoeid. Op basis van een 'kwaliteitskader' van overheidswege zullen de bestaande ANV's worden omgevormd tot gebiedscollectieven-nieuwe-stijl. Deze zullen integrale gebiedsoffertes indienen bij de provincie, waarin akkervogelbeheer één van de onderdelen is. De provincie zal de offertes vervolgens beoordelen. Naast het nieuwe agrarisch natuurbeheer is van belang dat vanaf 2015 de vergroening van het GLB een feit wordt, waarbij akkerrandenbeheer één van de toegestane invullingen is van de vergroening en daarmee geheel of gedeeltelijk kan worden gefinancierd vanuit de eerste pijler van het GLB. Ook deze ontwikkeling plaatst het provinciale beleid in een nieuwe context.

Om een toetsingskader te hebben voor de toekomstige gebiedsoffertes, stelt de provincie een nieuwe beleidsnota over agrarisch natuurbeheer op die in september 2014 zal worden aangeboden aan het provinciebestuur. De provincie gebruikt daarvoor drie bouwstenen: weidevogels, akkervogels en landschap. Voor het onderdeel akkervogels heeft de provincie de Werkgroep Grauwe Kiekendief (WGK) opdracht gegeven om op basis van de beschikbare kennis een analyse te maken van het akkervogelbeheer tot dusverre. Daarnaast heeft de provincie een advies gevraagd over het toekomstige provinciale akkervogelbeleid. Dit advies ligt nu voor u.

Onderdelen van het advies

De provincie noemt in zijn adviesaanvraag de volgende aspecten (we geven de vragen hier geclusterd weer, in de volgorde waarin we ze ook in dit advies behandelen):

- Zijn de huidige doelsoorten van het provinciale akkervogelbeleid (grauwe kiekendief, veldleeuwerik) doeltreffend of is wijziging / aanvulling wenselijk? Zo ja, met welke soort(en)?

- Is het gewenst om te werken met kerngebieden? Zo ja, met welke begrenzing en omvang? Hoe wordt de invulling van kerngebieden bepaald door (de verhouding tussen) grondbroeders versus soorten gebonden aan landschapselementen?
- Wat is het optimale zaadmengsel wat zijn de optimale beheervormen? Hoe verhouden zich hierbij maatregelen in randen, op percelen en op het omringende land? Hoe liggen hier de relaties met grondbroeders versus elementsoorten? En hoe kan de inzet van chemische onkruidbestrijding worden voorkomen of beperkt?

Bij het opstellen van het advies is de analyse van de WGK (Wiersma e.a. 2014) als belangrijke basis gebruikt.

Status van dit advies

Dit advies is een gezamenlijk advies van drie organisaties: Vereniging BoerenNatuur (de koepelorganisatie van de noordelijke agrarische natuurverenigingen), Stichting Werkgroep Grauwe Kiekendief en Stichting Landschapsbeheer Groningen. Penvoerder was Paul Terwan (bureau Paul Terwan onderzoek & advies).



Het 'Groninger model' heeft belangrijke betekenis gehad voor de akkervogelbescherming in Nederland

2. Context van het advies

2.1 Akkervogels in Groningen

Het gaat niet goed met de boerenlandvogels in het algemeen en met de akkervogels in het bijzonder. Veel akkervogels zijn de laatste decennia drastisch afgenomen. Veel daarvan (o.a. grauwe kiekendief, velduil, veldleeuwerik, grauwe gors, patrijs) staan inmiddels als kwetsbaar of (ernstig) bedreigd op de Rode Lijst. Reden voor die achteruitgang is het verlies aan areaal en kwaliteit van leefgebieden voor akkervogels als broed- en/of foerageergebied. Daaraan ten grondslag liggen intensivering van de landbouw en veranderingen in het landschap (omzetting van bouwland in gras- en maïsland, verlies aan openheid, verdwijnen van overhoekjes).

Groningen heeft speciale positie

Zoals gezegd heeft de Groninger akkervogelbescherming de akkervogels (weer) op de kaart gezet. Groningen heeft in dit opzicht een bijzondere positie en verantwoordelijkheid, omdat er – in vergelijking met andere landsdelen – nog relatief veel open akkerbouwlandschap en relatief veel akkervogels aanwezig zijn (Van Scharenburg e.a. 2010). De aandacht voor akkervogels werd sterk bevorderd door de grootschalige braaklegging (als productiebeheersingsmaatregel) van begin jaren '90, die een opmerkelijke opmars van de grauwe kiekendief inluide. Die aandacht leidde in 1995 ook tot een speciale regeling voor natuurbraak en in 1997 tot de introductie van beheerpakketten voor faunaranden. Toen de braaklegregeling werd beëindigd, werd het beheer op kleinere schaal en landschappelijk meer verspreid voortgezet, met name in de vorm van akkerranden voor zowel broedgelegenheid als wintervoedsel. Hiervoor is een hele serie aan mogelijke beheervormen ontwikkeld, die in 2010 alle zijn opgenomen in het Subsiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL). De provincie Groningen heeft er daarvan slechts enkele opengesteld en mikt op louter brede randen van minimaal 9 meter – een zeer toegespitste openstelling dus. Via collectieve akkervogelbeheerplannen is ongeveer 980 ha aan akkervogelbeheer gecontracteerd in de werkgebieden van drie agrarische natuurverenigingen: agrarische natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG), Wierde & Dijk (Noord-Groningen) en Ons Belang (Garmerwolde e.o.).

Beheer lijkt effect te hebben

Hoewel het lastig is om causale relaties te leggen, gaat het met een aantal Groninger akkervogels relatief goed. Dat geldt bijvoorbeeld voor het vlaggenschip de grauwe kiekendief, waarvoor Groningen (met 80% van de landelijke populatie) het bolwerk vormt. Ook andere muizenetende soorten als de velduil en zeldzame soorten als ruigpootbuizerd en blauwe kiekendief profiteren van het toegenomen voedselaanbod. Ook in andere opzichten scoort Groningen relatief goed: soorten die landelijk toenemen (zoals blauwborst en geelgors, soorten gebonden aan landschapselementen), nemen in Groningen relatief sterk toe. En waar de gele kwikstaart landelijk afneemt, lijkt hij in Groningen sinds 2000 redelijk stabiel (Van 't Hoff 2008). Ook werden in 2011 (helaas eenmalig) weer zeven territoria gemeld van de grauwe gors, die al uit de provincie was verdwenen. Ondanks dit relatief goede nieuws is er geen reden tot juichen: een aantal soorten (waaronder het andere vlaggenschip, de veldleeuwerik) gaat nog steeds sterk achteruit en de landschappelijke veranderingen zetten door, zo blijkt uit de WGK-analyse. Zo blijkt de veldleeuwerik slachtoffer van de 'ecologische val' van intensief gebruikt grasland (waar hij broedt) naast natuurbraakranden (waar hij foerageert). De WGK-analyse onderscheidt op basis van experimenten ook een enkele andere kansrijke beheervormen naast de twee die de provincie nu openstelt (zie hoofdstuk 5).

Betekenis van de Groningse akkervogelpopulaties

soort	status (Rode lijst, N2000)	belangrijk aandeel in landelijke populatie
gele kwikstaart	RL	+
veldleeuwerik	RL	+/+*
graspieper	RL	+
blauwborst	-	+
scholekster	N2000*	+
kievit	N2000*	-
wulp	RL	-
kwartel	-	+
grasmus	-	-
kneu	RL	-/+*
geelgors	-	+/+*
patrijs	RL	-
paapje	RL + N2000	-
kwartelkoning	RL + N2000	+
grauwe kiekendief	RL + N2000	+
blauwe kiekendief	RL + N2000	+/+*
velduil	RL + N2000	+/+*
ruigpootbuizerd	-	+*

* als niet-broedvogel

Bovenstaande tabel laat – bij gebrek aan voldoende betrouwbare en actuele gegevens – de geschatte landelijke betekenis zien van een aantal akkervogels. Groningen heeft een relatief groot aandeel in de broedpopulaties van grauwe kiekendief, blauwe kiekendief, velduil, kwartelkoning, gele kwikstaart, kwartel, veldleeuwerik, graspieper, geelgors, blauwborst en scholekster. Voor veldleeuwerik, kneu, geelgors, blauwe kiekendief, velduil, ruigpootbuizerd heeft Groningen ook 's winters een grote betekenis. Bijna driekwart van de soorten uit de tabel staat op de Rode Lijst en/of de lijsten van soorten van internationale betekenis (Natura 2000). Het ontbreken van actuele aantalschattingen is een omissie voor het formuleren van beleid.

Provinciaal beleid

Met het actieprogramma *Meer doen in minder gebieden* heeft de provincie in 2008 een beleid in werking gezet met als belangrijke pijler de begrenzing van akkervogelkerngebieden (toen nog zoekgebieden geheten). De keuze daarvoor is gebaseerd op de wenselijkheid om middelen en maatregelen te concentreren in gebieden die op populatieniveau een sleutelrol vervullen. Bij de begrenzing zou aanvankelijk de dichtheid aan veldleeuweriken als voornaamste maatstaf worden gekozen, maar is uiteindelijk gekozen voor een ruimere begrenzing. In het Natuurbeheerplan is ongeveer 53.000 ha begrensd als kerngebied. De provincie streeft in deze gebieden naar een dekkingsgraad van 5%, het percentage beheer dat inpasbaar wordt geacht op een akkerbouwbedrijf. Met 5% beheerd areaal (2.650 ha) hoopt de provincie een populatie van 2.000 veldleeuweriken te kunnen handhaven. De provincie heeft budget (ca € 2 mln.) uitgetrokken voor ongeveer 750 ha (een dekking van 1,4%) en wil langzaam toegroeien naar een groter areaal door het verwerven van extra rijksmiddelen en het zoeken naar slimme functiecombinaties. Contracten die bij aanvang van het nieuwe beleid buiten de kerngebieden waren gelegen, zijn na afloop van de contractduur alle binnen kerngebieden gesitueerd resp. niet verlengd.

Experimenteren met nieuwe maatregelen

In 2010 zijn twee proefprojecten gestart in de Groninger akkerbouw:

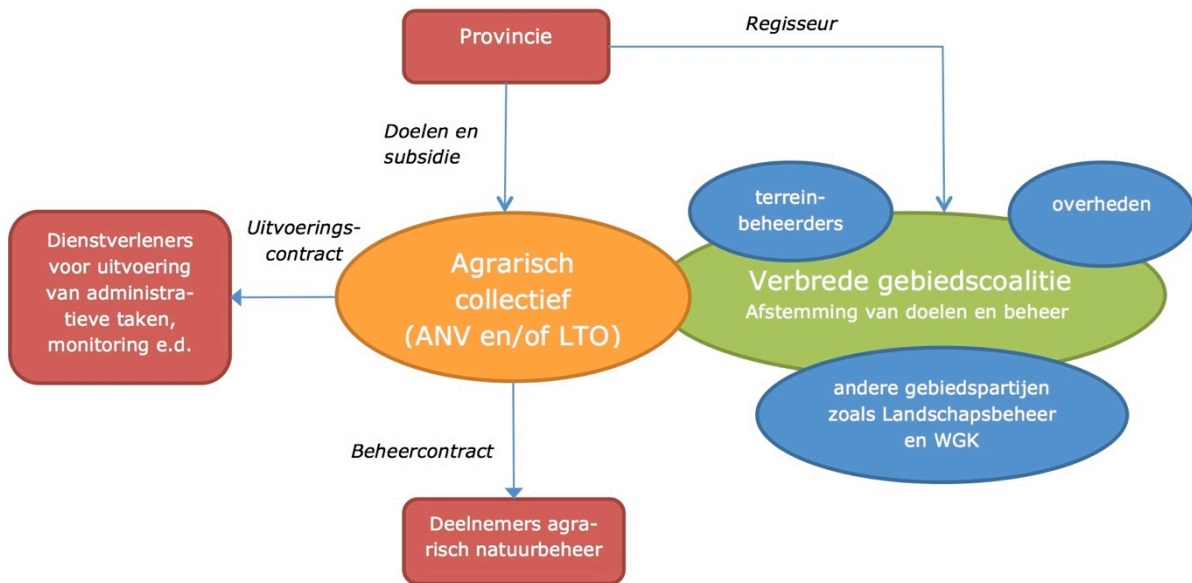
- een GLB-pilot in Oost-Groningen, vooral gericht op het opdoen van ervaring met 'collectief zakendoen' (ANOG als intermediaire contractpartner);
- een Leefgebiedenproject, onder meer gefinancierd uit het provinciale budget voor leefgebiedenbeleid, in de werkgebieden van alle drie akkerbouw-ANV's.

In deze projecten is onder meer geëxperimenteerd met nieuwe beheervormen (teelt van vogelvriendelijke gewassen, laten staan van winterstoppel, natuurbraak op natte percelen, aanleg van doornachtig veldstruweel), met de situering van beheermaatregelen (bijv. ten opzichte van aanwezige landschapselementen) en met de vormgeving van de beheeropervlakte (randen versus blokken versus gehele percelen). Ook liep tegelijkertijd het project *Bloeiend Bedrijf*, waarin is geëxperimenteerd met aanleg van FAB-randen (functionele agro-biodiversiteit) ter vermindering van het bestrijdingsmiddelengebruik. De ANOG-pilot en *Bloeiend Bedrijf* liepen winter 2013-2014 af, het Leefgebiedenproject loopt eind 2014 af. Waar mogelijk zijn de resultaten uit deze projecten meegenomen in dit advies.

Het nieuwe GLB: vergroening en collectief zakendoen

In 2015 en 2016 komen twee zaken samen die van groot belang zijn voor het toekomstige akkervogelbeleid:

- In 2015 wordt de vergroening van de eerste pijler van het GLB van kracht. Voor de akkerbouw betekent dit dat elk bedrijf met meer dan 15 ha bouwland een minimum aantal gewassen moet verbouwen (2 of 3, afhankelijk van de bedrijfsoppervlakte) en 5% van zijn oppervlakte moet inruimen voor niet-productieve doelen zoals natuur en landschap (de zogeheten EFA's). Akkerrandenbeheer is de enige *beheervorm* (c.q. de enige vorm van agrarisch natuurbeheer) die kwalificeert als vergroening. Dit betekent dat er naast het SNL voortaan ook uit de eerste pijler budget beschikbaar is voor akkerrandenbeheer, voor Groningen naar schatting zo'n € 9 mln. per jaar. Aan de invulling van het beheer wordt nog gewerkt; Nederland moet die invulling uiterlijk in augustus 2014 aan Brussel melden. De helft van de EFA's moet op het bedrijf zelf worden ingevuld, de andere helft mag collectief, op gebiedsniveau, worden ingevuld.
- In het nieuwe plattelandsbeleid wordt het vanaf 2015 mogelijk om subsidies voor agrarisch natuurbeheer ook collectief (door groepen van agrariërs en andere grondgebruikers) aan te vragen. Nederland heeft besloten om vanaf 2016 alleen nog zaken te doen met collectieven. Het collectief krijgt daarbij de positie van 'eindbegunstigde': het wordt de contractpartner van de overheid en regelt zelf alles met de grondgebruikers in zijn werkgebied. Rijk en provincies zijn druk bezig het nieuwe stelsel vorm te geven, de koepelorganisaties en LTO trekken een omvangrijk professionaliseringsproject voor de collectieven-nieuwe-stijl. Alle collectieven moeten namelijk worden gecertificeerd als 'erkende' beheerders. Doordat de overheid eisen stelt aan gebiedscollectieven zal enige clustering van en samenwerking tussen de huidige ANV's plaatsvinden, ook in Groningen. Naar verwachting zal ANOG zelfstandig blijven functioneren en zullen Wierde & Dijk en Ons Belang samen met de twee ANV's nabij Slochteren gaan samenwerken in een collectief. In 2015 gaan de collectieven hun gebiedsoffertes opstellen. De provincies stellen daarvoor de kaders op (doelen en budgetten). Bij het opstellen van de offertes is het de bedoeling dat de collectieven nauw samenwerken met andere gebiedsorganisaties (zie het bijgevoegde schema).



Geen 'oogkleppenadvies'

De organisaties die sterk zijn betrokken bij het akkervogelbeheer, zijn er – mede op basis van het voorgaande – sterk voorstander van dat het akkervogeladvies geen 'oogkleppenadvies' is (hoe kan het SNL-geld voor akkervogels het best worden besteed?), maar een bredere invalshoek heeft en naar synergie zoekt met andere beleidsterreinen:

- om te beginnen met de andere onderdelen van het agrarisch natuurbeheer, en met name het weidevogelbeheer (een deel van de akkervogels is immers ook weidevogel) en het landschapsbeheer. Cruciaal voor akkervogels is met name de relatie met landschap: hetzij de openheid van het landschap, hetzij juist meer beslotenheid en de aanwezigheid van landschapselementen;
- met het natuurbeheer door terreinbeheerders. Agrarisch natuurbeheer en beheer van natuurgebieden kunnen elkaar versterken;
- met het beleid voor functionele agro-biodiversiteit (FAB), c.q. milieubeleid. Een brede rand kan in beginsel meerdere functies in zich combineren (voor vogels, voor plaagbestrijdende insecten, als bufferzone voor waterkwaliteit), al is daarvan voor het onderdeel akkervogels is nog weinig gedocumenteerd bewijs;
- met de vergroening van het GLB. Hiermee is een substantiële geldstroom gemoeid die – met enige creativiteit – voor een deel kan worden ingezet ten gunste van akkervogels. Dit biedt – mits goed gesitueerd – kansen voor de gewenste verhoging van de dekkingsgraad van het beheer;
- met het waterbeleid. Onder het POP-3 komt er een substantieel bedrag voor watermaatregelen (naar verluidt voor Groningen zo'n € 5,5 mln.) beschikbaar. Waar het gaat om de inrichting van natuurvriendelijke oevers en (andere) bufferzones liggen er interessante mogelijkheden voor functiecombinaties, waarnaar de nota *Meer doen in minder gebieden* immers op zoek is.

Hierbij speelt ook mee dat de toekomstige gebiedsoffertes ook een integrale insteek zullen hebben, zeker op de onderwerpen natuur, landschap en water.

Hoewel het accent van het advies ligt op de besteding van het SNL-geld, zullen we hierna – waar nuttig – terugkomen op deze andere beleidsterreinen.

3. Keuze van doelsoorten

Criteria en uitgangspunten

In *Meer doen in minder gebieden* kiest de provincie er voor om het beleid primair te richten op de doelsoorten grauwe kiekendief en veldleeuwerik en daarbij te streven naar handhaving van herstel van de aantallen tot die van 2006. Veronderstelling daarbij is dat deze soorten voor de keuze van zoekgebieden en de selectie van middelen en maatregelen representatief zijn voor alle akkervogelsoorten waarvoor Groningen een (al dan niet bijzondere) verantwoordelijkheid heeft. Als we opnieuw kijken welke soorten geschikt zijn als doelsoort, hanteren we daarbij de volgende criteria en uitgangspunten:

- de soort moet een binding hebben met akkerland, d.w.z. in Groningen aanmerkelijk meer op akkerland voorkomen dan in andere biotopen. Hiermee vallen soorten af die wel op bouwland voorkomen maar veel hogere dichtheden bereiken in andere biotopen (grasland, sloten, oevers, riet);
- de soort is bij voorkeur representatief voor een groep(je) van akkervogels, zodat bij maatregelen voor deze soort andere soorten meeprofitieren. In het verlengde daarvan leidt het kiezen van doelsoorten er niet toe dat het succes van het gevoerde beheer alleen aan deze soorten wordt afgemeten, maar aan de ontwikkeling van de gehele groep van akkervogelsoorten;
- de soort heeft 'hulp' nodig en is ontvankelijk voor die hulp. Hierdoor vallen soorten af waarmee het goed gaat (zoals de blauwborst) en/of soorten die nauwelijks te beïnvloeden zijn met agrarisch natuurbeheer. Soorten die hulp behoeven vinden we bijvoorbeeld op de landelijke Rode Lijst, met daarop in ieder geval: grauwe en blauwe kiekendief, velduil, patrijs, veldleeuwerik, paapje, gele kwikstaart en wulp;
- de soort komt bij voorkeur voor op de lijsten van soorten waarvoor Nederland een internationale verantwoordelijkheid heeft (bijv. in het kader van Vogel- en Habitatrichtlijn). Zulke lijsten worden momenteel opgesteld voor het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer en gelden als landelijk kader voor de verdere invulling van de provinciale doelenkaders. Voor de bijbehorende soorten zie de tabel in hoofdstuk 2.

Voorstel voor doelsoorten

Als we op basis van bovenstaande criteria kijken naar de aanwezige soorten, stellen we voor om de huidige soorten te handhaven, maar een derde soort toe te voegen die representatief is voor elementsoorten (struweelsoorten). Het lijstje wordt dan:

1. Grauwe kiekendief (Rode Lijst, Natura 2000). Deze grondbroeder is in hoge mate afhankelijk van maatregelen in akkerbouwgebieden voor zowel broeden (met nestbescherming) als foerageren (Klaassen e.a. 2014; Wiersma e.a. 2014). Soorten die meeprofitieren zijn muizenetende roofvogels en uilen zoals blauwe kiekendief, ruigpootbuizerd, velduil en torenvalk.
2. Veldleeuwerik (Rode Lijst). Deze is voor zijn broedsucces en overwintering sterk afhankelijk van maatregelen in boerenland. Daar is hij nog niet verloren: gewassen als luzerne kunnen wellicht een oplossing bieden voor de 'ecologische val' die grasland naast braakranden vormt. Soorten die meeprofitieren zijn bijvoorbeeld gele kwikstaart en grauwe gors (beide ook op de Rode Lijst).
3. Patrijs (Rode lijst). Deze soort vertegenwoordigt de elementbroeders. Soorten die meeprofitieren zijn bijvoorbeeld geelgors, paapje en kneu. De populatie van de patrijs is inmiddels zo klein dat stabilisatie of groei van populatie wellicht geen reëel doel meer is, maar het is wel een beeldbepalende standvogel die jaarrond afhankelijk is van maatregelen op en rond boerenland.

We stellen voor de drie soorten als ‘vlaggendragers’ te beschouwen, maar alle andere genoemde ‘meeliftende’ soorten (behalve wellicht de patrijs, om de eerder genoemde reden) te gebruiken als beleidsindicatoren. Dit betekent dat we de grondbroeders Kievit, Scholekster en Wulp hierbij niet meenemen. De Kievit broedt momenteel in Groningen meer op bouwland dan op grasland, maar dat is vooral omdat bouwland hier dominant is en hij op grasland steeds minder succesvol is. Zijn broedsucces op bouwland is laag. Ook de Wulp (Rode Lijst) is als broedvogel talrijk op het Veenkoloniale zand, maar voor deze soort zijn weinig ideeën over effectieve bescherming. De Scholekster is als broedvogel vooral talrijk langs de Waddenkust. Het is zinvol om daarvoor plaatselijk maatregelen te nemen. Bescherming en herstel van deze soorten hoeft ook niet per se via het akkervogelbeleid plaats te vinden; hier ligt een primaire verantwoordelijkheid bij het weidevogelbeleid.



Grauwe kiekendief en veldleeuwerik worden als ‘vlaggendragers’ bij voorkeur aangevuld met de patrijs als vertegenwoordiger van de akkervogels die mede zijn aangewezen op veldstruweel

4. Kerngebieden en de vergroening van het GLB

Belangrijk element in de huidige provinciale akkervogelbeleid is het werken met zoek- of kerngebieden, geïntroduceerd in de nota *Meer doen in minder gebieden* (2008). De keuze voor kerngebieden is bedoeld om middelen en maatregelen te concentreren in gebieden die op populatieniveau een sleutelrol vervullen. Er is op dit moment zo'n 53.000 ha begrensd als kerngebied.

Werkt de kerngebiedenaanpak?

De analyse van de WGK laat ten aanzien van de kerngebieden het volgende zien:

- a. De dichtheden van de meeste akkervogels zijn binnen de kerngebieden hoger dan daarbuiten. Dat is geen bewijs van de effectiviteit van kerngebieden (ze zijn immers begrensd op basis van dichtheden), maar geeft wel een indicatie dat ze *grosso modo* nog steeds representatief zijn voor de gebieden met hogere dichtheden. Dit zegt overigens niets over de juistheid van de huidige begrenzing.
- b. Op basis van de beschikbare meetreeks (korte tijdspanne) is niet goed te analyseren of de dichtheden binnen de kerngebieden zich anders hebben ontwikkeld dan de dichtheden daarbuiten. Bovendien behoorde zo'n analyse niet tot de opdracht aan de WGK.
- c. Er broeden ook buiten de kerngebieden substantiële hoeveelheden akkervogels. De beschikbare gegevens lieten niet toe om de populatieaandelen binnen en buiten kerngebieden te berekenen, maar het gaat voor enkele soorten om grote aantallen. Enkele voorbeelden:
 - veldleeuwerik, gele kwikstaart, graspieper, kwartel en wulp hebben een aantal kernen met hoge dichtheden ten oosten van Groningen (tot aan het Schildmeer) en vanaf het Schildmeer in zuidelijke richting naar de A7. De gele kwikstaart bereikt ook op enkele andere plaatsen buiten de kerngebieden bovengemiddelde dichtheden;
 - De gele kwikstaart bereikt ook op enkele andere plaatsen buiten de kerngebieden (zoals tussen Midwolda en Niewolda) bovengemiddelde dichtheden;
 - in het noordoosten van de provincie, waar nu geen kerngebieden zijn begrensd, komen plaatselijk hoge dichtheden voor van blauwborst, geelgors en graspieper. Dit zijn veelal lokale, relatief kleine kernen;
 - soorten als blauwborst, geelgors en kneu (alle elementbroeders; de twee eerste toenemend, de laatste stabiel, tegen de landelijke trend in) vertonen sowieso geen duidelijke relatie met de huidige kerngebieden.
- d. In sommige gebieden (met name delen van Noord-Groningen en Garmerwolde) zijn de dichtheden van de veldleeuwerik (inmiddels) dusdanig laag dat ze op dit moment en louter op basis van deze soort niet meer zouden kwalificeren als kerngebied. Voor sommige andere soorten hebben deze (deel)gebieden wel betekenis.
- e. De grauwe kiekendief (met in zijn kielzog andere roofvogels) reageert positief op een concentratie van maatregelen die het voedselaanbod vergroten, en dus indirect positief op het instellen van kerngebieden die zulke concentraties bevorderen.
- f. Er ligt nog steeds een aanmerkelijke oppervlakte beheer buiten de kerngebieden, maar dit zijn waarschijnlijk grotendeels tijdelijke contracten in het kader van de GLB-pilot en het leefgebiedenproject. Bijna alle oude (SAN-)contracten die buiten de kerngebieden waren gelegen, zijn inmiddels beëindigd of elders (binnen een kerngebied) voortgezet. Het leeuwendeel van het SNL-beheer ligt dus nu binnen de kerngebieden.
- g. De dekkingsgraad aan beheer varieert. Gemiddeld over de gehele oppervlakte aan kerngebieden is deze zoals gezegd 1,4%, maar er zijn 'lege' gebieden en gebieden met een aanmerkelijk hogere

dekkingsgraad. Afgaande op de kilometerhokken zoals die in het WGK-rapport zijn gehanteerd (situatie 2012), ligt in circa 40% van de kilometerhokken geen beheer en ligt in 7% van de hokken relatief veel beheer (dekkingsgraad hoger dan 10%). Hierbij moet worden bedacht dat tijdelijke maatregelen (GLB-pilot, Leefgebiedenproject) het beeld kunnen vertroebelen. De kilometerhokken met een relatief hoge dekkingsgraad zijn deels ook de plekken met hoge dichtheden aan akkervogels, maar deels ook niet. Het hoge percentage aan kilometerhokken zonder beheer is mede een gevolg van het beperkte SNL-hectarequotum. Bovendien zijn deze hokken relatief vaak gelegen aan de randen van kerngebieden (waarbij een deel van het hok buiten het kerngebied ligt). Daar waar *Meer doen in minder gebieden* nog spreekt van een dekkingsgraad van 15% om stabilisatie op het niveau van 2006 te bereiken, wordt dit aandeel op basis van *best professional judgement* nu geschat op 7 à 8%. Hoe dan ook, de kerngebiedenbenadering vormt dus geen garantie dat het beheer binnen de kerngebieden optimaal is verdeeld.

- h. Er zijn landschappelijke en bouwplantentechnische veranderingen gaande die (delen van) de kerngebieden minder geschikt maken als akkervogelbiotop. In het Oldambt neemt het areaal gras en mais sterk toe (ten koste van luzerne en koolzaad) en groeit het areaal wintergranen ten koste van zomergranen. De inplaatsing van veebedrijven leidt ook qua bebouwing tot een verdichting van het landschap. In de Veenkoloniën en in Westerwolde neemt het areaal maïs sterk toe ten koste van aardappelen (en in Westerwolde ook ten koste van bieten). Ook in Noord-Groningen groeien de arealen gras- en maïsland, maar minder snel dan in het Oldambt.



Het landschap verandert: minder graan en aardappelen, meer gras en maïs

Vergroening GLB plaatst kerngebieden in nieuw perspectief

In 2015 worden de vergroeningsvoorwaarden vanuit het GLB van kracht. Deze maken onderdeel uit van de eerste pijler van het GLB (directe betalingen), het SNL valt onder de tweede pijler (plattelandbeleid). De voorwaarden bestaan uit drie componenten: voor graslandbedrijven behoud

van permanent grasland, voor bouwland gewasdiversiteit en het creëren van 5% ecologisch aandachtsgebied (EFA's). Daarnaast volstaat deelname aan een duurzaamheidscertificaat, op voorwaarde dat dit een vergelijkbare vergroening oplevert. Vrijgesteld van de vergroening zijn biologische bedrijven, kleine akkerbouwbedrijven en graslandbedrijven met een beperkte oppervlakte bouwland.

Voor akkervogels zal het realiseren van 5% EFA's zonder twijfel de grootste betekenis (kunnen) hebben. EFA's mogen worden ingevuld met landschapselementen (nieuwe of bestaand), bufferstroken langs waterlopen, natuurvriendelijke oevers, akkerrandenbeheer, sloten (althans als ze grenzen aan één van de voorgaande elementen, en tot maximaal 4 m breed) en teelt van eiwitgewassen (maar alleen in combinatie met één van de andere invullingen). Welke eiwitgewassen worden toegestaan, is nog niet duidelijk. Minimaal de helft van de EFA's moeten aangrenzend liggen aan de percelen bouwland waarover de 5% is berekend, maximaal de helft mag collectief, op gebiedsniveau, worden gerealiseerd. De precieze invulling van dit onderdeel van de vergroening volgt nog en moet voor 1 augustus 2014 aan Brussel zijn gemeld. Een uitgebreide toelichting op de vergroening en de betekenis voor de akkervogels in Groningen is opgenomen in bijlage 1.

De vergroening plaatst de discussie over kerngebieden voor akkervogels in een nieuw daglicht. In Groningen moet naar schatting 3.750 ha aan EFA's worden gecreëerd, waarvan naar schatting 1.500 ha binnen de akkervogelkerngebieden (de huidige gebieden even als uitgangspunt genomen). Daarmee is een bedrag gemoeid van zo'n € 9 mln. per jaar. Een deel van deze oppervlakte (gemiddeld over Groningen zo'n 1,5% ofwel 1.125 ha) zal worden opgevuld door bestaande elementen. Een ander deel (750 ha ofwel 1%) kan worden opgevuld door reeds aanwezig akkerrandenbeheer, al ligt dat geclusterd in kerngebieden. Er zou dan dus nog 2,5% ofwel zo'n 1.875 ha *extra* EFA moeten worden gerealiseerd. De verwachting is dat een groot deel van de Groninger akkerbouw zal meedoen aan de vergroening. Uitzondering vormen wellicht de intensieve teelten zoals pootaardappels (in Noord-Groningen nog redelijk substantieel) en vollegrondsgroenten (in Groningen niet omvangrijk). Vervolgens is de vraag interessant voor welke EFA-invulling de grondgebruikers gaan kiezen. De verwachting is dat voor de *extra* te realiseren oppervlakte de meeste animo zal zijn voor:

- akkerrandenbeheer. Het ministerie heeft het beheer nog niet ingevuld, maar gaat dat binnenkort waarschijnlijk wel doen (à la SNL). Daarmee is niet gezegd dat het beheer per se gunstig is voor akkervogels;
- teelt van eiwitgewassen (verplicht gekoppeld aan één van de andere invullingen). Voor akkervogels is dan met name de teelt van luzerne aantrekkelijk, omdat dit gewas sterk kan bijdragen aan het broedsucces van de veldleeuwerik. Daarnaast zijn er voordelen voor wintergasten en alle roofvogels en uilen. Er zijn dan wel enkele (lichte) teeltaanpassingen nodig (zie hoofdstuk 5).

Aanleg en beheer van landschapselementen kan zeker ook gunstig zijn voor akkervogels, maar voor deze maatregel zal – door de permanente status – de animo sterk afhangen van de gelijktijdige beschikbaarheid van een onderhoudsvergoeding. Wel zullen uiteraard de meeste *bestaande* elementen gewoon meetellen als EFA.

Hoe de keuze tussen akkerranden en eiwitgewassen zal uitvallen, wordt mede bepaald door:

- de wegingsfactoren die Nederland gaat toepassen: niet elke hectare van de toegestane invullingen telt ook precies als een hectare EFA. In het Brusselse voorstel dat nu circuleert, telt een hectare akkerrand en (opgaand) landschapselement als 1,5 ha EFA en een hectare eiwitgewas als 0,3 ha EFA. Nederland kan deze wegingsfactoren nog bijstellen;

- de wijze waarop dubbelbetaling gaat worden voorkomen. Omdat zowel de vergroeningspremie als de SNL-vergoeding voor akkerranden compenseren voor het uit productie nemen van de rand, is afgesproken dat er geen dubbelbetaling mag plaatsvinden. In discussie is nog of dat alleen gaat om de productiedervingscomponent van de SNL-vergoeding (ca 75%) of om de gehele vergoeding. In het laatste geval telt elke hectare SNL-rand als EFA (en wordt dus niet meer uit het SNL betaald) totdat het bedrijf zijn 5% heeft ingevuld. Concreet zou dit betekenen dat een groot deel van de 750 ha SNL-beheer in de kerngebieden (waar immers zo'n 1.500 ha moet worden gerealiseerd) niet langer uit het SNL wordt betaald: totdat een bedrijf aan de 5% komt, wordt elke akkerrand uit vergroeningsgeld betaald. Als alleen de inkomensdervingscomponent van de SNL-vergoeding wordt gekort, blijft er uit het SNL een 'top-up' van enkele honderden euro's mogelijk bovenop EFA-akkerranden, bijvoorbeeld om te sturen op het beheer en/of de situering (zie verderop). Voor landschapselementen is er geen sprake van dubbelbetaling: de SNL-vergoeding compenseert niet voor het grondbeslag, maar louter voor de inzet van arbeid en materieel. Daarmee is invulling met landschapselementen een relatief aantrekkelijke invulling, maar dan alleen als er daadwerkelijk onderhoudsvergoeding beschikbaar is. Het verbod op dubbelbetaling heeft in de Brusselse voorstellen trouwens nog onverwachte effecten: ook bedrijven die zijn vrijgesteld van de EFA-plicht (zoals biologische bedrijven, kleine akkerbouwbedrijven en veebedrijven met bouwland) worden gekort op hun SNL-vergoeding zodra zij langs hun bouwland een SNL-rand contracteren. Ondanks het feit dat ze niet EFA-plichtig zijn, ontstaat er volgens Brussel toch dubbelbetaling – ze ontvangen immers wel de vergroeningspremie. Daardoor strekt de korting op SNL-vergoedingen zich verder uit dan alleen de EFA-plichtige bedrijven.

De vergroening heeft potentieel – gezien het budget en areaal dat ermee gemoeid is – grote betekenis voor het Groninger akkervogelbeheer, maar met de volgende kanttekeningen:

- de situering van EFA's trekt zich niets aan van kerngebieden of andere ecologische randvoorwaarden. De kans is dus groot dat er een willekeurige lappendeken van groene vlakjes ontstaat. Voor een effectieve vergroening is sturing nodig op de inhoud en situering van het beheer, bijvoorbeeld door akkerbouwers te verleiden tot een collectieve invulling;
- aan het beheer van zowel akkerranden als luzerne moeten voorwaarden worden gesteld, willen deze invullingen gunstig zijn voor akkervogels. De beheereisen aan EFA-akkerranden zijn nog in discussie (mede in relatie tot de discussie over dubbelbetaling), aan de teelt van luzerne zullen vanuit de vergroening geen eisen worden gesteld;
- het verbod op dubbelbetaling kan – afhankelijk van de invulling – een sterk demotiverend effect hebben op de animo voor agrarisch natuurbeheer, c.q. op de invulling van de vergroening met akkerrandenbeheer.

Dit alles betekent dat de provincie (a) binnen en buiten de kerngebieden te maken krijgt met tamelijk 'ongerichte vergroening' en (b) binnen de kerngebieden nog kritischer en creatiever zal moeten kijken hoe het SNL een zinvolle aanvulling kan vormen op de vergroeningsoppervlakten. Positief geformuleerd krijgt de provincie er gratis een grote vergroeningsoppervlakte bij, ook in de vorm van akkerranden, die binnen en buiten de kerngebieden een waardevolle aanvulling kan vormen op het SNL en juist ook buiten de kerngebieden kan zorgen voor enige 'ecologische infrastructuur' voor de meer verspreid voorkomende (populaties van) akkervogels. De provincie streeft in *Meer doen in minder gebieden* immers naar 5% dekking door slimme functiecombinaties (maar dan wel in kerngebieden). Maar dan moet er in korte tijd wel wat gebeuren om de vergroening in de gewenste richting bij te buigen.

Advies kerngebieden

In beginsel zijn alle gebiedspartijen het eens met het adagium 'het geld volgt de vogels'. Maar daarbij zijn bij de natuurorganisaties zorgen over het bedienen van (te) kleine populaties buiten en bij de ANV's over het niet kunnen contracteren van beheer als de animo tegenvalt – naast de aanwezigheid van vogels is animo bij agrariërs immers een andere bepalende factor voor succes (zie ook De Snoo e.a. 2013).

Op basis van alle wat hiervoor is gezegd stellen we een strategie in drieën voor:

1. De aanpak met kerngebieden wordt voortgezet, maar op een iets andere leest. De kaart met kerngebieden wordt opnieuw tegen het licht gehouden, met als criteria:
 - het gebied moet landschappelijk (als 'akkervogellandschap') geschikt zijn. Gebiedsdelen die te weinig open meer zijn of waar het akkerbouwkarakter goeddeels is verdwenen, worden geschrapt. Daarentegen kan voor een aantal zangvogels en de patrijs juist de ruime aanwezigheid van landschapselementen (houtopstanden, struweel, bermen, sloten, greppels, maaipaden, onverharde wegen) een pre zijn;
 - het gebied moet hogere (bovengemiddelde) dichtheden aan akkervogels bevatten. Door prioriteit te leggen bij levensvatbare populaties in geschikte gebieden kunnen bronpopulaties ontstaan van waaruit nieuwe gebieden kunnen worden gekoloniseerd. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de veldleeuwerik, maar naar een breder scala aan soorten uit de reeks die in hoofdstuk 3 als doelsoorten en achterliggende soorten zijn genoemd. Een uitzondering geldt voor soorten die te weinig talrijk zijn om hierbij een serieuze rol te spelen (zoals de patrijs) en soorten die (inmiddels weer) zo talrijk zijn dat ze nauwelijks onderscheidend zijn (zoals blauwborst en geelgors). Als de dichtheidskaarten van de resterende soorten worden gecombineerd, ontstaat een kaart die als leidraad kan worden gebruikt. In het kader van dit advies zijn als vingeroefening twee van zulke combinatiekaarten gemaakt (zie bijlage 2). De provincie kan deze naar believen verder combineren.

Door geschiktheid en dichtheden te combineren ontstaat een kaart van prioritaire zoekgebieden waar het beheer met voorrang wordt gesitueerd. Behalve gebieden die ten opzichte van de huidige kaart zullen afvallen, zijn er ook gebieden die kunnen worden toegevoegd – in het begin van dit hoofdstuk zijn enkele van die gebieden al benoemd. Bij de begrenzing van kern- of zoekgebieden moet bij voorkeur worden gezocht naar geografisch-landschappelijk logische grenzen. Het is aan de provincie om op basis van deze procedure een concrete kerngebiedenkaart op te stellen. Daarbij kan de provincie ook de (ons nog niet bekende) resultaten betrekken van het lopende Sovon-project (actualisering populatieschattingen), evenals uiteraard de telreeksen van de WGK.

2. Ook buiten de zo begrensde kerngebieden bevinden zich substantiële aantallen (c.q. kleinere populaties, soms in hoge dichtheden) akkervogels. Deze worden deels ook door de vergroening van het GLB bediend (zie onder deel 3), maar die is tamelijk ongericht. Om die kleinere populaties niet helemaal uit te sluiten, mag een deel van de hectares buiten de kerngebieden worden weggezet. Maar alleen op voorwaarde dat het nut hiervan (geschiktheid gebied, effect op aanwezige vogels) in de toekomstige gebiedsoffertes solide wordt onderbouwd. Ook speelt mee dat het aanbieden van wintervoedsel voor soorten met een wat grotere actieradius wellicht wat minder strikt aan de grenzen van kerngebieden is gebonden. Het volume dat buiten de kerngebieden mag worden besteed, kan op twee manieren worden geregeld:

- er wordt een budgetverdeling vastgelegd: bijvoorbeeld minimaal 80 of 90% te besteden binnen kerngebieden en maximaal 10 of 20% daarbuiten;
- er komt een fasering zoals ook sommige ANV's die al in hun collectieve beheerplannen hanteren: de hectares worden met voorrang weggezet in de kerngebieden en alleen als daar te weinig animo is of als er meer budget komt, wordt ook daarbuiten gecontracteerd.

Op deze manier wordt ook recht gedaan aan de verschuiving van verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer, waar de verantwoordelijkheid voor ecologische effectiviteit (bijvoorbeeld blijkend uit een ecologische toets van de offerte) sterker in het gebied wordt gelegd.

3. De provincie stuurt waar mogelijk actief op de invulling en situering van de vergroeningsoppervlakten. Daarvoor zou idealiter moeten worden voldaan aan vier beleidsmatige randvoorwaarden:

- voor de collectieve invulling van de EFA's wordt gekozen voor het 'Deense model' (invulling op gebiedsniveau en niet op het 'keukentafelniveau' van maximaal 10 agrariërs). Het Deense model wordt dan wel zo ingevuld dat de invulling vanuit de gebieden plaatsvindt (met een stempel van de overheid) en dat de bepaling vervalt dat het alleen om aaneengesloten EFA-blokken mag gaan;
- het uitsluiten van dubbelbetaling wordt alleen toegepast op de productiedervingscomponent van de SNL-vergoeding voor akkerrandenbeheer en niet op de component voor actief beheer. Alleen dan kan de provincie, c.q. het gebiedscollectief akkerbouwers financieel verleiden om hun EFA's de meest wenselijke invulling en situering te geven. Zo kunnen zelfs vergroeningshectares van buiten de kerngebieden naar de kerngebieden worden overgeheveld. In dit geval is het gewenst om een bedrag vast te stellen dat de provincie uit het SNL besteedt aan het 'opplussen' van vergroeningsmaatregelen. Sowieso komt er – ook binnen de kerngebieden – extra SNL-geld beschikbaar doordat een deel van de SNL-hectares voortaan met (Brussels) vergroeningsgeld worden betaald;
- bij de EFA-wegingsfactoren wordt een invulling met akkerranden/natuurbraak hoger gewaardeerd dan vergelijkbare andere invullingen en wordt de teelt van luzerne hoger gewaardeerd dan de teelt van andere (eenjarige) eiwitgewassen;
- er wordt een beheerpakket 'vogelvriendelijke luzerneteelt' toegevoegd aan de lijst van mogelijke maatregelen voor gebiedsoffertes, c.q. aan de catalogus groenblauwe diensten (zie ook hoofdstuk 6).

De eerste drie beslissingen liggen bij het ministerie van EZ, dat hierover uiterlijk op 1 augustus 2014 uitsluitsel moet geven aan Brussel. De laatste beslissing ligt bij de provincies, c.q. het IPO.

Een herziene begrenzing van kerngebieden zal leiden tot een herziene verdeling van akkervogelhectares in de provincie. Hoewel er in ons voorstel ook buiten de kerngebieden SNL- en vergroeningsmaatregelen zullen worden gesitueerd, zal het principe 'het geld volgt de vogels' leiden tot enige verschuiving in de omvang en situering van kerngebieden – we moeten daarvoor de uitkomsten van de eerder beschreven procedure nog afwachten. Daarbij moet worden bedacht dat gebieden die niet (meer) kwalificeren voor akkervogelbeheer straks (mede afhankelijk van het provinciale doelenkader) evengoed een offerte kunnen indienen voor beloning van andere gebiedskwaliteiten dan akkervogels.

5. Beheer en biotoopkwaliteit

Biotoopkwaliteit

De aantrekkelijkheid van een gebied voor akkervogels begint met de biotoopkwaliteit: akkervogels vragen een geschikt 'akkervogellandschap'. De wensen zijn daarbij niet uniform: waar de ene soort juist gedijt in open akkerbouwgebieden, profiteert de andere juist van meer beslotenheid en de aanwezigheid van landschapselementen. Tot op zekere hoogte worden deze kwaliteiten meegenomen in het voorstel voor de herbegrenzing van kerngebieden. Maar een selectie op basis hiervan is niet eenvoudig: juist door de verschillende wensen zou eigenlijk per gebied een 'landschapsprofiel' moeten worden opgesteld op basis van de daar aanwezige (of: prioritaire) soorten. De WGK-analyse geeft wat dit betreft de volgende aanknopingspunten:

- de veldleeuwerik heeft een sterke voorkeur voor grootschalig open akkerbouwgebied en mijdt opgaande structuren zoals bebouwing en bomen. Daarentegen zijn de aanwezigheid van greppels, onverharde wegen (foerageerhabitat) en sloten/wijken (in de Veenkoloniën) juist aantrekkelijk;
- voor blauwborst, fazant, geelgors, grasmus, graspieper en kneu lijkt een fijnmazige dooradering met (adequaate) berme, onverharde wegen, greppels en sloten en de aanwezigheid van struweel van betekenis;
- voor roofvogels als ruigpootbuisard, blauwe kiekendief en velduil is de combinatie van agrarisch natuurbeheer (voedsel) met geschikte andere rust- en foerageergebieden (landaanwinning, kwelder, slaperdijken, extensief grasland) van belang.

Deze geschiktheidsfactoren raken aan de gewaskeuze, de gebiedsinrichting (met name de aanwezigheid van landschapselementen) en de aanwezigheid van geschikte rust- en broedgebieden. De gebiedsinrichting is niet zo eenvoudig te veranderen, behalve waar het gaat om de aanleg of omvorming van landschapselementen en een aangepast beheer van berme, dijken en schouwpaden – daarmee ervaring opdoen was juist één van de doelen van het Leefgebiedenproject. Op de andere factoren komen we straks terug bij de onderdelen over beheer en de ruimtelijke situering daarvan.

Typen maatregelen

De provincie heeft vanuit het SNL nu slechts twee akkervogelpakketten opengesteld: één voor broedende akkervogels (natuurbraak / faunaranden waarbij na 2, 3 of 4 jaar de rand of het perceel opnieuw wordt ingezaaid) en één voor doortrekkende of overwinterende akkervogels, gericht op aanbod van wintervoedsel ('wintervoedselveldjes'). Doordat wordt gecompenseerd voor zowel het productieverlies als het aangepaste beheer, zijn beide pakketten relatief duur: afhankelijk van de grondsoort tussen pakweg € 1.650,- en € 2.150,- per ha. Daarnaast is in zowel GLB-pilot als Leefgebiedenproject geëxperimenteerd met andere maatregelen:

- laten staan van graanstoppel in de winter (als voedsel). Deze maatregel is in andere landen (bijv. Groot-Brittannië) al geruime tijd onderdeel van beheerregelingen;
- teelt van vogelvriendelijke gewassen (er kon worden gekozen uit luzerne, karwij, boekweit, zwarte haver, wintererwt en lupine; niet al deze gewassen zijn ook gekozen). Zo waren uit bijvoorbeeld Frankrijk al geruime tijd goede ervaringen bekend met luzerne als vogelvriendelijk gewas;
- vogelakkers: percelen met banen natuurbraak afgewisseld met banen luzerne met een eigen maaibeheer. In 2011-2013 zijn hiervan twee blokken van 20 ha aangelegd in de Vriescheloërvennen; ook ligt er een groot (privaat gefinancierd) blok van 55 ha bij Schildwolde;

- natte natuurbraak: inzaai van een natuurbraakmengsel op percelen die door hun hoogteligging relatief nat zijn en waar toch al productiederving optreedt. Doel is een dubbelslag: combineren van natuurwinst in zomer én winter met een grotere acceptatie van natte percelen (c.q. een kleinere wens tot peilverlaging);
- chemie- en kunstmestvrije teelt: teelt van minimaal 4 gewassen, waaronder graan, zonder gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen;
- extensief dijkbeheer. Er is geëxperimenteerd met twee beheervarianten: versnelde verschraling (niet bemesten, vaak maaien en afvoeren) en extensieve beweiding;
- aanplant / omvorming van bosjes en ander 'veldstruweel'.

Het effect van enkele van deze maatregelen kan (nog) niet worden gestaafd met veldonderzoek. Dat geldt bijvoorbeeld voor natte natuurbraak, chemie- en kunstmestvrije teelt en de aanplant van veldstruweel. Vanuit de WGK-analyse kunnen we over de resterende beheervormen het volgende concluderen:

- Faunaranden werken goed ter verhoging van het voedselaanbod voor roofvogels (voor de grauwe kiekendief o.a. aangetoond met GPS-loggers), veldleeuwerik en geelgors (Koks e.a. 2007; Trierweiler 2010; Kuiper e.a. 2013; Klaasen e.a. 2014). Om een functie te hebben voor nestelende veldleeuweriken moeten ze op minder dan 100 m liggen van geschikt broedhabitat, vooral in tweede helft van het broedseizoen (vanaf 1 juni). In gebieden waar de randen zijn gelegen in de nabijheid van intensief gebruikt grasland, kunnen ze als 'ecologische val' fungeren: de leeuweriken gaan in het grasland broeden, maar worden daar vervolgens uitgemaaid (Bos e.a. 2010; Ottens e.a. 2013a). Een deel van de faunaranden is in dit opzicht niet goed gesitueerd (Kuiper e.a. 2013).
- Wintervoedselveldjes trekken veel zangvogels aan (meer soorten en gemiddeld vijf keer zo hoge dichtheden als op reguliere akkers) en bovendien veel hoenderachtigen, roofvogels en uilen (Stip e.a. 2013; Ottens e.a. 2013b). De dichtheden nemen niet verder toe bij oppervlakten groter dan 2 ha. Ook roofvogels maken veelvuldig gebruik van wintervoedselveldjes.
- Van de 'alternatieve' gewassen is (nog) geen statistisch significant effect op akkervogels vastgesteld. Wel zijn in luzerne relatief veel vogels, waaronder broedende veldleeuweriken, aangetroffen. Luzerne is daardoor in beginsel een veelbelovend gewas (mits wellicht met een iets aangepast maaieregime) om een oplossing te bieden voor de eerder genoemde ecologische val voor deze soort.
- Graanstoppel (winterstoppel) wordt het meest gebruikt door veldleeuwerik en geelgors, maar ook ruimhartig door vinken, keep, rietgors, kneu en ruigpootbuizerd. De dichtheden zijn niet hoog, maar door de (potentieel) grote oppervlakte kan deze beheervorm niettemin een belangrijke functie vervullen (zie ook Bos 2013).
- Vogelakkers blijken een veelbelovende beheervorm. Ze worden veel gebruikt door zangvogels en roofvogels, plaatselijk zelfs door de zeldzame blauwe kiekendief.
- Er is een relatie gevonden tussen de ruigpootbuizerd en de aanwezigheid van extensief beheerde dijken (maar niet per se de dijken die in het kader van de pilot extensief werden beheerd).
- Datzelfde geldt – althans voor de elementsoorten – voor de aanwezigheid van landschapselementen.
- De aanwezigheid van wintervoedsel heeft ook een positief effect op de broedpopulatie van soorten als geelgors, ringmus en grauwe gors, en in geval van voedselrijke stoppel wellicht ook van veldleeuwerik en patrijs. Hierover is ook veel buitenlands bewijs voorhanden.

Op basis hiervan adviseren we het volgende:

- Het is gewenst om naast de bestaande SNL-pakketten enkele nieuwe pakketten te introduceren: winterstoppel, vogelakkers en (aangepaste) teelt van luzerne. Deze maatregelen hebben niet alleen belangrijke nieuwe potentie als broed- en voedselbiotoop, maar zijn bovendien goedkoper dan de huidige (eveneens effectieve) pakketten. Daarmee kan bij een gemiddeld lagere hectareprijs een groter areaal aan beheermaatregelen worden gerealiseerd.
- Om die pakketten te kunnen introduceren, moeten ze worden opgenomen in de landelijke voorbeeldlijst voor de toekomstige gebiedsoffertes en in de catalogus groenblauwe diensten.
- Het is vervolgens aan de gebiedscollectieven om in samenspraak met andere gebiedspartijen te komen tot een goede lokale mix van maatregelen.
- Het is gewenst om (in of buiten het SNL) een experimentenbudget te creëren voor (voortgezette) experimenten met en onderzoek naar onderzoek naar nieuwe beheervormen. Voorbeelden daarvan zijn extensieve graanteelt, natte natuurbraak, doorzaaien op stoppel, betekenis van luzerne en andere klaverachtigen als broed- en wintergewas, aanleg van fauna-luzerneranden met luzerne als extra buffer tussen rand en gewas en creëren van een spuitvrije zone in een (graan)gewas langs een faunarand.
- Bevordering van de teelt van zomergranen biedt – naast luzerne – een oplossing van de ‘ecologische val’ voor de veldleeuwerik. Dit is echter lastig te vatten in een beheerpakket.
- Aanleg en goed beheer van landschapselementen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het succes van elementsoorten en (zoals bij dijken) ook van een soort als de ruigpootbuizerd. Meer aandacht voor het landschap is op zijn plaats, zowel waar het gaat om de situering van maatregelen in relatie tot bestaande elementen (zie verderop in dit hoofdstuk) als waar het gaat om aanleg en beheer van nieuwe elementen ter versterking van de landschapskwaliteit voor akkervogels (zie ook hoofdstuk 6).



Landschapselementen zoals dijken en veldstruweel zijn belangrijk voor ‘elementsoorten’ en voor sommige roofvogels en uilen

Beheerregimes

Over het optimale beheer van *natuurbraak* / *faunaranden* blijkt inmiddels behoorlijke consensus:

- Gedeeltelijk maaien mag in het voorjaar tot pakweg half april (op zandgrond eventueel nog iets later) en in de periode na 15 juli. Dit om in faunaranden broedende vogels te beschermen. Als na 15 juli nog broedvogels in de randen aanwezig zijn, wordt het maaien verder (bijv. tot 1 augustus) uitgesteld.
- De huidige regel is dat jaarlijks 20–70% van oppervlakte wordt gemaaid, en wel in twee maaibeurten. Het is belangrijk dat er ruimte komt voor een tweede maaibeurt na 15 juli. Het maaieregime moet dus wat strakker worden afgesproken (bijv. $2 \times 30\%$ per jaar).
- Voor vogelakkers verdient het optimale maaischema nog nadere uitwerking.
- Belangrijk is dat het maaisel wordt afgevoerd met het oog op het voorkomen van veronkruiding en het creëren van een mozaïekstructuur in de vegetatie.
- Voor de akkervogels zou het ideaal zijn als niet alle natuurbraak tegelijk wordt gemaaid en geploegd, maar dat er een fasering is. Dit is lastig in beheerpakketten vast te leggen, maar kan wel door gebiedscollectieven worden gestimuleerd en geregistreerd (in het huidige stelsel wordt niet vastgelegd wanneer er wordt gemaaid en geploegd).
- Roulerende randen mogen ook weer op dezelfde plek worden gelegd, maar in dat geval is het extra van belang om te zorgen voor een goed kiembed.
- De voorbereiding van de grond verdient meer aandacht. De kwaliteit van de randen en de (problemen met) onkruiddruk worden mede bepaald door de voorbereiding. Doordat voorbereiding vaak achterwege blijft, valt hier nog winst te behalen. Te denken valt aan het aanleggen van een zogeheten vals kiembed (oppervlakkig liggende onkruidzaden eerst laten opkomen en vervolgens eggen of frezen alvorens het natuurbraakmengsel in te zaaien).
- Een goede voorbereiding kan ook helpen tegen een hoge onkruiddruk. Daarnaast helpt een zaadmengsel dat niet teveel hoge kruiden / gewassen bevat, en met name weinig schermbloemigen die door hun schaduwwerking onkruiden bevoordelen. Is de onkruiddruk toch hoog, dan kan zo nodig chemische bestrijding plaatsvinden, maar alleen pleksgewijs en buiten het broedseizoen. Chemische onkruidbestrijding verandert de botanische samenstelling van de rand en is schadelijk voor zaadeters en bijen. Het zoeken naar selectieve middelen blijkt moeilijk vanwege botsende regelgeving: selectieve middelen mogen alleen voor 1 september toegepast worden; het omwerken van randen mag pas na 15 september.

Voor de *winterstoppelvelden* geldt nu al dat er geen chemische onkruidbestrijding mag plaatsvinden. Dat blijft een belangrijke voorwaarde; uit de literatuur blijkt dat pesticidengebruik op stoppelvelden negatieve effecten heeft op de aanwezigheid van veldleeuweriken (McKenzie e.a. 2011). Daarnaast valt te overwegen om een extra maatregel te creëren voor percelen waar de stoppel blijft staan en waar het stro is gehakseld met het oog op de bodemvruchtbaarheid. Deze percelen bieden vogels immers een groter voedselaanbod. De effectiviteit van deze maatregel moet dan wel eerst worden onderzocht.

In *Luzerne* is het van belang dat het maaieregime enigszins wordt aangepast aan de broedcyclus van de veldleeuwerik. Overigens is het ook voor het kunnen berekenen van een beheervergoeding van belang dat de teelt niet regulier, zonder beheerbepalingen, plaatsvindt. Luzerne wordt doorgaans driemaal per jaar gemaaid. Het is van belang dat de eerste maaisnede niet voor 25 mei plaatsvindt en de tweede snede niet voor half juli. Dit maaischema is toegesneden op de veldleeuwerik; voor andere soorten (bijv. broedende wilde eenden) kan het minder goed uitpakken, maar dan hebben we het niet over de zang- en roofvogels die we met dit gewas willen bevorderen. Bovendien worden de nesten van de grauwe kiekendief beschermd (Koks 2008). Het is niet nodig dat de laatste snede blijft staan tot het voorjaar, zoals soms in de GLB-pilot is overeengekomen. Luzerne kan zowel

volvelds als in blokken, stroken of randen effectief zijn. Interessant (zie terug) is ook het aanleggen van luzerneranden langs een natuurbraakrand, zodat er broedgelegenheid wordt geboden direct aanpalend aan de voedselbron en er een extra buffer is tussen faunarand en gewas. Ook met het oog op de relatie tussen vergroening en agrarisch natuurbeheer (zie hoofdstuk 4 en bijlage 1) kan dit een interessante combinatie zijn.

Het beheer hoeft – met het oog op het nieuwe stelsel – niet integraal te worden opgenomen in het Natuurbeheerplan, maar kan als streefbeheer worden meegegeven aan de collectieven. Die kunnen – afhankelijk van grondsoort, zaadmengsel en de soorten waarop wordt gemikt – een optimaal beheer uitstippelen in nauwe samenspraak met de gebiedspartijen.



Faunaranden zijn effectief, maar aanvulling met andere, goedkopere maatregelen (zoals luzerne, vogelakkers en winterstoppel) is gewenst

Inzaaien en zaadmengsels

Ten aanzien van de te gebruiken zaadmengsels wordt de volgende aanpak voorgesteld:

- Het blijft nodig om te verschillende mengsels te gebruiken en te blijven experimenteren. De mengsels die in 2013 zijn gebruikt lijken behoorlijk te voldoen. Voor de agrariërs is het handig om één mengsel te hebben, maar in de praktijk resulteert dit in zeer uiteenlopende vegetaties vanwege verschillen in grondsoort, zaaitijdstip, weersomstandigheden en zaai- en maaiwijzen.
- Hoge schermbloemigen worden afgeraden in verband met schaduwwerking die veronkruiding (met name met akkerdistel) bevordert.
- Het is zinvol om te zoeken naar een zaadmengsel waarbij tijdens het broedseizoen niet hoeft te worden gemaaid.
- Voor de veldleeuwerik zijn de volgende factoren optimaal: ‘dun’ zaaien (max. 15 kg / ha), het gebruik van laagblijvende soorten en van bloeiende kruiden met eetbare zaden.

- Met name in een veenkoloniaal bouwplan is de uiterste zaaidatum van 15 april onwerkbaar vroeg, zeker als je op een milieuvriendelijke manier het onkruid wilt bestrijden door de aanleg van een vals kiembed. Het toestaan van inzaai tot 1 mei of 15 mei zou beter inpasbaar zijn. Omdat straks op basis van de catalogus groenblauwe diensten wordt gewerkt en niet meer met standaard SNL-pakketten, kan dit relatief eenvoudig worden gerealiseerd.

Vormgeving en situering van maatregelen

De situering van de maatregelen luistert nauw. De ervaringen en het onderzoek tot dusverre leiden tot de volgende aanbevelingen:

- De huidige minimumbreedte van faunaranden (9 meter) was destijds een goede keuze – zie echter ook het volgende punt. De effectiviteit van smallere randen is voor akkervogels niet aangetoond.
- Hoewel na het afschaffen van de verplichte braaklegging het idee was dat de negatieve effecten hiervan op akkervogels waren op te vangen van perceelsranden, zijn er nu toch aanwijzingen dat grotere blokken en/of gehele percelen (experimenten Vriescheloo met vogelakkers) een belangrijke toegevoegde waarde hebben. De WGK schat in dat per groep van pakweg 10 bedrijven een perceel van 5 tot 10 ha optimaal zou zijn.
- De optimale verhouding tussen faunaranden/natuurbraak, vogelakkers en wintervoedselveldjes is ongeveer 50:30:20.
- De veldleeuwerik bezoekt randen tot maximaal 100 meter afstand van hun nest (of andersom: zoekt nestgelegenheid in de directe nabijheid van voedselbronnen). Daarom is het van belang dat beide in elkaars nabijheid zijn gelegen en bijvoorbeeld het aanleggen van faunaranden in ongeschikte broedgebieden (althans voor deze soort) wordt voorkomen.
- De grauwe kiekendief (en in zijn kielzog andere roofvogels) profiteren van een concentratie van faunaranden, c.q. op een hogere dekkingsgraad aan beheer (hoge concentraties aan prooidieren).
- Voor vogelakkers wordt een minimumoppervlakte van 5 ha geadviseerd.
- Winterveldjes zijn het meest effectief in een omvang van minimaal 0,3 en maximaal 2 ha. Deze maatregel kan ook als rand effectief zijn.
- Vogels van open akkerland (zoals de veldleeuwerik en de grauwe kiekendief) maken niet of nauwelijks gebruik van maatregelen nabij opgaande structuren (bebouwing, wegen, beplanting). Geadviseerd wordt om maatregelen voor deze soorten op ruime afstand (bijv. minimaal 200 m) van deze elementen aan te leggen (zie ook Van t Hoff & Van Scharenburg 1992).
- Daarentegen zijn er ook aantrekkelijke landschapselementen. Voor soorten van open landschappen zijn dat bijvoorbeeld extensief beheerde dijken (die voor een soort als de ruigpootbuizerd effectief bleken). Voor soorten die juist wel zijn aangewezen op (enige) beplanting – de elementsoorten uit de groep van patrijs en geelgors – is het juist wel gewenst om beheermaatregelen te situeren in de nabijheid van zulke elementen. Ook aanplant en omvorming van bosjes naar veldstruweel kan sterk bijdragen aan het broedsucces en de overlevingskans van deze soorten.
- Er kan meer werk worden gemaakt van de aansluiting bij en afstemmen van beheer op het beheer van natuurgebieden, waterschapselementen (dijken, kaden, waterbergingen, schouwpaden) en gemeentelijke elementen (zoals bermen). Ook deze gebieden en elementen bieden immers voedsel in broedtijd (patrijs, veldleeuwerik) en broedgelegenheid (bijv. graspieper, kuifeend).

De twee laatste punten waren wel onderdeel van het Leefgebiedenproject, maar zijn in het beleid tot dusverre onderbelicht.

6. Organisatie van een effectieve aanpak

Wat moet de provincie vastleggen, waar is ruimte mogelijk?

In de systematiek van het nieuwe agrarisch natuurbeheer is het de bedoeling dat de provincie ‘aan de voordeur’ stuurt (overeenkomst met collectief op hoofdlijnen) en het gebiedscollectief aan de achterdeur’, maar de grondgebruikers toe. Momenteel speelt – ook in Groningen – de discussie hoe het toekomstige Natuurbeheerplan er dan uit moet zien. Komen er vastomlijnde kerngebieden, worden de gewenste beheertypen per perceel vastgelegd en komen er zeer gedetailleerde beheervoorschriften? Of gaat de provincie een ‘prestatieovereenkomst’ aan waarbij de provincie vooral de doelen bepaalt (c.q. de doelsoorten vaststelt), kerngebieden vaststelt en de fijnregeling van het beheer aan het collectief overlaat? Dat ‘overlaten’ ziet er dan trouwens wel zo uit:

- het collectief betreft de belangrijkste gebiedspartijen bij het opstellen van het gebiedsplan, c.q. de gebiedsofferte. Dit wordt waarschijnlijk geen verplichting, maar hun betrokkenheid wordt bij de eindbeoordeling wel hoger gewaardeerd;
- de gebiedsofferte bevat verplicht een ecologische toets op het uitgestippelde beheer;
- en ten slotte verzorgt de provincie de eindbeoordeling van de offerte, waarbij zij zich door andere partijen kan laten adviseren.

De drie belangrijkste partijen waar het gaat om akkervogelbeheer in Groningen (de drie akkerbouw-ANV's die straks deel uitmaken van twee collectieven, de Werkgroep Grauwe Kiekendief en Landschapsbeheer Groningen) hebben een duidelijke voorkeur voor betrokkenheid van WGK en Landschapsbeheer in het vroegste stadium: bij de planvorming. Dat werkt uiteraard alleen als hun inbreng serieus wordt genomen. Daarom moet de rol van deze partijen op voorhand worden vastgelegd, en wel in goede afstemming met het Kwaliteitskader dat de provincies nu ontwikkelen en het beoordelingskader voor gebiedsoffertes dat Alterra nu voor de overheid ontwikkelt. Hierdoor zal de kwaliteit van de offertes beter zijn geborgd en kan het vertrouwen tussen de partijen groeien. Door het combineren van kwaliteit en flexibiliteit hoeft de provincie niet alle details van het akkervogelbeheer vast te leggen – de gebiedspartijen garanderen dan tezamen dat met de gereedschapskist kwaliteit wordt gebouwd. Die gereedschapskist bestaat uit de hele set aan operationele criteria en adviezen die in hoofdstuk 5 is beschreven. Deze vormen de richtlijnen bij de planvorming en tegelijk de handvatten voor de provincie bij de beoordeling van de offertes. Afspraken op voorhand tussen een selectie van gebiedspartijen laten overigens onverlet dat ook de betrokkenheid van andere partijen bij de planvorming gewenst is – zie de passage hierover verderop.

Naar een integraal gebiedenbeleid

Zoals ook in hoofdstuk 2 naar voren kwam, liggen er goede kansen – inhoudelijk en budgettair – om de maatregelen voor akkervogels te combineren met andere beleidsdoelen. Er zijn interessante functiecombinaties mogelijk met weidevogels, landschap, functionele agrobiodiversiteit (FAB), water en niet in de laatste plaats de vergroening van het GLB. Het is gewenst om deze kansen creatief te benutten. De gebiedsoffertes zullen een integraal karakter hebben (in elk geval waar het gaat om natuur, landschap en water) en zullen wellicht zelfs de EFA's uit het GLB gaan meenemen. Dat staat op gespannen voet met het tot dusverre vrij sectorale beleid van de provincie, alleen al waar het gaat om elkaar uitsluitende kerngebieden voor akkervogels en weidevogels.

Twee beleidsvelden verdienen in dit opzicht bijzondere aandacht:

- a. Landschap. Dit vormt weliswaar een aparte bouwsteen voor de nota over agrarisch natuurbeheer, maar heeft belangrijke (en tot dusverre onderbelichte) relaties met akkervogels. Uit een oogpunt van akkervogels is het van belang om te streven naar een substantieel budget

voor aanleg en onderhoud van landschapselementen die van betekenis zijn voor akkervogels (zonder daarmee het akkervogelbudget te belasten). En om voor de toekomstige gebiedsoffertes goede richtlijnen mee te geven over het betrekken van landschap(selementen), en dit ook bij de beoordeling van de offertes als criterium op te nemen.

- b. De vergroening van het GLB (onderdeel EFA's). Ten eerste omdat juist waar het gaat om akkerranden vergroening en SNL onlosmakelijk zijn verweven. Ten tweede omdat de EFA's bij een goede invulling een fraaie kans betekenen om tot een hogere dekkinggraad aan beheer te komen en ook juist buiten de kerngebieden kansen bieden voor de hier aanwezige vogels. De andere genoemde functiecombinaties zijn minder onontkoombaar, maar niettemin zeer zinvol.

Samenwerking met andere beheerders

Zoals gezegd zijn er ook andere vormen van functiecombinaties mogelijk: synergie met de terreinen van andere beheerders. We doelen dan op:

- de gebieden van de terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Groninger Landschap);
- andere gronden die (mede) een natuurfunctie hebben, al dan niet tijdelijk (terreinen van Defensie, baggerdepots, landaanwinningswerken);
- gronden van gemeenten en waterschappen die betekenis (kunnen) hebben voor akkervogels (zoals bermen, schouwpaden, dijken, kaden en waterbergingen).

Los van het feit dat deze partijen ook ecologische expertise kunnen inbrengen voor de gebiedsofferte, is het zinvol om het beheer op lokaal niveau met elkaar af te stemmen. Het Leefgebiedenproject heeft daartoe een aanzet gegeven.

Registratie, monitoring en onderzoek

Ook en goede registratie en monitoring kunnen sterk bijdrage aan een betere kennis van de relatie tussen beheer en vogels. Daarbij maken we een onderscheid tussen:

- a. Beheermonitoring. Hierbij is het volgende gewenst:
 - Registratie van het gebruik van de beheerde oppervlakte. De locatie van de getroffen maatregelen is goed bekend, maar het feitelijke beheer is vaak volstrekt onbekend. Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de maatregelen, is een betere registratie van het gebruik gewenst. Om niet te verzanden in bureaucratie, moet daarvoor een praktisch systeem worden bedacht.
 - Registratie (door de beheerder) van de lotgevallen van de vogels door het jaar heen.
- b. Beleidsmonitoring. Een goede effectiviteitsmeting vereist daarnaast een adequate en onafhankelijke monitoring. De bestaande meetnetten (Meetnet agrarische soorten, Netwerk ecologische monitoring) leveren een belangrijke bijdrage, maar zijn niet afdoende om de precieze effect van akkervogelbeleid te toetsen. Bovendien is het belangrijk dat ook (de ontwikkeling van) het landschap wordt gemonitord. Van de beleidsmonitoring moet – anders dan de afgelopen jaren – serieus werk worden gemaakt, ook financieel.
- c. Ecologisch onderzoek. Uit de WGK-analyse blijkt dat toegepast soortonderzoek (zoals uitgevoerd voor roofvogels en uilen, in samenwerking met universiteiten) veel waardevolle inzichten oplevert. Zulk onderzoek is cruciaal voor de beoordeling van de effectiviteit van beheer (onderdeel b) en het (door)ontwikkelen van nieuwe concepten voor akkervogelbeheer.

7. De aanbevelingen op een rij

De voorgaande hoofdstukken bevatten de volgende beleidsaanbevelingen:

1. De huidige doelsoorten (veldleeuwerik en grauwe kiekendief) volstaan nog steeds, maar worden aangevuld met een 'elementsoort': de patrijs. Elk van deze soorten staat voor een breder gezelschap aan belangrijke akkervogels. Het beleid moet daarom niet alleen op de doelsoorten, maar op dit bredere gezelschap worden 'afgerekend'.
2. Het principe 'het geld volgt de vogels' ondervindt steun, maar leidt tot een aanpak die wat breder gaat dan alleen kerngebieden. De kerngebiedenaanpak kan worden gehandhaafd, maar dan als volgt:
 - de kerngebiedenkaart wordt herzien: gebieden die niet langer geschikt zijn en gebieden die goeddeels zijn 'leeggelopen' worden niet langer begrensd. Voor de begrenzing wordt het bredere scala aan soorten gebruikt zoals benoemd onder punt 1, behalve soorten die ongeschikt zijn als leidraad voor begrenzing (zeer schaarse of juist zeer talrijke soorten, en soorten waarop met beheermaatregelen bijna niet kan worden gestuurd);
 - er komt een budgettaire of temporele fasering: het leeuwendeel van het geld wordt ingezet in kerngebieden, een deel kan daarbuiten worden ingezet als in de gebiedsofferte wordt aangetoond dat dit effectief is;
 - de vergroening van het GLB, en dan met name de zogeheten *Ecological Focus Areas* (EFA's) plaatsen de discussie over kerngebieden in een nieuw daglicht. Het is raadzaam om de inzet van SNL-budget voor akkervogels opnieuw tegen het licht te houden zodra de invulling van de vergroening definitief is (medio 2014).

In dit advies leveren wij geen kant-en-klare kaart van kerngebieden, maar schetsen we de procedure daartoe en leveren we enkele kaarten die daarbij behulpzaam kunnen zijn.



De invulling van de vergroening van het GLB is cruciaal voor de toekomst van het akkervogelbeheer

3. Niettemin kan de provincie op dit moment nog invloed uitoefenen op een invulling waarmee het provinciale akkervogelbeleid – binnen en buiten de kerngebieden – wordt ondersteund en niet in de wielen wordt gereden. Sleutelwoord daarbij is sturing op de invulling van de vergroening. De provincie kan het ministerie van EZ assisteren om – binnen de Brusselse randvoorwaarden – tot een invulling te komen met de volgende elementen:
 - de collectieve invulling van de vergroening wordt mogelijk gemaakt via het zogeheten ‘Deense model’ (op gebiedsniveau), waarbij de gebiedscollectieven de blauwdruk leveren. De voorwaarde dat de collectieve EFA’s aaneengesloten blokken vormen, vervalt;
 - de wegingsfactoren voor EFA’s (hoeveel hectare geldt als 1 hectare EFA?) worden zo ingevuld dat een invulling met akkerranden, luzerne (of combinaties daarvan in de vorm van vogelakkers en gecombineerde randen) en goed beheerde landschapselementen aantrekkelijk is;
 - het verbod op dubbelbetaling wordt zo ingevuld dat alleen het deel van de SNL-vergoeding wordt gekort dat betrekking heeft op het feit dat de rand uit productie is. Zo krijgt de provincie de mogelijkheid om via een ‘SNL-top-up’ te sturen op de invulling en situering van EFA’s en zelfs EFA’s de kerngebieden ‘in te trekken’. Er is dan wel een overwogen keus nodig welk deel van het SNL-budget voor dit doel wordt ingezet.

4. Hoofdstuk 5 bevat een groot aantal richtlijnen voor een (op basis van de beschikbare kennis) kwalitatief optimaal akkervogelbeheer. Deze richtlijnen hoeven niet als harde randvoorwaarden in het Natuurbeheerplan te worden opgenomen, maar kunnen worden meegegeven als streefbeeld voor de gebiedsofferte en kunnen dienen als toetsingskader bij het beoordelen van die offerte. Voor een optimaal beheer zijn echter ook enkele aanpassingen in het provinciale beleid gewenst:
 - er zijn enkele veelbelovende maatregelen die opname in het SNL (c.q. de catalogus groenblauwe diensten) verdienen: vogelakkers, laten staan van winterstoppel en de aangepaste teelt van luzerne, die een oplossing kan vormen voor de ecologische val waarin de veldleeuwerik steeds vaker terecht komt. Vernieuwing van het maatregelenpakket wordt al aangekondigd in de nieuwe Beleidsnota Natuur van de provincie (*Groningen Groen van Wad tot Westerwolde*, 2013);
 - ondanks het voorgaande is er nog steeds potentieel voor innovatie: er zijn verschillende ideeën over zinvolle nieuwe behevormen. Daarom is het zeer gewenst om (uit het SNL of andere budgetten) een experimenteerbudget in het leven te roepen;
 - de relatie van akkervogels met landschap(selementen) is tot dusverre onderbelicht. Onderzoek leert dat er verschillende positieve relaties zijn met kleine landschapselementen (zoals bosjes en struweel), maar ook met elementen als extensief beheerde dijken, bermten en schouwpaden. Voor het eerste is (meer geld voor) aanleg, omvorming en onderhoud van landschapselementen van belang, voor het tweede is vooral ook afstemming met het beheer van waterschappen en gemeenten cruciaal. Dat laatste geldt ook voor de terreinen van natuurorganisaties die een functie hebben voor akkervogels. Daarnaast is van belang dat de relatie met landschap ook een rol speelt bij de ‘uitvraag’ en beoordeling van de toekomstige gebiedsoffertes.

5. Bij een aantal partijen bestaan twijfels over de ecologische kwaliteit van de toekomstige gebiedsoffertes. Die wordt mede veroorzaakt door het feit dat de rol van gebiedsorganisaties (ander dan de toekomstige gebiedscollectieven) niet is vastgelegd. In beginsel kunnen andere organisaties op drie manieren betrokken zijn: bij het opstellen van de offerte, bij de ecologische

toets die daarvan verplicht onderdeel uitmaakt en bij de eindbeoordeling door de provincie. De Werkgroep Grauwe Kiekendief en Landschapsbeheer Groningen hebben een voorkeur voor betrokkenheid in het planvormingstraject, de akker-ANV's zijn bereid daarover vooraf afspraken te maken. De rol van de gebiedspartijen moet daarbij zorgvuldig worden vastgelegd. Zo kan tevoren een kwaliteitsgarantie worden ingebouwd. Die afspraken laten onverlet dat ook inbreng van andere gebiedsorganisaties (zoals terreinbeheerders) gewenst is.

6. Het is belangrijk dat het akkervogelbeleid zich niet geïsoleerd van andere beleidsterreinen ontwikkelt. Ook de gebiedsoffertes zullen immers een integraal karakter hebben, althans minimaal waar het gaat om biodiversiteit, landschap en water. Een integrale benadering is in ieder geval gewenst ten aanzien van de volgende thema's:
- landschapsbeleid, zowel waar het gaat om het open houden van gebieden (voor de grondbroeders) als waar het gaat om aanplant, omvorming en beheer van landschapselementen die gunstig zijn voor elementbroeders;
 - de vergroening van het GLB (zie punt 3);
 - andere onderdelen van het natuurbeleid, zoals weidevogels en functionele agrobiodiversiteit (FAB). Zo bevindt zich een substantieel deel van enkele soorten weidevogels (kievit, wulp) in akkerbouwgebieden, maar kan daaraan via de huidige systematiek (elkaar uitsluitende kerngebieden) weinig worden gedaan. Ook het samengaan van een functie van akkerranden voor akkervogels en FAB verdient studie;
 - waterbeleid, zowel waar het gaat om kwantiteit / peilen (natte natuurbraak) als om kwaliteit (akkerranden als bufferzones langs waterlopen; KRW).



Een goede afstemming van het akkervogelbeleid met andere beleidsterreinen (GLB, landschap, water) kan veel synergie opleveren, zowel inhoudelijk als budgettair

7. Om een beter inzicht te krijgen in de relaties tussen beheer en vogelstand, zijn een betere beheermonitoring en beleidsmonitoring gewenst. De beheermonitoring bestaat uit de registratie van het feitelijke gebruik van de beheerde oppervlakte en van de lotgevallen van de vogels door het jaar heen. Voor de beleidsmonitoring volstaat in beginsel het Meetnet agrarische soorten (MAS), maar hieraan moet aanvullend onderzoek worden gekoppeld. Zulk onderzoek – zo blijkt uit de recente WGK-analyse – kan belangrijke inzichten verschaffen in de effectiviteit van bestaande en nieuwe beheervormen. Daarnaast is een goede landschapsmonitoring ook voor akkervogels van groot belang. Daarom moet – anders dan in de afgelopen jaren – serieus werk worden gemaakt van de beleidsmonitoring en deze niet als sluitpost worden beschouwd.

Literatuur

- Bos J.F.F.P. 2013. *Graanstoppels en akkervogels*. Limosa 86: 123–131.
- Bos J.F.F.P., H. Sierdsema, H. Schekkerman & C.W.M. van Scharenburg. 2010. *Een Veldleeuwerik zingt niet voor niets! Schatting van kosten van maatregelen voor akkervogels in de context van een veranderend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. WOt-rapport 107. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Chiron F., Chargéa R., Julliard R., Jiguet F. & Muratet A. 2014. Pesticide doses, landscape structure and their relative effects on farmland birds. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 185: 153–160.
- Groningen - Groen van Wad tot Westerwolde. Beleidsnota Natuur 2013-2021*. 2013. Provincie Groningen.
- Hoff J. van 't & K. van Scharenburg. 1992. *Bos en akkervogels*. Landschap 9: 165–175.
- Hoff, J. van 't 2008. *Wind mee of wind tegen – trends bij akkervogels*. In: De Grauwe Gors 2: 74-76.
- Klaassen R.H.G, A.E. Schlaich, M.S Franken, W. Bouten & B.J. Koks 2014. *GPS-loggers onthullen gedrag Grauwe kiekendieven in Oost-Groningse akkerland*. De Levende Natuur 119: 61-66.
- Koks, B.J. 2008. *Case: Beschermingsproject Grauwe kiekendief als opmaat voor effectieve akkervogelbescherming*. De Levende Natuur 109(3):109-112.
- Koks, B.J., C. Trierweiler, E.G. Visser, C. Dijkstra & J. Komdeur 2007. *Do voles make agricultural habitat attractive to Montagu's Harrier Circus pygargus?* Ibis 149: 575–586.
- Kuiper M.W., H.J. Ottens, L. Cenin, A.P. Schaffers, J. van Ruijven, B.J. Koks, F. Berendse & G.R. de Snoo. 2013. *Field margins as foraging habitat for skylarks (Alauda arvensis) in the breeding season*. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 170: 10–15.
- McKenzie, A.J. Vickery J.A., Leifert C., Shotton P. & Whittingham M.J. 2011. *Disentangling the effects of fertilisers and pesticides on winter stubble use by farmland birds*. *Basic and Applied Ecology* 12: 80–88.
- Meer doen in minder gebieden – Actieprogramma Weidevogels – Akkervogels Provincie Groningen*. 2008. Provincie Groningen, Groningen.
- Ottens H.J., M.W. Kuiper, C.W.M. van Scharenburg & B.J. Koks. 2013a. *Akkerrandenbeheer niet de sleutel tot succes voor de Veldleeuwerik Alauda arvensis in Oost-Groningen*. Limosa 86: 140–152.
- Ottens H.J, P. Wiersma. & B.J. Koks 2013b. *Wintervoedsel voor Groningse en Drentse akkervogels*. Limosa 86: 192–202.
- Scharenburg, C.W.M. van, J. van 't Hoff, E. van Hooff & J. Meijering 2011. *De toestand van de natuur en landschap 2010 in de Provincie Groningen*. Provincie Groningen, Afdeling Landelijk Gebied & Water, Groningen.
- Scharenburg, C.W.M. van, J. van 't Hoff, B.J. Koks & A. van Klinken 1990. *Akkervogels in Groningen*. Werkgroep Akkervogels. SOVON-district Groningen, Avifauna Groningen m.m.v. PPD Groningen.

- Snoo, G.R. de, I. Herzon, H. Staats, R.J.F. Burton, S. Schindler, J. van Dijk, A.M. Lokhorst, J.M. Bullock, M. Lobley, T. Wrabka, G. Schwarz & C.J.M. Musters. 2013. *Towards effective nature conservation on farmland: making farmers matter*. Conservation Letters 6: 66–72.
- Stip A., D. Kleijn & W. Teunissen. 2013. *Effecten van het aanbieden van voedselgewassen op de talrijkheid van overwinterende akkervogels: een eerste analyse*. Limosa 86: 132–139.
- Trierweiler, C. 2010. *Travels to feed and food to breed – The annual cycle of a migratory raptor, Montagu's harrier, in a modern world*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Wiersma P., H.J. Ottens, M.W. Kuiper, A. E. Schlaich, R.H.G. Klaassen, O. Vlaanderen, M. Postma & B.J. Koks. 2014. *Analyse effectiviteit van het akkervogelbeheer in Provincie Groningen*. Rapport Stichting Werkgroep Grauwe Kiekendief, Scheemda.

Bijlage 1. Akkervogels en vergroening GLB

1. Stand van zaken invulling vergroening

De vergroening bestaat uit drie componenten:

1. Voor bedrijven met blijvend grasland: instandhouding van blijvend grasland.
2. Voor bouwland: gewasdiversiteit. Bedrijven tussen 10 en 30 ha moeten (op hetzelfde moment) minimaal 2 gewassen telen, bedrijven groter dan 30 ha minimaal 3 gewassen. De eis geldt niet voor bouwland op bedrijven waar meer dan 75% van de oppervlakte in gebruik is voor veehouderij (teelt van voedergewassen) en de oppervlakte bouwland kleiner is dan 30 ha.
3. Ook voor bouwland: realiseren van 5% *Ecological Focus Area* (EFA), bedrijfsoppervlak dat primair ten dienste staat van de natuur. Deze eis geldt niet voor akkerbouwbedrijven kleiner dan 15 ha en graslandbedrijven met minder dan 30 ha bouwland. Onder bouwland wordt hier verstaan alle gewassen die geen permanent grasland zijn. Ook tijdelijk grasland wordt dus tot het bouwland gerekend.

Daarnaast is er een vergroeningsalternatief: deelname aan een erkend duurzaamheidscertificaat. Hierop komen we later nog terug.

Ecological Focus Areas (EFA's)

EFA's mogen worden ingevuld met:

- nieuwe of bestaande landschapselementen. Bestaande landschapselementen tellen ook mee als ze buiten de oppervlakte liggen waarover hectarepremies worden aangevraagd. Wel moeten ze aangrenzend liggen aan de percelen bouwland waarover de 5% is berekend;
- bufferstroken langs waterlopen;
- natuurvriendelijke oevers;
- akkerrandenbeheer;
- sloten, althans als ze grenzen aan één van de voorgaande elementen, en tot maximaal 4 m breed;
- teelt van eiwitgewassen, maar alleen in combinatie met één van de andere invullingen. Welke eiwitgewassen worden toegestaan, is nog niet duidelijk; het ministerie heeft hierover nog onderzoek uitstaan.

De verdere invulling van dit onderdeel van de vergroening volgt nog en moet voor 1 augustus 2014 aan Brussel zijn gemeld. In de Brusselse voorstellen is de mogelijkheid opgehouden dat de 5% tussentijds (na evaluatie in 2017) nog stijgt naar 7%, het percentage dat oorspronkelijk in het Commissievoorstel zat.

Als we er van uitgaan dat de kosten van de vergroening vooral voor rekening van de EFA's komen, komt 5% EFA neer op een vergoeding van € 2.400,- per ha EFA. Als het aandeel zou worden verhoogd naar 7%, zou dat neerkomen op ruim € 1.700,- per ha EFA. Als je er van uitgaat dat ook een deel van de bestaande elementen kwalificeert als EFA (volgens Alterra landelijk 2%, in Groningen 1%), is de vergoeding per ha *extra* gerealiseerde EFA hoger dan de genoemde bedragen.

Collectieve invulling EFA's

De helft van de oppervlakte aan EFA's mag collectief, op gebiedsniveau, worden ingevuld. Daarvoor zijn twee mogelijkheden:

- het keukentafelniveau: afspraken tussen maximaal 10 naburige grondgebruikers. Zij moeten elk hun eigen 2,5% realiseren, maar mogen onderling afspraken maken over de realisering van de resterende oppervlakte. De bedoeling is dan wel dat die afspraken ecologisch voordeel opleveren;
- een hoger (gebieds-)niveau. Dit wordt wel het Deense model genoemd. Hierbij stelt de overheid in een gebiedsplan vast waar de EFA's komen te liggen. Dat klinkt erg top-down, maar het ministerie heeft al geopperd dat ANV's hiervoor zelf een voorstel kunnen doen, waarna de overheid er een stempeltje op zet. Zo zou het EFA-plan het toekomstige gebiedsplan / de gebiedsofferte kunnen vergezellen, of hiervoor de onderlegger kunnen vormen.

Wegingsfactoren

Niet elke hectare van de eerder genoemde invullingen geldt ook als één hectare EFA. Ten eerste komen er wellicht forfaitaire aannamen om lijnvormige elementen om te rekenen naar oppervlakten (100 meter akkerrand of houtwal is een standaard aantal vierkante meters, ongeacht de feitelijke breedte). Ten tweede komen er wegingsfactoren voor de "EFA-waardigheid" van de verschillende invullingen. In de blauwdruk van de Europese Commissie staat hier bijvoorbeeld een factor 1,5 voor akkerranden en houtwallen (1 hectare telt als 1,5 ha EFA) en voor eiwitgewassen een factor 0,3. Met deze wegingsfactoren (in combinatie met de eventuele forfaitaire omrekeningsfactoren) kan de overheid sturen op de keuzen die grondgebruikers maken.

Geen dubbelbetaling

Akkerrandenbeheer is de enige *beheervorm* die als EFA kwalificeert – de andere typen EFA's hoeven in beginsel niet te worden beheerd. Althans, het ministerie denkt daar nog over na. Europees is vastgelegd dat er geen dubbelbetaling mag plaatsvinden uit de tweede pijler (agrarisch natuurbeheer). De vergroeningspremie vergoedt immers (net als een deel van de SNL-vergoeding) voor het feit dat er geen landbouwproductie plaatsvindt. In de SNL-vergoeding bedraagt het inkomensdervingsdeel op klei zo'n € 1.700,- per ha en op zand zo'n € 1.200,- per ha. Daarnaast wordt circa € 450,- betaald voor de extra arbeid van apart inzaaien en maaien van de rand (actief beheer). Het ministerie weet nog niet precies hoe het de dubbelbetaling zal vermijden:

- één optie is om alleen de component inkomensderving in mindering te brengen op de SNL-vergoeding. Er blijft dan dus € 450,- aan beheervergoeding over bij randen die ook als EFA worden opgegeven;
- een andere optie is om de hectares gewoon tegen elkaar weg te schrappen: elke hectare die als EFA wordt opgegeven, kan niet meer worden opgegeven voor het SNL. Dit zou de consequentie zijn van het feit dat al bij de vergroeningsvoorwaarden is of wordt vastgelegd dat de rand natuurgericht moet worden beheerd.

Voordeel van de eerste optie is dat er wat extra verdien capaciteit ontstaat, c.q. dat er een budget is waarmee overheid en collectieven kunnen sturen op gewenste invullingen. Nadeel is dat er verschillen in betaling voor akkerrandenbeheer komen binnen en buiten akkervogelkerngebied (maar hierop zou je in de gebiedsofferte iets kunnen verzinnen). Voordeel van de tweede optie is de administratieve eenvoud.

Bij andere invullingen dan met akkerranden / natuurbraak is dubbelbetaling in beginsel niet aan de orde. Voor landschapselementen geldt bijvoorbeeld dat de SNL-vergoeding louter compenseert voor de inzet van arbeid en materieel en niet voor het grondbeslag van het element.

Vergroeningsalternatief

Deelname aan een duurzaamheidscertificaat staat nog steeds overeind als alternatief voor de drie eerder genoemde maatregelen. Het certificaat moet dan wel een vergelijkbaar groen effect hebben. Dijkema gaat de sector helpen om een certificaat te ontwikkelen dat aan die eis voldoet. Zo heeft de Stichting Veldleeuwerik aangegeven dat het zijn protocollen momenteel doorontwikkelt tot een certificaat dat voor EZ geldt als 'groencertificaat' in het kader van het GLB.

Sancties

De sanctie op het niet voldoen aan de vergroening bestaat uit het verlies van 125% van de vergroeningspremie, dus de premie zelf plus € 30,- per ha korting op de basispremie. Er resteert dan een premie van zo'n € 250,-. De korting op de basispremie treedt pas in 2017 in werking. Daarbij moet worden bedacht dat de hectarepremies (incl. de vergroeningspremie) geleidelijk –in zes jaar tijd – toegroeien naar het nieuwe niveau. Voor bedrijven die erop vooruit gaan betekent dit dat ze pas in 2019 op het volledige niveau zitten.

2. Wat betekent de vergroening voor de Groninger akkerbouw?

In Groningen moet naar schatting 3.750 ha EFA worden gecreëerd (zie het eerste kader op de volgende bladzijde). Daarmee is een bedrag gemoeid van € 9 mln. Een deel van deze oppervlakte (gemiddeld over Groningen zo'n 1,5% ofwel 1.125 ha) zal worden opgevuld door bestaande elementen. Een ander deel (980 ha

ofwel 1,3%) kan worden opgevuld door reeds aanwezig akkerrandenbeheer, al ligt dat geclusterd in kerngebieden. Er moet dus zo'n 1.650 ha extra EFA worden gerealiseerd. Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat akkerbouwers naar aanleiding van de vergroeningsmogelijkheden andere keuzen gaan maken dan randenbeheer – bijvoorbeeld de teelt van eiwitgewassen (hetgeen overigens alleen maar in combinatie met andere invullingen kan). Daarnaast kunnen akkerbouwers besluiten om de vergroening links te laten liggen en de korting op de basispremie voor lief te nemen. De verwachting is dat dit niet op grote schaal zal plaatsvinden, maar alleen bij bijvoorbeeld pootaardappelen en tuinbouwgewassen.

Er zijn 'verdienmogelijkheden' bij invulling van EFA's met akkerrandenbeheer (zie het tweede kader hieronder), maar deze hangen sterk af van de manier waarop het ministerie dubbelbetaling met het SNL zal opheffen.

Welke oppervlakte EFA's moet Groningen realiseren?

Als we de Groningse oppervlakten akkerbouw, tuinbouw en tijdelijk grasland optellen, komen we op ongeveer 110.000 ha (alle cultuurgrond minus de oppervlakte permanent grasland). Omdat er uitzonderingen zijn voor biologische bedrijven, kleine akkerbouwbedrijven en veebedrijven met relatief weinig akkerbouwmatige gewassen, hanteren we als grove aanname dat het "EFA-plichtige" areaal rond de 75.000 ha zal zijn. Over dit areaal 5% EFA moet worden gerealiseerd. Dat is 3.750 ha. Uit een analyse van Alterra blijkt dat er in de akkerbouw gemiddeld in Nederland ongeveer 2% aan *bestaande* elementen is die als EFA kwalificeren. In Groningen is dat slechts 1%, in de grootschalige open gebieden nog minder. Als daar (delen van) sloten bovenop komen, stijgt dat percentage wellicht naar 1,5%. Aangenomen dat er al 1,5% (1.125 ha) ligt, dan moet er nog 3,5% (2.625 ha) worden gerealiseerd. De helft hiervan (ruim 1.300 ha) mag collectief, op gebiedsniveau worden gerealiseerd.

In de 53.000 ha akkervogelkerngebied, waar nu zo'n 980 ha aan akkerranden ligt, moet 5% van naar schatting (de vrijstellingen en de oppervlakte grasland verdisconterend) 30.000 ha aan EFA's worden gerealiseerd: 1.500 ha. Aangenomen dat hier al 980 ha randen ligt en nog eens 300 ha (1%) aan landschapselementen, dan hoeft hier nog maar 220 ha extra worden gerealiseerd. Overigens biedt het Natuurbeheerplan 2014 ruimte voor slechts 745 ha aan akkervogelbeheer. In dat geval moet nog zo'n 450 ha extra worden gerealiseerd.

Biedt vergroening met akkerrandenbeheer verdienmogelijkheden?

Akkerrandenbeheer is de enige invulling van EFA's die ook een beheercomponent kent en onderdeel uitmaakt van de SNL-pakketten. Aangezien Brussel het principe hanteert dat er geen dubbelbetaling mag plaatsvinden, zal er verrekening moeten plaatsvinden tussen SNL-vergoeding en vergroeningspremie. We schetsen hier de 'verdienmogelijkheden' als EZ zou besluiten om op de SNL-vergoeding alleen de inkomensdervingscomponent te korten en de premie voor actief beheer (circa € 450,- per ha) intact te laten.

Uitgaande van een vergroeningspremie van € 120,- per ha, waarbij 5% als EFA moet worden ingericht, betaalt Brussel € 2.400,- per ha EFA (als we de kosten van gewasdiversiteit even op nul zetten). Die vergoeding stijgt naarmate er al elementen aanwezig zijn die als EFA kwalificeren. Anderzijds kun je verdedigen dat de vergroeningspremie in dit geval compenseert voor het grondbeslag van die elementen, iets dat het SNL niet doet.

Op *kleigrond* is de SNL-vergoeding voor akkervogelbeheer € 2.139,- per ha. De inkomensdervingscomponent hierin is bijna € 1.700,- per ha. Die wordt dus voortaan uit de vergroeningspremie betaald. Er wordt dan nog een bedrag van € 700,- per EFA-hectare extra verdiend.

Op *zandgrond* betaalt het SNL voor akkervogelbeheer € 1.652,- per ha. Hiervan bestaat grofweg € 1.200,- per ha uit compensatie van productiederving, die voortaan uit de vergroeningspremie wordt betaald. Hier blijft er dus nog € 1.200,- per EFA-hectare over.

In beide gevallen is dus sprake van een gedeeltelijke win-winsituatie. Vooral op zandgrond kan nog een aardig bedrag aan vergroeningsgeld worden overgehouden. Mocht het ministerie besluiten dat een natuurgericht randenbeheer integraal onderdeel uitmaakt van de vergroeningsvoorwaarden, dan zal de gehele SNL-vergoeding vervallen. In dat geval moet van de 'winst' € 450,- per ha worden afgetrokken. Ook als de Brussel de EFA-verplichting over enkele jaren alsnog verhoogt naar 7%, veranderen de cijfers aanzienlijk.

3. Vergroening en akkervogels

Mogelijkheden voor stimuleren van vogelvriendelijke EFA-invullingen

Uit de recente evaluatie van de WGK en eerder onderzoek blijkt grofweg het volgende als het gaat om de betekenis van de verschillende EFA-invullingen voor akkervogels:

- a. Vogelvriendelijk beheerde akkerranden vormen een waardevol biotoop voor veel akkervogels. Dat beheer moet dan specifiek zijn gericht op de betekenis voor akkervogels, dus eigenlijk à la de SNL-pakketten. Het beheer kan worden opgenomen in de vergroeningseisen of worden ingevuld vanuit het SNL (de € 450,- voor actief beheer). Voordeel van het eerste is dat er straks een behoorlijke oppervlakte kwalitatief goede randen ligt en er nog geld over is voor extra dingen vanuit het SNL (de € 2 mln. die daar nu in omgaat). Voordeel van het tweede is dat provincie en collectieven wisselgeld hebben om sturing te geven aan de invulling van de vergroening (bijv. akkerranden stimuleren boven eiwitgewassen) en/of om mensen te bewegen de helft van de akkerranden collectief in te vullen.
- b. Naast akkerranden kunnen blokken natuurbraak een gunstig effect hebben. Sturing uitoefenen op de vorm van het akkerrandenbeheer kan eigenlijk alleen bij een collectieve aanpak (zie verderop).
- c. De rol van landschapselementen (met name in relatie tot de situering van akkerrandenbeheer) is tot dusverre onderschat en was onderwerp van het Leefgebiedenproject. Van de kwalificerende landschapselementen zijn houtopstanden (bosjes, veldstruweel) gunstig voor een aantal zangvogels, maar weer niet altijd voor vogels van zeer open akkerland (veldleeuwerik, kiekendief). Het is nog wat onduidelijk welke houtopstanden gaan kwalificeren als EFA: houtwallen, heggen en houtsingels wel, maar individuele elementen staan nog ter discussie. Ook extensief beheerde (gras)dijken kwalificeren niet als EFA. Zoals de WGK-evaluatie laat zien, kunnen deze echter wel, gecombineerd met akkerrandenbeheer, een belangrijke functie vervullen voor de ruigpootbuizerd.
- d. Eiwitgewassen: in Groningen is geëxperimenteerd met verschillende vogelvriendelijke gewassen, waaronder verschillende eiwitgewassen. Tot dusverre is alleen van luzerne bekend wat daarvan de effecten zijn. Dit blijkt, mits aangepast beheerd, een gunstig broed- en voedselgewas te kunnen zijn. Het kan wellicht zelfs een oplossing bieden voor het nog steeds afnemende broedsucces van de veldleeuwerik en van de 'ecologische val' van intensief graslandbeheer in de directe omgeving van akkerrandenbeheer. De luzerne moet dan wel op de juiste plaatsen worden geteeld en aangepast worden beheerd (maairegime). Op dit moment stelt de vergroening geen eisen aan de teelt van luzerne of andere eiwitgewassen. Beheerbepalingen bij de teelt zouden door EZ of door het collectief moeten worden toegevoegd. Het laatste kan alleen bij collectieve invulling (zie hierna).
- e. Het ministerie laat door Alterra nog uitzoeken of er nog andere gewassen zijn die als EFA zouden kunnen kwalificeren. Zo is in de GLB-pilot geëxperimenteerd met karwij, boekweit en Japanse haver, maar de effecten daarvan zijn (althans op perceelsniveau) niet duidelijk.

Via de lijst van toegestane invullingen (m.n. waar het gaat om landschapselementen) en via de wegingsfactoren voor EFA-invullingen kan de overheid sturing geven aan meer en minder gewenste invullingen.

Collectieve invulling EFA's / sturing op situering

- a. Los van de vraag of het beheer goed is geregeld, wordt door de vergroening in beginsel een willekeurige lappendeken van kleine groene elementen gecreëerd verspreid over alle bouwland, binnen en buiten akkervogelkerngebieden. Dat is doorgaans weinig effectief. Er is dus veel voor te zeggen om te sturen op de situering van de EFA's. Dat kan eigenlijk alleen:
 - via de 2,5% die collectief mag worden ingevuld;
 - als er bij akkerbouwers animo is om hun vergroeningsplicht over te dragen;
 - door financiële sturing, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om (extra) SNL-geld te sluizen naar bepaalde EFA-invullingen en -locaties en/of door het toepassen van hogere wegingsfactoren bij collectieve invulling.
- b. Bovenop de 980 ha akkerrandenbeheer die er al ligt, moet nog zo'n 1.650 ha extra EFA worden gecreëerd. Die opgave ligt vooral buiten de kerngebieden. In beginsel kan een deel hiervan naar de kerngebieden worden gesluisd door een collectieve invulling. Hierdoor kan in de kerngebieden een stevige dekking (ongeveer 7,5%) aan vogelvriendelijke beheervormen worden bereikt.

Bijlage 2. Gecombineerde dichtheidskaarten voor de drie soortgroepen

De kaarten zijn als volgt tot stand gekomen. Uit de drie soortgroepen die we in hoofdstuk 3 onderscheiden (doelsoorten + 'meeliftsoorten') hebben we de soorten geselecteerd die op de Rode Lijst staan of *als broedvogel* op de lijsten van soorten met internationale status. Dat leidt tot de volgende lijstjes:

Kaart 1: grauwe-kiekendiefgroep

grauwe kiekendief
blauwe kiekendief
ruigpootbuizerd
torenvalk
velduil
ransuil

Kaart 2: veldleeuwerikgroep

veldleeuwerik
gele kwikstaart
graspieper
kwartelkoning
wulp

Kaart 3: patrijsgroep

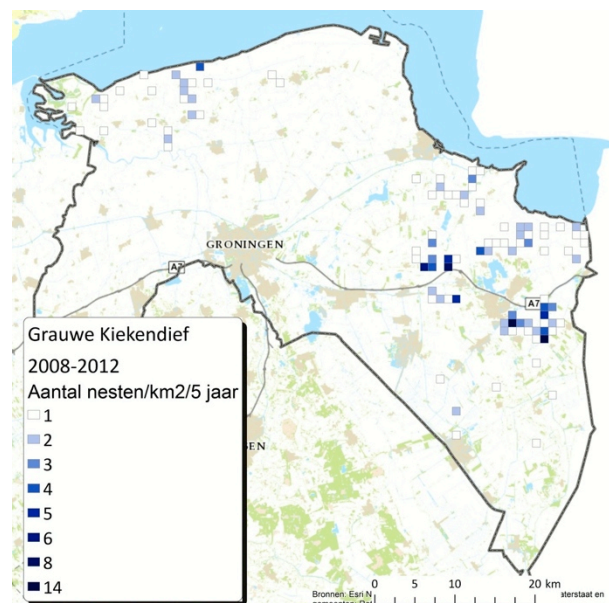
patrijs
paapje
kneu

Voor groep 1 is het – vanwege de lage aantallen – lastig om een gecombineerde kaart te maken. Daarom hanteren we als indicator hiervoor de verspreidingskaart van de grauwe kiekendief (kaart 1; zie ook WGK-rapport, pagina 138).

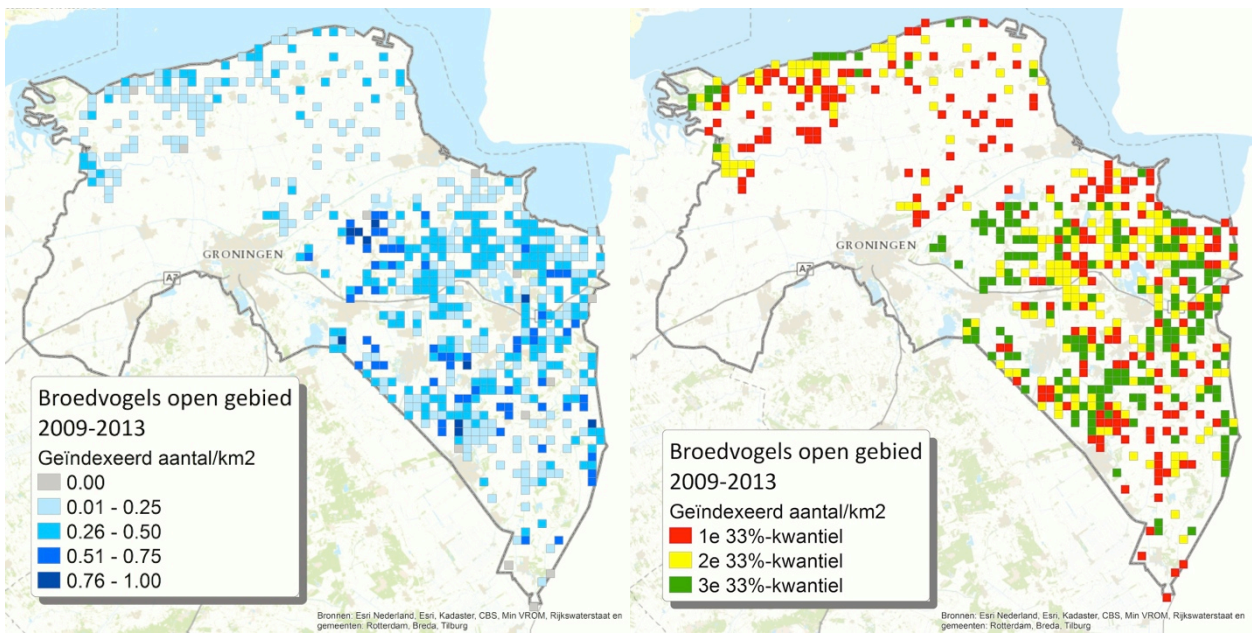
Voor de groepen 2 en 3 was de werkwijze als volgt:

- er zijn twee kaarten per groep gemaakt: één met alle dichtheidsklassen en één met alleen de hogere dichtheden (tweede en derde kwantiel uit het WGK-rapport);
- er zijn nieuw dichtheidsklassen gemaakt: de dichtheden zijn opnieuw geïndexeerd op een schaal van 1-100 en vervolgens samengevoegd. Zouden we dit niet doen en gewoon dichtheden bij elkaar optellen, dan zouden we de vogels die in lagere dichtheden voorkomen (vaak de wat zeldzamer soorten) benadelen, c.q. minder zichtbaar maken.

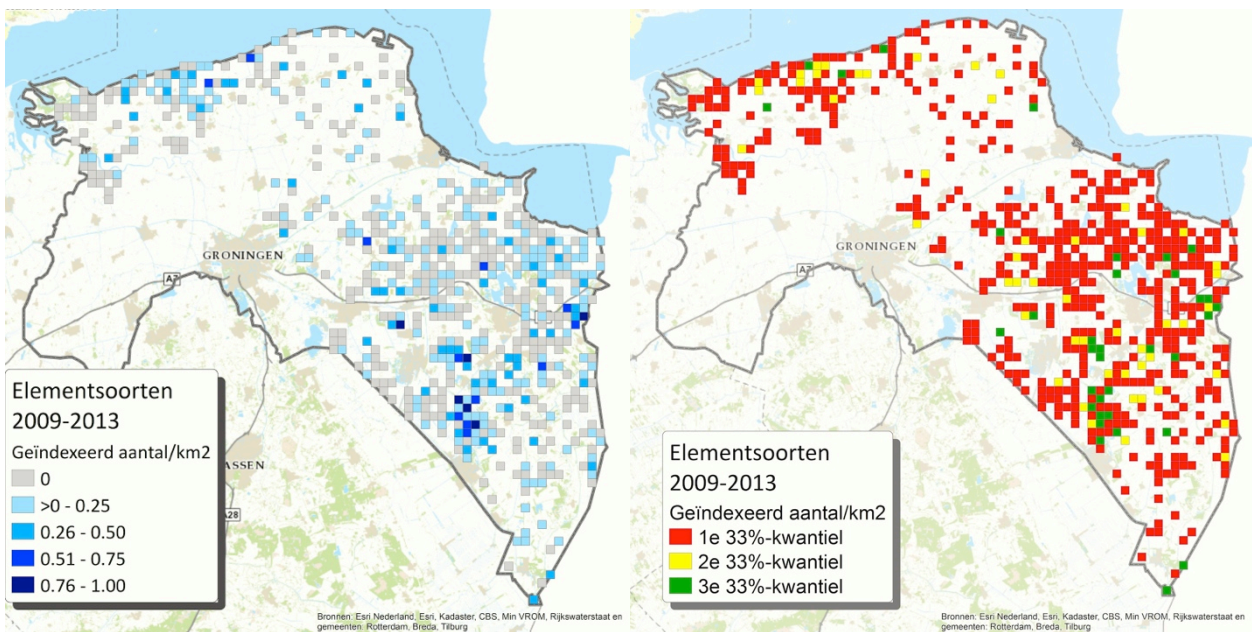
Voor de elementsoorten (kaarten 4 en 5) blijkt zo een weinig representatief beeld te ontstaan. Dat komt door de relatief lage dichtheden van de geselecteerde soorten (soorten met hogere dichtheden als geelgors en blauwborst zijn immers weggelaten). Voor een meer representatieve combinatiekaart van elementbroeders moet nog wat meer worden gestoeid met de beschikbare gegevens.



Kaart 1. Verspreiding van de grauwe kiekendief



Kaarten 2 en 3. Gecombineerde dichtheden van vijf broedvogels van open gebieden, naar oplopende dichtheid (links) en naar 33%-dichtheidskwantielen (rechts).



Kaarten 4 en 5. Gecombineerde dichtheden van drie elementbroeders, naar oplopende dichtheid (links) en naar 33%-dichtheidskwantielen (rechts).

Colofon

Uitgave: Vereniging BoerenNatuur, Stichting Werkgroep Grauwe Kiekendief en Stichting Landschapsbeheer Groningen

Financiering: Provincie Groningen

Foto's: Hans Hut / Werkgroep Grauwe Kiekendief (omslag, pag. 8 en 23), Albert-Erik de Winter / Landschapsbeheer Groningen (pag. 2, 10, 17 en 25) en Paul Terwan (pag. 19)

Wijze van citeren:

Terwan, P., A. Datema, J. de Milliano & B. Koks 2014. *Waarheen met de akkervogels in Groningen? Advies provinciaal akkervogelbeleid vanaf 2016*. Vereniging BoerenNatuur, Stichting Werkgroep Grauwe Kiekendief en Stichting Landschapsbeheer Groningen.

Maart 2014

