



foto Bernard de Jong

## Pleisters plakken op een leefgebied dat grotendeels ongeschikt is Agrarisch natuurbeheer voor weidevogels móet beter

Vijftig jaar na de eerste aanzet om landbouw en natuur weer met elkaar in balans te brengen, zijn de recente conclusies over de effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) opnieuw teleurstellend. Met de huidige vorm en omvang is het nog niet gelukt om de dalende populatietrends van veel vogelsoorten om te buigen. Maar mogen we dit wel verwachten van het ANLb? En hoe gaat de extra 500 miljoen euro per jaar voor het agrarisch natuurbeheer het verschil maken?

**tekst** Bernard de Jong (Vogelbescherming Nederland)

> Het Nederlandse landbouwsysteem is terechtgekomen in een patstelling en moet op de schop. Stikstofuitstoot, klimaatverandering, mestoverschotten, ontoereikende waterkwaliteit en biodiversiteitsverlies maken duidelijk dat we anders om moeten gaan met ons landgebruik. Maar hoe? De aanwezigheid van weidevogels is een goede graadmeter voor de kwaliteit van een landschap. Denk aan een gezonde bodem, natte graslanden met bloemen en kruiden, voldoende voedsel in de vorm van bereikbare insecten en plekken om te schuilen en te rusten. Het agrarisch natuurbeheer kan aan dit landschap bijdragen, mits daaraan de juiste invulling wordt gegeven. Na 1960 zijn de populaties van veel soorten uit het agrarische gebied gemiddeld met meer

dan 70 procent afgenomen. Al in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw, toen weidevogels nog profiteerden van extensieve boerenlandbouw, waarschuwden vooraanstaande vogelexperts als Herman Klomp en Karel Hendrik Voous voor de gevolgen van intensivering van landgebruik. Sindsdien hebben vochtige, bloem- en structuurrijke graslanden plaatsgemaakt voor kruidenarme, egale biljartlakens. Het landschap is bovendien versnipperd door toename van bebouwing en bijbehorende infrastructuur. Jaar op jaar produceren weidevogels daarom onvoldoende jongen om de populaties in stand te houden. Voor de grutto is dit in beeld gebracht aan de hand van gekleurde jonge grutto's.

### Aanloop naar ANLb

De Relatienota van 1975 vormde de start om de balans tussen natuur en landbouw, waarvan het samenvallen niet langer vanzelfsprekend

was, te herstellen. Het agrarisch natuurbeheer was geboren, met als belangrijk doel stabilisatie en daarna groei van de weidevogelpopulaties. Sindsdien zijn er veel momenten geweest waarop weidevogels op de politieke agenda stonden. Er werden actieprogramma's opgetuigd en initiatiefnota's ingediend, vaak met de grutto als gidssoort. Maar als puntje bij paaltje kwam, ontbrak het aan voldoende financiering om de ambities waar te maken of werd maar een deel van de benodigde maatregelen uitgevoerd. Evaluaties en onderzoeken gaven aan dat naast het agrarisch natuurbeheer ook veranderingen in het landbouwsysteem nodig zijn om de doelen te halen.

Met de herziening van het ANLb in 2016 kreeg het agrarisch natuurbeheer een nieuwe gedaante. Niet langer sloot de overheid contracten met individuele boeren, maar er werden agrarische collectieven opgericht om op gebiedsniveau uitvoering te geven aan het beheer. De collectieven dienen een gebiedsofferte in bij de provincies, die toetsen of de aanvraag voldoet aan de randvoorwaarden uit het provinciale Natuurbeheerplan. Vervolgens maakt het collectief afspraken met de individuele boeren. In potentie een belangrijke vooruitgang voor het uitrollen van effectief beheer, omdat het collectief op gebiedsniveau kan sturen op samenhangend beheer in de meest kansrijke gebieden, ook wel bekend als de kerngebiedenbenadering. Voor het ANLb werd een doelenkader ontwikkeld, gericht op 68 doelsoorten (waarvan 54 vogelsoorten) waarvoor Nederland vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) de internationale verplichting heeft om de staat van instandhouding te verbeteren of te behouden. Veel provincies hebben daarnaast ook nog eigen doelsoorten toegevoegd, zoals de kraanvogel in Overijssel en het oranjetipje in Drenthe. De doelsoorten werden toegewe-

zen aan leefgebieden zoals open grasland, open akkerland en dooradering, waarbinnen beheercontracten kunnen worden afgesloten. Bij het begrenzen van die leefgebieden speelden onder andere ecologische kenmerken en het voorkomen van soorten een belangrijke, maar niet alles bepalende rol. De agrarische collectieven gaven aan te zoeken naar het midden tussen ecologische en economische argumenten en voldoende enthousiaste boeren.

### Waarom ANLb niet slaagt

De zoektocht naar die enthousiaste boeren raakt een belangrijk knelpunt: deelname aan het ANLb is geheel op vrijwillige basis. Veel boeren zijn enthousiast en bereid om maatregelen in te passen, maar de boer is geen dief van de eigen portemonnee. Een doorsnee melkveehouderij kan op maximaal 20 procent van het land beheermaatregelen nemen die bijdragen aan het leefgebied voor weidevogels, zogenaamd 'zwaar beheer'. De mindere kwaliteit ruwvoer van beheerpercelen is tot 20 procent goed inpasbaar, bijvoorbeeld voor droge koeien en jongvee. Bij een groter aandeel zwaar beheer loopt echter ook de melkproductie terug. Deze doorwerking in de bedrijfsvoering wordt niet gecompenseerd met de huidige tarieven voor de beheerpakketten. De ecologische evaluatie van het ANLb bevestigt opnieuw dat in het huidige landschap veel meer zwaar beheer nodig is om stabiele en groeiende weidevogelpopulaties te krijgen. Voor soorten van het leefgebied open grasland is dat gemiddeld minimaal 40 procent. Om meer dan 20 procent zwaar beheer in te passen is een structurele verandering van bedrijfsvoering nodig met minder dieren per hectare. Ook zijn soms investeringen nodig in stallen en machines, bijvoorbeeld om ruige stalmest te kunnen benutten. De vergoedingen vanuit het ANLb zijn onvoldoende om een

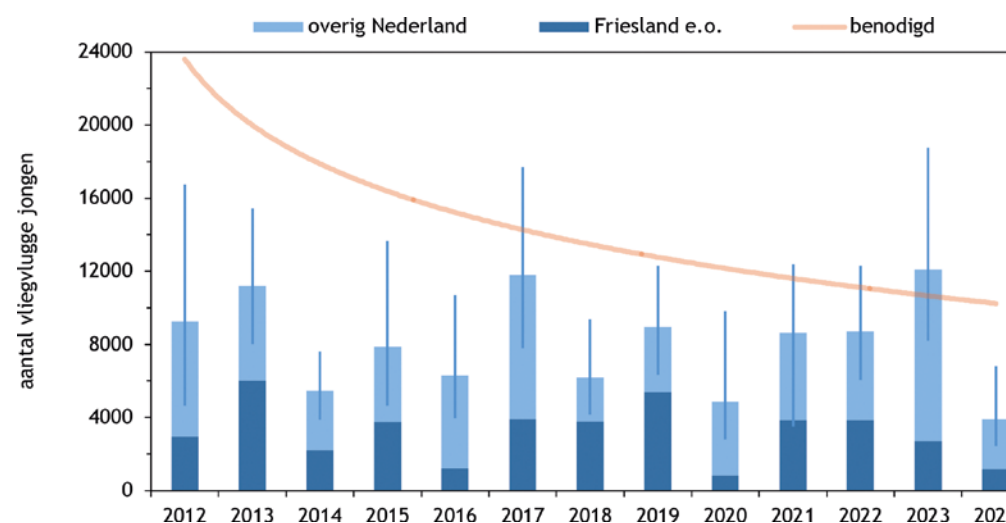
dergelijke doorontwikkeling te maken. Daardoor draagt agrarisch natuurbeheer tot op heden te weinig bij aan goed weidevogelleefgebied. Veel gebieden liggen als kleine postzegels in een versnipperd landschap. De beheermaatregelen zijn onvoldoende gericht op het ontwikkelen van goed leefgebied voor de lange termijn. Weidevogels zijn onvoldoende gebaat bij kleinschalige maatregelen. De veel toegepaste en goed bedoelde kruidenrijke perceelranden dwingen weidevogelgezinnen met kuikens om grote afstanden af te leggen op zoek naar voedsel. Dit maakt ze kwetsbaar voor verhongering en predatie. Ook plas-dras – het tijdelijk onder water zetten van een deel van een perceel – is populair, maar het risico van een ecologische val ligt op de loer als daaromheen te weinig kwalitatief beheer ligt. In veel beheermozaïeken nemen maatregelen zoals deze een prominente plek in. In de huidige vorm is dit echter niet veel meer dan het plakken van pleisters op een leefgebied dat grotendeels ongeschikt is.

### Zwaar beheer en waterpeil

Kijken we naar het totaaloppervlak waarop nu agrarisch natuurbeheer plaatsvindt, dan gaat het om ongeveer 35.000 hectare zwaar beheer dat daadwerkelijk iets bijdraagt aan het leefgebied voor weidevogels. Dat is slechts 3,65 procent van het graslandoppervlak in Nederland. In tegenstelling tot zoals beoogd was met de kerngebiedenbenadering, zijn sinds 2016 het oppervlak en de concentratie van zwaar beheer nauwelijks toegenomen. Wel is binnen het zwaar beheer een kleine kwaliteitsverbetering gerealiseerd, onder andere door een verschuiving van uitgesteld maaibeheer naar kruidenrijk grasland. De voornaamste randvoorwaarde voor goed weidevogelleefgebied is een hoog waterpeil. Dit lijkt de afgelopen decennia in de vergetelheid te zijn geraakt omwille van de agrarische productie. Het handhaven van een hoger peil op gebiedsniveau lijkt nauwelijks nog te realiseren binnen het bestaande agrarische landschap. Natte graslanden bieden te weinig draagkracht voor grote landbouwmachines en bovendien komt er te weinig ruwvoer van af om de koeien de winter door te helpen.

### Integrale aanpak met het Aanvalsplan Grutto

In 2020 werd het Aanvalsplan Grutto aangeboden aan toenmalig landbouwminister Carola Schouten. Dit plan gaat uit van 35 gebieden van elk ongeveer 1000 hectare die niet alleen groei van de 'eigen' weidevogelpopulaties moeten realiseren, maar ook de brongebieden moeten vormen voor het herstel van populaties in andere potentieel geschikte gebieden. Het Aanvalsplan richt zich op een aanpak waarbij meerdere aspecten integraal worden belicht: gebieden van voldoende schaal, een hoog waterpeil, veel kruidenrijk grasland, aangepast agrarisch beheer en actief predatorenbeheer. Maar ook het langjarig bedrijfs-economisch perspectief voor deelnemende boerenbedrijven krijgt nadrukkelijk aandacht. Het Aanvalsplan werd politiek breed gesteund en



**Figuur 1.** Geschatte aantallen vliegvlug geworden gruttokuikens in Friesland e.o. en overig Nederland in 2012-2024. De blauwe verticale lijnen geven het 90 procent-betrouwbaarheidsinterval van de landelijke totaalschatting. De oranje lijn geeft bij benadering aan hoeveel vliegvlugge jongen geproduceerd moeten worden om de Nederlandse gruttotopopulatie stabiel te houden; die lijn daalt doordat de broedpopulatie afneemt. Bron: Sovon-rapport 2024/76



Kraai

## Roofdieren bestrijden

Predatie – eieren en kuikens die worden opgegeten door roofdieren – draagt in belangrijke mate bij aan de achteruitgang van veel weidevogels. Het is niet vreemd dat dit probleem steeds groter wordt. De bescherming van veel fauna – waaronder roofdieren – is in de loop der jaren sterk verbeterd, waardoor soorten en aantallen predatoren zijn toegenomen. Tegelijkertijd is het Nederlandse landschap door ruilverkaveling, diepe ontwatering en andere versnippering zodanig veranderd dat het voor predatoren zeer geschikt en voor weidevogels zeer ongeschikt is geworden. Dit alles maakt dat, gegeven het huidige landschap, predatiebeheer in veel gebieden nodig is om de populaties weidevogels in de benen te houden. Het is echter een vorm van symptoombestrijding. Een duurzame oplossing ligt in de realisatie van leefgebieden van voldoende omvang en kwaliteit.

het benodigde budget voor inrichting en beheer werd grotendeels toegezegd. Echter, de enige route waarop dit geld tot nu toe besteed kan worden, loopt via de bestaande ANLb-systematiek. Dat betekent dat de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering een groot knelpunt blijft, omdat veel boeren vooral afhankelijk blijven van een hoge melkopbrengst. Van een integrale uitvoering van het plan is dan ook nog geen sprake, met name omdat onderdelen van een alternatief verdienmodel nog niet zijn uitgewerkt. Ook kan nog geen langjarige zekerheid worden geboden aan boeren. Ondanks de goede bedoelingen is er dus nog steeds geen sprake van adequate bescherming van belangrijke weidevogelgebieden.

### Vanuit vogelperspectief

We moeten opnieuw naar het landschap kijken vanuit het perspectief van weidevogels. Met name voor de grutto heeft Nederland een grote verantwoordelijkheid. Een groot deel van de Noordwest-Europese populaties van deze soort broedt in ons land. Leveren we werkelijk de inspanningen die nodig zijn om leefgebieden te realiseren waarin de grutto en de Kievit zich thuis voelen? Denk aan vochtige weilanden met veel bloemen en kruiden, afwisselend hoge en lage vegetatie, her en der een aantal koeien. Maar ook het minimaliseren van agrarische activiteiten is belangrijk, zoals maaien tijdens het broedseizoen. Zo worden gezinnen met hun kuikens niet op drift gejaagd en wordt de kans op predatie verkleind. Gedurende het hele broedseizoen zijn robuuste

gebieden nodig met voldoende kuikenland in ruimte en tijd voor gezinnen met kuikens. Weidevogelbeheer vraagt om extensief landgebruik. Voor extensieve landbouw hebben boeren meer grond nodig of minder dieren per hectare. Grond is de laatste jaren vrijwel onbetaalbaar geworden, met name voor jonge boeren. Hierdoor wordt het nóg moeilijker om agrarisch natuurbeheer in te passen in de agrarische bedrijfsvoering. Een actief grondbeleid van overheden is daarom hard nodig. Daarbij wordt bijvoorbeeld grond van stoppende boeren aangekocht door de overheid en tegen een gereduceerd bedrag, met langjarige voorwaarden voor gebruik als weidevogelgrond, verkocht aan 'weidevogelboeren'. Grond blijft schaars, dus een andere mogelijkheid is om grondeigenaren een vergoeding te bieden om eigen grond langjarig voor weidevogels in te richten. De eigenaar van de grond krijgt dan een deel van de agrarische waarde van de grond uitgekeerd, waarmee investeringen gedaan kunnen worden die nodig zijn om het bedrijfssysteem duurzaam te ontwikkelen. Dat dit succesvol kan zijn, wordt bewezen door initiatieven zoals het Rijke Weide Vogelfonds dat met particuliere investeringen grond aankoopt in Idzega, een belangrijk weidevogelgebied in Zuidwest-Friesland.

### Systeemverandering noodzakelijk

Vanaf 2026 staat er structureel jaarlijks 500 miljoen euro extra op de begroting voor het agrarisch natuurbeheer in brede zin, waar het ANLb onder-

deel van is. Dit is een enorme uitbreiding van het budget en biedt kansen om effectief bij te dragen aan het behoud en herstel van onze weidevogels. Het ANLb is daarbij een belangrijke bouwsteen en met de agrarische collectieven is een organisatiestructuur neergezet die zich stevig heeft verankerd in het agrarisch landschap in Nederland. Maar het ANLb kan het niet alleen. Een planologische bescherming van leefgebieden voor weidevogels is noodzakelijk om de grutto en andere weidevogels in Nederland te behouden. Daarbij is een systeemverandering nodig voor boerenbedrijven die een groot deel van het bedrijfsoppervlak inrichten als weidevogelleefgebied. Inzet van actief grondbeleid, langjarige beheerafspraken – bij voorkeur overeenkomsten die een generatie meegaan – en een passende beloning voor beheer van het landschap zijn hierbij essentieel. Ook kan meer synergie worden gezocht met de natuurgebieden van terreinbeherende organisaties, zodat leefgebieden van voldoende omvang en kwaliteit ontstaan. Goede voorbeelden hiervan zijn te vinden in Amstelland, Eemland en Arkemheen. Met duidelijke doelen en kaders en met de juiste instrumenten en middelen voorkomen we een volgende teleurstelling. Zo scheppen we samen realistische verwachtingen voor het agrarisch natuurbeheer én gloort er weer hoop aan de horizon voor onze weidevogels.<

bernard.dejong@vogelbescherming.nl



Kievitkuiken

## Nederland doet te weinig voor weidevogels

Omdat adequate bescherming van broedgebieden voor weidevogels keer op keer uitbleef, diende Vogelbescherming Nederland in 2016 een klacht in bij de Europese Commissie. Verschillende regeringen hebben sinds die tijd de Commissie ervan proberen te overtuigen dat Nederland haar verantwoordelijkheid wél serieus nam. Daar ging de Commissie lange tijd in mee, tot de maat halverwege 2024 vol was en besloot om een 'inbreukprocedure' tegen Nederland te starten. Nederland is als EU-lidstaat op grond van de Vogelrichtlijn verplicht om de grutto en andere weide- en akkervogels én hun leefgebieden te beschermen, maar komt deze verplichting niet na. Door middel van een inbreukprocedure kan een lidstaat verplicht worden om Europese regelgeving alsnog goed en volledig toe te passen. Bij het uitblijven van de benodigde maatregelen zoals dit leiden tot een veroordeling door het Europese Hof van Justitie. Met de inbreukprocedure over weidevogels wordt Nederland opgedragen om alle nodige maatregelen te nemen om de grutto en andere weidevogels én hun leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Hiervoor moeten onder andere bestaande én nieuwe Vogelrichtlijngebieden worden aangewezen voor broedende weidevogels.

Leveren we werkelijk de inspanningen die nodig zijn om leefgebieden te realiseren waarin de grutto en de Kievit zich thuis voelen? Denk aan vochtige weilanden met veel bloemen en kruiden, afwisselend hoge en lage vegetatie en her en der een aantal koeien.



Veldleeuwerik

## Maatwerk voor akkervogels

In graslandgebieden profiteren verschillende weidevogels vaak van dezelfde landschapkenmerken en beheermaatregelen. Openheid van het landschap, vernetting en kruidenrijk grasland zijn positief voor zowel grutto als Kievit. Bij akkervogels ligt dit anders. Zo is de geelgors een soort van kleinschalig landschap met veel landschapselementen zoals greppels, struwelen, bermen en ruige overhoekjes, terwijl het voorkomen van de gele kwikstaart vooral is geassocieerd met gewassen zoals granen en aardappelen. De veldleeuwerik vind je daarentegen vooral in zeer open landschappen met granen en luzerne. Behoeften van soorten kunnen dus tegenstrijdig zijn. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Dat kan door je te richten op akkervogelgemeenschappen die van oudsher thuishoren in bepaalde landschapstypen. Voor open landschappen zoals bijvoorbeeld het Oldambt, een landschap waar de veldleeuwerik voorkomt, betekent dit behoud van openheid en inzetten op bestaande (grootschalige) ANLb-maatregelen voor akkervogels zoals de vogelakker, vogelgraan en natuurbraak. Voor kleinschaliger landschappen, zoals in het zuidoostelijk zandgebied, betekent het de versterking van de kleinschaligheid. Bijvoorbeeld door de aanleg van streekeigen landschapselementen, zoals struwelen en akkerranden, waar soorten als geelgors en grauwe klauwier van kunnen profiteren. Naast versterking en verbetering van maatregelen binnen het agrarisch natuurbeheer is het voor bepaalde akkervogels noodzakelijk om bouwplannen in de akkerbouw zodanig te verbreden (te extensiveren) dat hier 'als vanzelf' meer ruimte voor ze ontstaat. Denk hierbij aan gewassen zoals luzerne, grasklaver, veldboon en erwit. Bij luzerne en grasklaver moet dan het maai-beheer worden aangepast aan de cyclus van het broedseizoen. Ook bepaalde vormen van strokenteelt lijken positief voor akkervogels. Echter, ook voor de inpassing van een extensiever bouwplan of strokenteelt geldt – net als bij weidevogels – dat een systeemverandering nodig is.



Tureluur



Grutto



Grutto

