

Colofon

Redactie: Peter Van Gossum

Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012
Aanbevelingen voor natuurbeleid in landbouwgebied

55 blz.
D/2012/3241/298
INBO.M.2012.3

© 2012, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel
Met bronvermelding wordt overname van teksten aangemoedigd.
Wijze van citeren: Van Gossum, P. (red.) (2012), Aanbevelingen voor natuurbeleid in landbouwgebied. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.M.2012.3, Brussel

Verdeler: Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
Vormgeving, opmaak, taalnazicht: Pantarein Publishing
Drukwerk: Artoos
Fotografie: Vilda Photo
Verantwoordelijke uitgever: Jurgen Tack, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Kliniekstraat 25, 1070 Anderlecht

Aan de basis van dit Natuurrapport liggen acht wetenschappelijke rapporten, die u online kunt raadplegen op www.inbo.be.



Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012

Aanbevelingen voor natuurbeleid in landbouwgebied

Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012

Aanbevelingen voor
natuurbeleid
in landbouwgebied

Overhandigd op 7 december 2012 aan Joke Schauvliege,
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

Inhoud

1. Hoe hebben we het onderzoek aangepakt?	4
2. Beleidsmaatregelen voor vogels en erosiebestrijding	6
3. Vogelbeheer in landbouwgebied	10
4. Erosiebestrijding	18
5. Het beleid in de praktijk	26
6. Monitoring van het beleid	34
7. En wat met de andere beleidsdomeinen?	38
8. Een landschapsvisie voor Gelinden	44
9. Een kosteneffectief weidevogelbeheer	48



Vooraf

Wereldwijd en ook in Vlaanderen loopt de rijkdom aan planten, dieren en natuurlijke leefgebieden drastisch terug. Dat is ook zo in landbouwgebieden. Vele kwetsbare typische soorten voor landbouwgebied zijn achteruitgegaan of zelfs verdwenen. Vooral akker- en weidevogels krijgen rake klappen: hun populaties gaan in heel Europa en ook in Vlaanderen achteruit.

Beheerovereenkomsten zijn een instrument om onder meer de natuur en het leefmilieu in het landbouwgebied opnieuw kansen te geven. In het kader van het tweede programma voor plattelandsontwikkeling (PDPO II) kunnen landbouwers in Vlaanderen vrijwillig maatregelen nemen die goed zijn voor de natuur, het landschap en het milieu. In ruil daarvoor krijgen ze een financiële tegemoetkoming van de overheid. Door hun bedrijfsvoering enigszins aan te passen helpen de landbouwers om milieu- en natuurdoelstellingen te realiseren.

Hebben die gesubsidieerde maatregelen ook effect? En hoe kan dat effect verhoogd worden? Dat was de onderzoeksfocus van het *Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012*. Het is een decretale taak van het INBO om te rapporteren over de toestand van de natuur, de te verwachten evolutie van de natuur en de evaluatie van het voorbije beleid. Het onderwerp van het *Natuurrapport* werd in overleg met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en het departement Landbouw en Visserij bepaald. De doelstellingen: het natuurbeleid in landbouwgebied evalueren, voorstellen formuleren om dat beleid bij te stellen en die beleidsvoorstellen uittesten in de praktijk. Het onderzoek peilde in het bijzonder naar de beleidsmaatregelen voor akker- en weidevogels, ganzen en houtduiven, en naar maatregelen om erosie tegen te gaan. Die keuze maakten we op basis van de beschikbaarheid van gegevens. Toch trokken we ook algemene conclusies, want specifieke maatregelen hebben vaak een positief effect op de biodiversiteit in het algemeen.

Met dit *Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012* tonen we aan dat de keuze voor een gevoelig thema (landbouw en biodiversiteit) zeker niet in de weg hoeft te staan van een strikt neutrale en objectieve, wetenschappelijke benadering.

Dr. Jurgen Tack
Administrateur-generaal INBO

1. Hoe hebben we het onderzoek aangepakt?

Het onderzoek omvatte twee pijlers: *beleidsevaluatie* en *beleidsoptimalisatie*.

Met de beleidsevaluatie beoordeelden we het huidige beleid rond vogelbeheer en erosiebestrijding op:

- **resultaat:** in welke mate worden de vooropgestelde doelen bereikt en in welke mate is dat te danken aan het beleid? Wat zijn de neveneffecten van het beleid?
- **inhoud:** in welke mate is er rekening gehouden met wetenschappelijke inzichten bij het ontwerp van de beleidsinstrumenten?
- **inzet van instrumenten:** in welke mate beantwoordt de gekozen instrumentenmix aan de principes van slimme regelgeving?
- **monitoring:** wordt de uitvoering van het beleid ook opgevolgd? Zijn er gegevens beschikbaar om de effectiviteit van het beleid na te gaan?
- **haalbaarheid:** houdt het beleid rekening met de wensen en noden van de landbouwers?
- **omgeving:** in welke mate ondersteunen/bemoedigen andere (beleids)domeinen het biodiversiteitsbeleid?

In het optimalisatieliek hebben we een aantal beleidsaanbevelingen uit de evaluatie in de praktijk getest. Voor een gebied in Gelinden (Sint-Truiden) werd een landschapsvisie uitgewerkt. Hoe kunnen we een lokale gebiedsvisie ontwikkelen die rekening houdt met de gewenste landschapsdiensten? Wat vinden de actoren van die visie?

Daarnaast verkenden we met behulp van een computermodel hoe het weidevogelbeheer zo kostenefficiënt mogelijk georganiseerd kan worden. Is het mogelijk om de kosten van het weidevogelbeheer voor de overheid te verminderen, terwijl de doelstellingen toch bereikt worden én de landbouwer een eerlijke vergoeding krijgt voor zijn inspanningen en opbrengstverlies?





2. Beleidsmaatregelen voor vogels en erosiebestrijding

In het Vlaamse landbouwgebied worden heel wat maatregelen getroffen om de vogels te beschermen en erosie te bestrijden. We beschrijven hieronder de maatregelen waarop dit *Natuurrapport* in hoofdzaak focust.

Beheerovereenkomsten

Een beheerovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst die een landbouwer kan sluiten met de VLM met als doel het milieu, de natuur of het landschap in stand te houden of te verbeteren.

Een beheerovereenkomst heeft betrekking op één of meerdere percelen, perceelsranden of kleine landschapselementen. Als de landbouwer de maatregelen en de voorschriften volgens de afspraken uitvoert, dan ontvangt hij jaarlijks een vergoeding van de overheid. Die vergoeding dekt de lagere opbrengsten die het gevolg zijn van de maatregelen. Ze compenseert ook het extra werk en/of kosten die de overeenkomst met zich meebrengt. Het bedrag van de vergoeding varieert naargelang het pakket. Een beheerovereenkomst loopt steeds over een periode van vijf jaar. Die periode begint altijd op 1 januari.

De beheerovereenkomsten zijn gebundeld in zes thematische doelstellingen: soortenbescherming, beheer van perceelsranden, onderhoud of aanleg van kleine landschapselementen, erosiebestrijding, botanisch beheer en verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Binnen die zes doelstellingen heeft de landbouwer telkens de keuze uit een aantal

beheerpakketten. Zo omvat de beheerdoelstelling soortenbescherming beheerpakketten voor de bescherming van weidevogels, akkervogels en de wilde hamster. De beheerdoelstelling erosiebestrijding bundelt pakketten van maatregelen die de bodemerosie op erosiegevoelige gronden tegengaan.

Faunabeheer

Jacht en het beheer van exotische vogelsoorten zijn twee onderdelen van het faunabeheer vandaag. Faunabeheer omvat meer soorten dan wildbeheer, dat enkel de 'wildsoorten' uit het jachtdecreet omvat. Ook het beheer van exotische soorten zoals de nijlgans en de Indische gans valt daaronder. Verder worden ook andere vogelsoorten, die overlast kunnen veroorzaken, beheerd, gereguleerd of bestreden. Denk maar aan de kraaiachtigen, meeuwen en aalscholvers: ook die vallen onder het faunabeheer.



Afhankelijk van de diersoort, lokale omstandigheden en beleidsprioriteiten kan het beheer verschillende doelstellingen hebben:

- soorten duurzaam oogsten met als hoofddoel recreatie of consumptie;
- schade aan landbouw, bosbouw, visteelt of infrastructuur verminderen of vermijden;
- de negatieve impact op de biodiversiteit verminderen of vermijden;
- het risico op verkeersongevallen beperken;
- overlast aan particulieren vermijden;
- soorten beschermen.

Verschillende partijen dragen bij tot het faunabeheer in Vlaanderen. Dat zijn naast de ongeveer 12.000 jagers (al dan niet verenigd in een wildbeheereenheid of WBE) talrijke particulieren, bestrijdingsfirma's, rattenvangers, natuurverenigingen, lokale overheden en verschillende agentschappen van de Vlaamse overheid.

Gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen

De erosieproblematiek wordt het best lokaal aangepakt, om rekening te kunnen houden met specifieke en plaatselijke omstandigheden. Daarom stimuleert de Vlaamse overheid de opmaak van gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen. Voor de uitvoering daarvan worden erosiecoördinatoren en erosiebestrijdingswerken gesubsidieerd door de Vlaamse overheid.





3.

Vogelbeheer in landbouwgebied

3.1. Wat wil Vlaanderen bereiken?

Doelstellingen van MINA-plan 4

De Europese Unie wil de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2020 stoppen. Die ambitie heeft Vlaanderen in het 'Milieu en Natuur'- of MINA-plan 4 omgezet naar de volgende doelstellingen voor het vogelbeheer:

- een toename van de *algemene broedvogelindex* met 10 procent in 2015 ten opzichte van 2007-2008. Die index is gebaseerd op de aantallen broedvogels;
- een toename van de *overwinterende watervogelindex* met 10 procent in 2015 ten opzichte van 2005-2006. Die index is gebaseerd op de aantallen overwinterende ganzen en zwanen, steltlopers en eenden.

Europese natuurdoelen

In het kader van Natura 2000 stelt Vlaanderen Europese natuurdoelen (instandhoudingsdoelstellingen) op voor 'kwetsbare' vogelsoorten. Meer concreet: soorten die zijn opgenomen in bijlage I van de Europese Vogelrichtlijn en vogelsoorten waarvoor Vlaanderen een internationale verantwoordelijkheid heeft. Dertien van die soorten zijn sterk afhankelijk van landbouwgebied. Het gaat om negen soorten die hier doortrekken en overwinteren, namelijk de kolgans, de kleine rietgans, de grauwe gans, de rietgans, de kleine zwaan, de smient, de wulp, de goudplevier en de kemphaan, en vier broedvogelsoorten, namelijk de grauwe kiekendief, de kwartelkoning, de grauwe klauwier en de in Vlaanderen intussen uitgestorven ortolaan. De doelstellingen op Vlaams niveau (de zogenaamde gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen) liggen al vast. De gewestelijke doelen voor de hierboven vermelde soorten

gaan over de omvang van de populatie, en de grootte en kwaliteit van het leefgebied. Het behoud van de populatie van de grauwe gans houdt bijvoorbeeld in dat er in de winter minstens 12.000 vogels geteld worden. Die aantallen zijn voor alle overwinterende en doortrekkende soorten vastgelegd. Om de populatie van de kwartelkoning in stand te houden zijn er bijvoorbeeld 100 broedparen nodig, verdeeld over vier kernpopulaties in de valleien van de Schelde, IJzer, Demer en Maas.

Om de biodiversiteit in landbouwgebied te versterken bestaan er geen specifieke beleidsdoelen. De evaluatie van het biodiversiteitsbeleid in landbouwgebied is daarom gebaseerd op de algemene Europese en Vlaamse beleidsdoelen. Dit onderzoek focust op de doelstellingen voor populatieomvang.

3.2. Welke maatregelen treft het beleid vandaag?

Akkervogels

Akkervogels (geelgors, grauwe gors, gele kwikstaart, veldleeuwrik en patrijs) kunnen maar duurzaam in stand gehouden worden als zomer- en wintermaatregelen gecombineerd worden. Zomermaatregelen omvatten broedgelegenheid, dekking en voedsel. In de winter is er vooral voedsel nodig.

De beheerovereenkomsten voor akkervogels omvatten volgende zomermaatregelen:

- Het aanleggen van **gemengde grasstroken** op akkerland. Die grasstroken worden in stroken gemaaid. Bemesting, bestrijdingsmiddelen, bekalking en beweiding zijn niet toegelaten. Plaatselijk distels bestrijden mag wel.

- Het integreren van **faunaranden** in een graanakker. Die faunaranden bestaan uit een oogstbare graanstrook, die niet bemest of bekalkt wordt. Tussen 15 maart en de graanoogst mag de strook niet behandeld worden met bestrijdingsmiddelen, behalve voor het bestrijden van distels.
- Het inplanten van **leeuwerikvlakjes** in graanakkers. Dat zijn niet-ingezaaide vlakken in een graanakker waar een natuurlijke plantengroei kan ontstaan.

De beheerovereenkomsten omvatten deze wintermaatregelen:

- Het integreren van **graanranden** in een graanakker. Die graanstrook mag niet geoogst worden en moet ten minste blijven staan tot 15 februari van het volgende jaar. De graanstrook mag niet aangelegd worden langs bebouwing of waterlopen.
- Het aanleggen van **vogelvoedselgewassen**. Die moeten ten minste blijven staan tot 15 maart van het volgende jaar. Een specifiek zaadleverend gewas wordt ingezaaid op een perceel van minstens 6 meter breed.
- Graanstopfels worden niet ondergeploegd na de oogst. Die **winterstopfels** blijven staan tot eind maart.

Al die maatregelen gelden enkel in kerngebieden en zoekzones voor akkervogels. De kerngebieden zijn landbouwgebieden die landschappelijk heel aantrekkelijk zijn voor akkervogels én waar stabiele populaties aanwezig zijn. De zoekzones zijn eveneens landschappelijk waardevol voor akkervogels, maar de populaties zijn hier kleiner of zijn zelfs bijna volledig verdwenen. In akkervogelzoekzones sluit de VLM pas beheerovereenkomsten met landbouwers als ze op een voldoende grote oppervlakte

worden toegepast. Voor de kerngebieden zijn er geen bijkomende voorwaarden.

De patrijs is een bejaagbare akkervogelsoort. Dat vereist een keuze van de jachtvoorwaarden (bv. het al dan niet toestaan van de jacht, de lengte van de jachtperiode). De huidige jachtvoorwaarden (2008-2013) laten toe dat de patrijs gedurende één maand per jaar bejaagd wordt. Die periode kan met een maand verlengd worden als de populatie de drie vorige jaren een gemiddelde dichtheid kende van minstens drie broedparen per 100 hectare open ruimte. Daarenboven moet de wild-beheereenheid, een vrijwillig samenwerkingsverband tussen individuele jachtrechthouders binnen een bepaald gebied, maatregelen nemen om de patrijzenpopulatie te verbeteren.

Weidevogels

Het weidevogelbeleid omvat vandaag vijf beheermaatregelen. Die verhogen het broedsucces door geschikte, veilige nestplaatsen te creëren en door de kuikens een grotere kans op overleving te geven. De maatregelen zijn:

- Het **uitstellen van de maaidatum** op permanent grasland tot 16 juni. Daarbij mag de weide tussen 1 april en 15 juni niet bewerkt worden. Dat wil zeggen dat de weide niet gerold, gesleept of beregend mag worden. Ook bemesting, beweiding of gebruik van bestrijdingsmiddelen zijn tot die datum niet toegestaan.
- Het **uitstellen van de beweidingsdatum** op permanent grasland, waarbij niet gemaaid mag worden voor 16 juni. Tussen 1 april en 15 juni geldt een maximale bezetting van twee dieren per hectare. In die periode mag de weide ook

niet bewerkt worden. De weide mag dus niet gemaaid, gerold, gesleept of beregend worden. Bemesting of bestrijdingsmiddelen zijn niet toegestaan.

- Het **omzetten van akkerland in blijvend grasland** tijdens de periode van de beheerovereenkomst, gecombineerd met uitgesteld beweiden of maaien.
- De landbouwer verbindt zich ertoe om op het volledige landbouwbedrijf de **nesten** van een aantal vogelsoorten te **beschermen**. Dat gaat om de gele kwikstaart, de graspieper, de grutto, de Kievit, de slobbeend, de tureluur, de veldleeuwerik, de wulp, de zomertaling en de scholekster. Een deskundige bepaalt jaarlijks het aantal nesten en de wijze van bescherming.
- Het behouden van **vluchtstroken** tijdens het maaien, die minstens twee weken later en niet voor 1 juni gemaaid worden.

Ganzen

Het ganzenbeleid wordt bepaald door verschillende overwegingen, waardoor het vaak nodig is om keuzes te maken. Het ganzenbeleid heeft vandaag oog voor:

- de Europese natuurdoelen voor overwinterende ganzen;
- de mate waarin ganzen landbouwschade veroorzaken en hoe de landbouwer hiervoor vergoed kan worden;
- de aanwezigheid van (invasieve) exotische en gedomesticeerde ganzensoorten in Vlaanderen, waarbij zowel de economische als ecologische schade wordt bekeken;
- de mogelijkheid om op bepaalde soorten te jagen.

Onderstaande tabel schetst de huidige keuzes:

	Wettelijk statuut					Wildschade		
	Basis-bescherming	IHD	Exoot	Wildsoort		Treedt op	Betaald door	
				jacht open	jacht niet open		Grondeigenaar/jachtrechthouder	Overheid
Kleine rietgans	•	•			•	•		•
Kolgans	•	•			•	•		•
Rietgans	•	•			•	•		•
Grauwe gans	•	•		•		•	•	
Canadese gans	•		•	•		•	•	
Brandgans	•					•		•
Nijlgans			•			•		
Magelhaengans			•					
Indische gans			•					
Gedomesticeerde soorten en hybriden			•					

Houtduiven

Het beleid voor houtduiven heeft als doel de populatie houtduiven duurzaam in stand te houden en de landbouwschade zoveel mogelijk te beperken. De beleidsinstrumenten hiervoor zijn:

- bejaging: toegelaten van 15 september tot en met 28/29 februari;
- bijzondere bejaging en bestrijding: toegelaten buiten het hierboven vermelde jachtseizoen.

3.3. Hoe is het vandaag gesteld met die vogelsoorten?

Evolutie van broedvogelsoorten

Volgens de gegevens van het Algemene Broedvogelproject Vlaanderen (ABV) is het zeer twijfelachtig dat de doelstellingen

van het MINA-plan 4 worden gehaald tegen 2015. De broedvogelindex bleef in 2010 namelijk onveranderd ten opzichte van 2007, na een sterke daling tussen 1990 en 2002.

Onderstaande tabel toont de evolutie van de weide- en akkervogels en houtduiven in Vlaanderen op basis van het ABV-project. Uit de resultaten van het ABV-project zijn momenteel geen sluitende conclusies te trekken. Toch tonen die cijfers dat verschillende weide- en akkervogels nog verder achteruitgaan, terwijl een algemene soort zoals de houtduif vooruitgaat. In de toekomst kunnen extra meetresultaten de statistische significantie van de resultaten verhogen. Ook de zeldzame grauwe gors gaat verder achteruit. Het Bijzondere Broedvogelproject (BBV) schatte in 2000-2002 de populatie op 650-750 paren. In 2008 liep dat terug tot 275 paren en in 2011 tot 200-250 paren.

Evolutie van een aantal niet-zeldzame broedvogels in Vlaanderen. ABV 2007 krijgt arbitrair de basiswaarde 100. Een score van meer dan 100 wijst op een vooruitgang van de soort; bij een score lager dan 100 gaat de soort achteruit. De significante resultaten zijn in het vet aangeduid.

	Type	ABV 2007	ABV 2010
Geelgors	Akkervogel	100	263*
Gele kwikstaart	Akkervogel	100	112
Graspieper	Weidevogel	100	69
Grutto	Weidevogel	100	78
Houtduif	Algemeen	100	128
Kievit	Weidevogel	100	72
Patrijs	Akkervogel	100	67
Veldleeuwerik	Akkervogel	100	81
Scholekster	Weidevogel	100	145
Wulp	Weidevogel	100	74

* Die toename kan het gevolg zijn van meegetelde wintergroepen in 2010, die niet geteld zijn in 2007.

Evolutie van overwinterende en doortrekkende vogelsoorten

Naast de weide- en akkervogels speelt Vlaanderen ook een belangrijke rol in de bescherming van overwinterende watervogels. De watervogelindex daalde licht in 2009-2010 ten opzichte van 2005-2006. Die daling volgt op een zeer sterke stijging van de index tussen 1990 en 2002. Slechts negen soorten in de watervogelindex zijn gebonden aan landbouwgebied, en worden besproken in dit rapport. Die soorten vertonen min of meer een status quo sinds 2005-2006.

Vijf soorten halen de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen: de kleine rietgans, de rietgans, de kleine zwaan, de wulp en de kolgans. Voor vier andere soorten, de grauwe gans, de kempfaan, de goudplevier en de smient, worden de doelstellingen niet gehaald.

Ontwikkelingen op Noordwest-Europees niveau (zoals de toegenomen bescherming van wetlands en soorten) en weersomstandigheden kunnen de overwinteringsaantallen sterk beïnvloeden. Door de klimaatverandering kunnen vogels bijvoorbeeld in meer noordelijke gebieden overwinteren. Toch zijn lokale beheermaatregelen nog steeds zinvol. Het behoud van geschikte overwinteringsgebieden is namelijk een belangrijke voorwaarde voor de instandhouding van verschillende soorten.

3.4. Is het vogelbeheer doeltreffend?

Effectief, maar nood aan vervolgcampagnes

De Vlaamse en Europese doelen zullen waarschijnlijk niet bereikt worden. Volgens een voorlopige conclusie na een jaar meten door het INBO lijken de weidevogelmaatregelen effectief. In gebieden met veel weidevogelbeheermaatregelen komen er meer grutto's en Kieviten voor. De beheermaatregelen voor akkervogels zijn opgestart in 2009. Ze werden niet in de analyses opgenomen, omdat die maatregelen tijdens de monitoringfase (broedseizoen 2010) nog niet voldoende geconcentreerd werden toegepast. Meestal duurt het ook enkele jaren voordat vogelpopulaties reageren op veranderingen in hun leefmilieu.



Vervolgstudies zijn nodig om de effectiviteit beter te kunnen meten. In 2012 en 2013 voert het INBO zulke vervolgstudies uit. Begin 2014 zullen we dan met meer zekerheid kunnen zeggen of de maatregelen voor akker- en weidevogels doeltreffend zijn.



De effectiviteit van ganzen- en houtduifmaatregelen is nog niet in te schatten, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.

Positieve effecten op het ecosysteem

Heel wat vogelbeheermaatregelen hebben ook een positief effect op andere delen van het ecosysteem op het platteland. Zo neemt de biodiversiteit in het algemeen toe. Een betere leefomgeving en minder bestrijdingsmiddelen zorgen bijvoorbeeld voor meer insecten en andere ongewervelden. Grasstroken aangelegd voor akkervogels kunnen ook helpen bij erosiebestrijding.

Negatieve effecten voor landbouw

Als landbouwers het maaien uitstellen tijdens het broedseizoen, kan het vee het gras minder gemakkelijk verteren. Hierdoor moeten landbouwers extra krachtvoer aankopen. Het gras groeit na een late maaibeurt ook trager. Minder landbouwactiviteiten wil ook zeggen: minder mestafzetmogelijkheden. De bemesting moet uitgesteld worden, maar die gemiste mestafzet kan de landbouwer na het broedseizoen niet meer inhalen, omdat dan overbemesting of verontreiniging van het drinkwater dreigt.

3.5. Hoe kan het vogelbeheer beter?

Een duurzame instandhouding van vogels in landbouwgebied is alleen mogelijk als de beheermaatregelen inspelen op broedgelegenheid, dekking, zomer- én wintervoedsel. Maatregelen in de winterperiode, zoals overstaand graan en bijvoederen, voorzien alleen in voedsel. Maatregelen tijdens het broedseizoen verhogen het broedsucces door geschikte, veilige nestplaatsen

te creëren en door de kuikens een grotere kans op overleving te geven. Die maatregelen omvatten het uitstellen van landbouwactiviteiten tot in juni, tijdelijke braaklegging, uitgesteld maaien, aangepast gebruik van pesticiden en beweiden. Ook het gedeeltelijk maaien van grasland (mozaïekbeheer) en het aanleggen van grasstroken en kleine landschapselementen op akkers vallen daaronder. Bovendien heeft biologische landbouw vaak, maar niet altijd, een gunstig effect op de broedvogelpopulatie.

De maatregelen die landbouwers nemen onder impuls van de Vlaamse overheid, hebben een positief effect. Dat effect kan vergroot worden door een aantal eenvoudige vuistregels te hanteren.

Kies voor gebiedsgerichte aanpak

In het algemeen worden de maatregelen die het broedsucces moeten verhogen, te kleinschalig toegepast in Vlaanderen. Beheerovereenkomsten voor een beperkt aantal versnipperde percelen leveren eerder beperkte resultaten op. Het aantal broedparen van de veldleeuwerik is bijvoorbeeld verder afgenomen. De verschillende maatregelen die een zeer positief effect hebben op de leeuwerikpopulatie, werden te verspreid en te versnipperd ingezet. Die maatregelen moeten dus op grotere schaal toegepast worden om meer slaagkansen te hebben. In plaats van individuele maatregelen zou de overheid daarom beter een systeem- en gebiedsbenadering promoten. Die houdt rekening met alle relevante factoren. De verschillende maatregelen moeten ruimtelijk geconcentreerd toegepast worden (5 à 10 procent van de oppervlakte in een gebied) en in voldoende gebieden.

Stel de maatregelen zoveel mogelijk af op de doelsoort(en) van een specifiek gebied

Het is belangrijk om maatregelen te selecteren in functie van de te beschermen soort(en). Hoewel alle maatregelen een positief effect hebben op de algemene biodiversiteit, zijn ze niet allemaal even efficiënt voor alle soorten. Sommige soorten zoals de grutto, de graspieper en de patrijs zouden gebaat zijn met een langer uitstel van de begrazing of maaien tot zelfs in juli, terwijl dat voor de Kievit niet nodig is. Daarnaast zijn win-winsituaties niet altijd mogelijk. Zo zal de graspieper beter gedijen in een omgeving waar de grasstroken kort zijn, terwijl de grutto een omgeving verkiest met voldoende hoog (en kruidenrijk) grasland. Maatregelen moeten dus afgestemd zijn op de lokale doelstellingen.

Schenk klare wijn: duidelijke regelgeving

Ten slotte streeft de overheid het best naar een eenvoudig en logisch beleid. Door de aanduiding van de Canadese gans, een exoot, als jachtwildsoort is er een tegenstrijdigheid in doelstellingen. Het jachtbeleid mikt op een duurzame instandhouding van een soort, terwijl het exotenbeheer – zeker voor invasieve exoten – streeft naar uitroeiing. Die tegenstrijdigheid valt moeilijk uit te leggen aan de doelgroepen van het beleid of aan het grote publiek.



4. Erosiebestrijding

4.1. Waarom erosiebestrijding in het Natuurrapport Beleidsevaluatie?

Erosiebestrijdingsmaatregelen leveren niet alleen voordelen op voor de landbouw en het milieu. Ook de biodiversiteit kan ervan profiteren. Grasgangen, grasbufferstroken en groenbedekkers bieden voedsel, nestplaatsen en schuilmogelijkheden tegen predatoren of roofdieren. Daardoor kunnen ze een geschikte leefomgeving voor akkervogels vormen.

De maatregelen verminderen de hoeveelheid sediment, nutriënten en organisch materiaal in de waterlopen. Dat is dan weer goed voor het leven in het water. Bepaalde stroominnende vissoorten zoals de kopvoorn, de rivierdonderpad en zalmachtigen hechten hun eieren bijvoorbeeld vast aan stenig substraat. Als er te veel sediment in de waterloop is, vult de ruimte tussen de stenen op en is er te weinig zuurstof voor de eieren en larven.

Erosiebestrijdingsmaatregelen zijn ten slotte positief voor de bodembiodiversiteit: denk maar aan micro-organismen in de bodem, regenwormen, enzovoort.

De data ontbreken om na te gaan hoe doeltreffend erosie maatregelen zijn voor het behoud en de verbetering van de biodiversiteit. Daarom beperken we ons tot de doeltreffendheid voor erosiebestrijding.

4.2. Wat wil Vlaanderen bereiken?

Op lange termijn moeten alle maatregelen uitgevoerd worden die in de gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen staan. De

voortgang wordt gemeten met de erosiebeleidsindicator. Als die index de waarde 100 bereikt, zijn de meest nuttige erosie maatregelen uitgevoerd. Dat gaat zowel over kleinschalige erosiebestrijdingswerken als over beheerovereenkomsten voor erosiebestrijding. De erosiebeleidsindicator houdt rekening met de erosiegevoeligheid en de oppervlakte van de verschillende gemeenten. Op korte termijn streeft het MINA-plan 4 naar een waarde van 14 tegen 2014.

Daarnaast is het ook belangrijk om na te gaan wat de toestand en trendevoluties zijn van parameters die een goede indicatie geven van het risico op bodemerosie. Dat zijn de evolutie van de gewaserosiegevoeligheid, het organischestofgehalte en de bodemverdichting.

Het MINA-plan 4 focust hierbij op de erosiegevoeligheid van gewassen. Het doel is tegen 2015 50 procent van de landbouwpercelen met een hoge of zeer hoge potentiële erosiegevoeligheid permanent bedekt te houden met landbouwgewassen of natuurlijke vegetatie.

4.3. Welke maatregelen treft het beleid vandaag?

Oorzaak of gevolg aanpakken

In het algemeen zijn erosieverminderende maatregelen onder te verdelen in twee groepen: maatregelen die de oorzaken van erosie aanpakken en maatregelen die de negatieve gevolgen van erosie voorkomen.

Teelttechnische en landinrichtingsmaatregelen pakken het probleem bij de bron aan, door de oorzaken van erosie weg te nemen. Erosie kan men tegengaan door de bodemstabiliteit te verhogen, de bodem langer te bedekken en de hellingslengte te verkleinen. Een bodem wordt stabiel door het verhogen van het organischestofgehalte, het optimaliseren van de bodem-pH en het stimuleren van het biologische leven. De bodembedekking kan verbeterd worden door te kiezen voor blijvend grasland, weinig erosiegevoelige gewassen en groenbedekkers. Ook kunnen gewasresten zoveel mogelijk aan het oppervlak bewaard worden door minimale bodembewerking of directe inzaai. Herverkaveling kan de hellingslengte verkleinen.

Daarnaast helpt de aanleg van grasbufferstroken, grasgangen, kleine landschapselementen (hagen en houtkanten), aarden dammen met erosiepoelen, ... om de gevolgen van erosie te verminderen.

Verplichting afhankelijk van erosiegevoeligheid

Het huidige Vlaamse beleid maakt een onderscheid tussen sterk, matig en licht erosiegevoelige percelen om bepaalde erosieverminderende of -beperkende maatregelen te verplichten. Op sterk erosiegevoelige percelen zijn landbouwers verplicht om erosiebeperkende maatregelen te nemen. Die maatregelen hangen af van de erosiegevoeligheid van het gewas:

- Als het perceel **permanent bedekt** is, door bijvoorbeeld grassen of bebossing, zijn geen extra maatregelen nodig.
- Als de landbouwer wintergraan, zomergraan of vlas teelt,

moet dat ingezaaid worden **parallel met de hoogtelijn**.

- Bij de teelt van wintergraan mag de bodem niet langer dan **drie maanden onbedekt** zijn.
- Bij de teelt van zomergraan of vlas mag de landbouwer de bodembedekking slechts maximaal twee weken voor de zaaidatum **onderwerken**.
- Voor **andere teelten** geldt:
 - de bodem mag niet langer dan twee maanden onbedekt blijven voor het inzaaien van het hoofdgewas;
 - een minimale bewerking van de bodem, een aarden dam, een erosiepoel van 10 m³ of een beheerovereenkomst erosiebestrijding is verplicht.

Ondanks het feit dat die maatregelen verplicht zijn op sterk erosiegevoelige percelen, wordt de gewaskeuzevrijheid van de landbouwer bijna niet beperkt.

Op matig erosiegevoelige percelen gelden die verplichtingen niet. Toch wordt de landbouwer aangemoedigd om de nodige maatregelen te nemen. Volgende maatregelen kunnen bodemerosie in landbouwgebied vermijden:

- De bodem **permanent bedekt** houden.
- **Directe inzaai**, waarbij de landbouwer de grond zeer minimaal plaatselijk bewerkt tijdens het inzaaien. De grond wordt niet geploegd en gewasresten van vorige teelten blijven op het grondoppervlak liggen.
- **Niet-kerende bodembewerking** als alternatief voor ploegen. Gewasresten op akkers zorgen daarbij voor een verhoogde infiltratie, bodemruwheid en erosieweerstand. Daardoor wordt de erosie drastisch beperkt.

- Aanleg en onderhoud van **perceelsranden, grasbufferstroken en grasgangen**. Die remmen het afstromende water af, zodat het meegevoerde sediment weer afgezet wordt.
- Aanleg en onderhoud van een **aarden dam met erosiepoel**. Het afstromende water wordt opgevangen in een bufferzone en vertraagd afgevoerd. Daardoor krijgt het meegevoerde sediment de tijd om te bezinken.
- Aanleg en onderhoud van **houtige kleine landschapselementen** die binnen het bestaande landschap passen. Die remmen het afstromende water af en het meegevoerde sediment wordt afgezet.
- **Groenbedekkers** als alternatief voor braakligging, waarbij de bodem na de oogst van het hoofdgewas bedekt blijft. De bodem is zo beschermd tegen de eroderende werking van regendruppels en afstromend water.

Het Vlaamse beleid heeft ook aandacht voor het gehalte aan organische stof in bodems; dat is de belangrijkste indicator voor bodemkwaliteit. Het bebossen van landbouwgrond kan ook erosie beperken. Landbouwers hebben voor bebossing slechts een zeer beperkte interesse, omdat ze dat niet beschouwen als landbouwteelt.

4.4. Is het huidige erosiebeleid succesvol?

Eind 2011 gaf de erosiebeleidsindicator 10,8 aan, een toename van 1,22 ten opzichte van 2010. De doelstelling van het MINA-plan 4 (waarde 14 tegen 2014) zal dus waarschijnlijk gehaald worden. Het beleidssucces is te danken aan het sluiten van een groot aantal beheerovereenkomsten voor erosiebestrijding, de

inspanningen van gemeentelijke erosiecoördinatoren en een eenvoudige procedure voor gemeentelijke erosiebestrijdingswerken.

Eind 2011 had 48 procent van de percelen met een hoge tot zeer hoge bodemerosiegevoeligheid een permanente bedekking. De doelstelling van het MINA-plan 4 (50 procent tegen 2015) zal waarschijnlijk gehaald worden. Wel was er in de periode 2007-2011 een status quo voor het aandeel erosiegevoelige teelten en voor de gemiddelde gewaserosiegevoeligheid van de teelten op de erosiegevoelige percelen. Daarnaast blijft het aandeel erosiegevoelige teelten hoog: 22 procent op percelen met een zeer hoge bodemerosiegevoeligheid en 57 procent op percelen met een hoge erosiegevoeligheid. Op de zeer erosiegevoelige percelen moet een landbouwer wel erosiebestrijdende maatregelen nemen (zie p. 20).





Uit een steekproef van 17 verschillende landbouwpercelen bleek dat 69 procent van die percelen een hoge tot zeer hoge verdichting heeft op 40 centimeter diepte. Bodemverdichting remt de gewasgroei doordat er minder wortels kunnen groeien. Bovendien werkt bodemverdichting erosie in de hand, omdat water minder goed in de bodem dringt.

De evolutie van het koolstofgehalte in de Vlaamse akkerbouwpercelen en weilanden vertoonde een duidelijk dalende tendens van 1989 tot en met de periode 2004-2007, met steeds meer percelen met een koolstofgehalte beneden de optimale toestand. In 2008-2010 stelde de Belgische Bodemkundige Dienst op basis van 74.406 bodemstalen die ze op aanvraag geanalyseerd hebben, een opmerkelijke verschuiving vast van het aantal percelen beneden de optimale toestand voor akkerbouwpercelen: van 51 procent in 2004-2007 naar 35 procent in 2008-2010. Gezien de korte termijn waarin die verschuiving plaatsvond en de mogelijke interferentie van niet-koolstofgerelateerde factoren, is het voorbarig om hieruit conclusies te trekken en om mogelijke verklaringen naar voren te schuiven.

4.5. Zijn de erosie maatregelen doeltreffend?

De KU Leuven onderzocht de invloed van niet-kerende bodembewerking op bodemerosie op verschillende plaatsen in Vlaanderen. De resultaten tonen aan dat de doeltreffendheid van die maatregel sterk afhangt van het gewas dat de landbouwer verbouwt op het perceel. Bij suikerbieten en maïs kan de erosie in het voorjaar met 80 à 90 procent afnemen, terwijl de techniek minder efficiënt is voor wintergraan en aardappelen. Omdat er tijdens de winterperiode minder erosie

is, heeft de maatregel bij wintergraan slechts een beperkte invloed. Het aanleggen van aardappelruggen veroorzaakt zo'n intense verstoring van de bodem, dat het beschermende effect van niet-kerende bodembewerking voor een groot stuk teniet-gedaan wordt. Voor de teelt van aardappelen zijn dan ook andere technische ingrepen nodig om de bodemerosie terug te dringen. De landbouwer kan bijvoorbeeld aarden drempeltjes aanleggen tussen de aardappelruggen.

Niet-kerende bodembewerking verbetert de bodemstructuur en -stabiliteit en de drainage. Daardoor wordt de bodem meer erosiebestendig. Studies tonen aan dat de activiteit van diepgravende regenwormsoorten de erosieremmende werking van niet-kerende bodembewerking versterkt. Niet-kerende bodembewerking heeft doorgaans slechts een miniem negatief effect op de gewasopbrengst en -kwaliteit. Ondanks al die positieve resultaten passen landbouwers niet-kerende bodembewerking niet vaak toe. Ze schatten de positieve effecten lager en de negatieve effecten hoger in dan de onderzoekers, waardoor ze de maatregel minder waarderen. Daarnaast vinden ze het een moeilijke maatregel, die te veel afwijkt van het kerend ploegen. Bovendien missen ze de knowhow en het nodige materiaal om de maatregel uit te voeren.

Een alternatief voor niet-kerende bodembewerking is het aanleggen van grasgangen, grasbufferstroken en aarden dammen met erosiepoelen. Volgens een casestudie in Heulengracht (Sint-Truiden) kan de combinatie van die technieken de sedimentafvoer tot 93 procent verminderen. Bovendien wordt zo de vorming van erosiekanalen vermeden. Die nemen tot 75 procent van het bodemverlies voor hun rekening.

Erosiekanalen ontstaan elk jaar op dezelfde plaats. Door grasgangen aan te leggen op die plaatsen kan de landbouwer de ontwikkeling van erosiekanalen drastisch terugdringen. Dat die technieken efficiënt zijn, blijkt ook uit een vermindering van de zwevende stoffen in de naburige waterlopen (Molenbeek en Melsterbeek) sinds de aanvang van het project. De resultaten van die alternatieve methode vergroten bovendien het draagvlak bij landbouwers, waardoor op korte termijn veel gerealiseerd kan worden.

Een andere efficiënte maatregel is het inzaaien van groenbedekkers tijdens de periodes waarin het perceel normaal onbedekt is. Een begroeide bodem is minder onderhevig aan erosie, doordat de begroeiing de bodem beschermt tegen rechtstreekse regendruppelinslag en het regenwater minder snel doet afstromen.

Bovendien leveren die groenbedekkers een positieve bijdrage aan het bodemecosysteem. Daardoor verbetert de bodemstructuur, is er meer infiltratie en verhoogt de weerstand tegen verslemping. De keuze van groenbedekkers moet zeker afgestemd worden op het volgende hoofdgewas, om gewasschade door nematoden (een groep rondwormen) te beperken.

Naast het tegengaan van bodemerosie hebben die maatregelen ook een gunstige impact op andere vlakken. Ze leiden tot lagere kosten voor waterzuiveringsinstallaties, slibruiming van rivieren en bij overstromingen van wegen en huizen.

4.6. Evaluatie en aanbevelingen

Hoewel het beleid van de Vlaamse overheid op het vlak van erosiebestrijding succes boekt en de doelstelling waarschijnlijk gehaald wordt, kan het beleid nog op een aantal punten beter.

Zorg voor een mix van technieken

De Vlaamse overheid stimuleert de lokale aanpak van bodemerosie door de opmaak en uitvoering van gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen. Die houden rekening met plaatselijke fysische, technische en socio-economische omstandigheden. In de plannen is er vooral aandacht voor een aantal teelttechnische maatregelen en maatregelen die de gevolgen van erosie verminderen. Bepaalde teelttechnische maatregelen die efficiënt zijn, worden niet financieel aangemoedigd, maar enkel via sensibilisering gepromoot. Voorbeelden daarvan zijn het verhogen van het organischestofgehalte en het voorkomen van bodemverdichting. Dat geldt ook voor maatregelen om een duurzame regenwormpopulatie te ontwikkelen, denk maar aan oordeelkundige organische bemesting en aangepaste teeltrotatie.

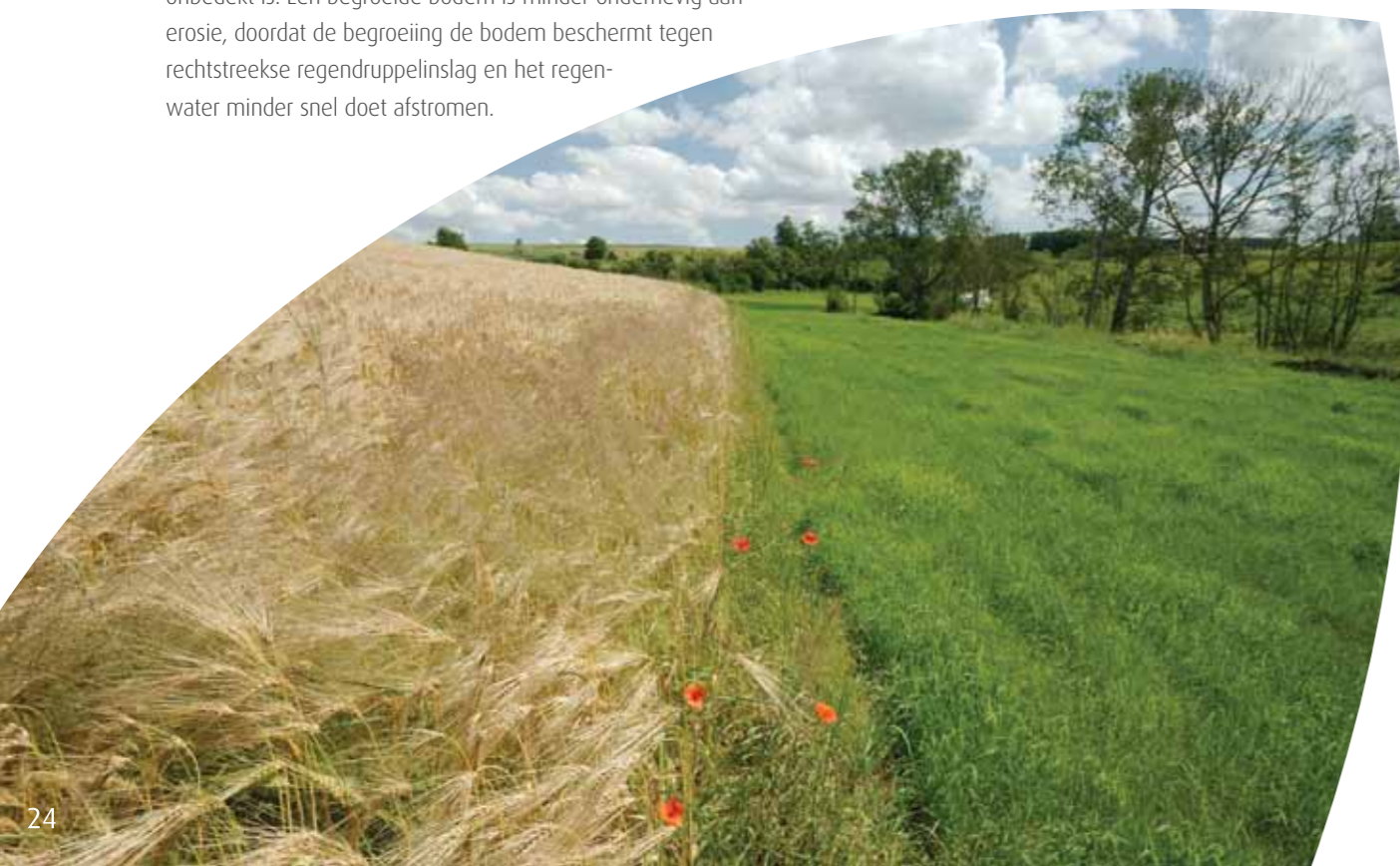
Een effectief erosiebeleid focust het best op het volledige spectrum van beschikbare technieken. Afhankelijk van locatie en teelt kan de landbouwer zo de ideale combinatie van erosiebestrijdende maatregelen inzetten.

Zorg voor een beperkte juridische flexibiliteit

Om de stabiliteit van de bodem te verhogen en om bodemerosie dus te verminderen, moet de landbouwer soms meer organische stof toedienen dan hij wettelijk mag volgens het Mestdecreet. Als alle mogelijkheden binnen de mestwetgeving uitgeput zijn, zou een wettelijke uitzondering mogelijk moeten zijn. De voordelen van die uitzondering moeten wel worden afgewogen tegen de mogelijke bijkomende verontreiniging die het gevolg kan zijn van de uitzondering.

Promoot gewasspecifieke maatregelen

Zoals de casestudie in Huldenberg aantoont, is niet-kerende bodembewerking een bijzonder efficiënte techniek voor bepaalde teelten. Maar die techniek is minder geschikt voor bijvoorbeeld de aardappelteelt. Ook alternatieve maatregelen tegen erosie moeten dus gepromoot worden, zoals aarden drempels bij ruggenteelten.



5.

Het beleid in de praktijk



5.1. Inleiding

Beheerovereenkomsten kunnen maar succesvol zijn als er voldoende participatie is van landbouwers. De meeste beheerovereenkomsten leveren pas resultaat op als ze over een voldoende groot areaal worden toegepast. Bovendien zullen landbouwers enkel die maatregelen toepassen die voor hen aantrekkelijk zijn. Het succes van het beleid hangt dus sterk van hen af. Het is daarom cruciaal om het beleid af te stemmen op de mogelijkheden van de landbouwers.

5.2. Het engagement van de landbouwer

Afhankelijk van de omstandigheden zullen landbouwers meer of minder geneigd zijn om bepaalde beheerovereenkomsten te sluiten.

De financiële vergoeding voor het uitvoeren van een bepaalde beheerovereenkomst blijft een eerste belangrijke motivatie om zich te engageren. Elke landbouwer zal zijn eigen kosten-baten-analyse maken in functie van de vergoeding, het verwachte effect op het bedrijfsresultaat, verlies of winst in prestige bij landbouwers en burgers, en het verwachte effect voor natuur, milieu of bodem. Daarnaast bekijkt de landbouwer waarschijnlijk het totaalpakket van al zijn beheerovereenkomsten. Als de baten van de maatregel(en) hoger zijn dan de kosten, dan zal de landbouwer sneller geneigd zijn om die uit te voeren.

Ook de inpasbaarheid van de maatregel in het productieproces is van doorslaggevend belang. Landbouwers zijn meer te vinden voor maatregelen die niet veel extra arbeid en

investeringen met zich meebrengen, of maatregelen die ze kunnen uitvoeren als het rustig is in het bedrijf en zonder de bedrijfsvoering ingrijpend te veranderen. Groenbedekking is een voorbeeld van een makkelijk inpasbare maatregel.

De ingesteldheid van de landbouwer speelt ook een belangrijke rol. Landbouwers met een sterk engagement zullen meer geneigd zijn een grotere inspanning te leveren. Zij zullen ook moeilijkere maatregelen toepassen, vaak in combinatie met eenvoudigere maatregelen. Andere landbouwers zullen dan weer enkel kiezen voor maatregelen die gemakkelijk te integreren zijn in hun bedrijfsvoering. De grote verscheidenheid aan landbouwers en landbouwbedrijven vraagt een uitgebreid spectrum van beheerovereenkomsten, om zoveel mogelijk landbouwers te betrekken.

Het engagement van landbouwers kan groeien als het beleid er rekening mee houdt dat een landbouwer een producent is. Bovendien moeten landbouwers en lokale overheden betrokken worden bij het beleidsontwerp. Burgers zijn meer bereid om geld te geven voor maatregelen die zij cultureel verweven vinden met de (lokale) landbouwpraktijk. Landbouwers zijn sneller geneigd om ze uit te voeren als ze meer met de bestaande praktijk overeenkomen. Landbouwers en lokale overheden aanvaarden maatregelen meer als ze een actieve inbreng gehad hebben. Dan zullen die actoren meer geneigd zijn om dergelijke maatregelen ook actief te promoten bij (andere) landbouwers. Natuurlijk moeten ook andere actoren (bv. natuurorganisaties, paardeneigenaars) bij de beleidsparticipatie betrokken worden.

Ten slotte is het erg belangrijk dat landbouwers die zich engageren om te investeren in diverse maatregelen, de nodige 'garanties' krijgen van de overheid dat die investeringen renderen. De overheid zorgt het best voor voldoende continuïteit in het gevoerde beleid. Als het beleid voortdurend verandert, zal dat onvermijdelijk leiden tot minder vertrouwen in de overheid. En dat heeft een weerslag op de efficiëntie van het beleid.

5.3. De rol van de overheid

Het succes van het beleid rond erosiebestrijding en vogelbeheer kan vergroot worden door 'slimme regelgeving'. Die theorie beschrijft de voorwaarden waaraan het geheel van beleidsinstrumenten binnen onze westerse maatschappij moet voldoen om succesvol te zijn. Slimme regelgeving houdt het midden tussen een sterk door de staat gecontroleerd beleid en de vrije markt. Ook houdt die theorie rekening met de invloed van niet-overheidsinstanties (supermarkten, ngo's, banken, ...) op – in dit geval – de landbouw. Hoe beter de maatregelen binnen een beleid beantwoorden aan de 'slimme regelgeving', hoe succesvoller het beleid zal zijn.

We hebben het Vlaamse beleid rond erosiebestrijding en vogelbeheer onder de loep genomen op basis van verschillende indicatoren van de slimme regelgeving. Die evaluatie toont de sterke punten van het beleid en geeft ook aan waar het best bijgestuurd wordt voor een beter resultaat.

Het beleid in Vlaanderen scoort goed op het gebruik van moderne beleidsinstrumenten die worden ingezet als meer klassieke maatregelen (bv. subsidies) onvoldoende resultaat boeken. Vooral netwerkinstrumenten zijn sterk uitgebouwd.

Landbouwers kunnen een beroep doen op het advies van bedrijfsplanners, agrobeheergroepen, erosiecoördinatoren en tal van andere adviserende instanties. In mindere mate zet de overheid ook kostenefficiënte maatregelen in. Die streven naar een zo goed mogelijk resultaat, met een beperkte investering. Een voorbeeld daarvan is zoning, of beheerovereenkomsten sluiten in de kansrijke gebieden. Ook prioritering is een mogelijkheid; dat wil zeggen dat meer aandacht gaat naar akkervogelkerngebieden dan akkervogelzoekzones. Ten slotte kan men ook een minimaal oppervlakteaandeel opleggen om bepaalde maatregelen toe te passen, bijvoorbeeld 5 à 10 procent van de oppervlakte binnen akkervogelzoekzones. Daarnaast hanteert de overheid soms ook maatregelen die de geleden schade aan gewassen door beschermde soorten vergoeden. Wildschadevergoeding is daar een voorbeeld van.

Vlaanderen scoort ook goed voor kennisoverdracht naar landbouwers. Voorlichters, zoals bedrijfsplanners, erosiecoördinatoren en bekkenmedewerkers, informeren de landbouwer over het hoe, wat, waarom en de gevolgen van bepaalde beheermaatregelen. Tegelijkertijd kan de landbouwer zijn resultaten vergelijken met een standaard of met andere participerende landbouwers. Die extra bewustmaking stimuleert de participatie.

Het Vlaamse beleid wil de landbouwer dus liever de vrije keuze laten, dan hem bepaalde verplichtingen op te leggen. Die keuze kan wel beïnvloed worden door correcte informatie en motiverende maatregelen.

Tot slot krijgt het Vlaamse beleid ook goede punten voor het totale spectrum van maatregelen, die variëren van weinig tot

zeer ingrijpend. Zeer ingrijpende instrumenten zijn dwangmatige instrumenten die ook de methode (bv. het specifieke beheer) bepalen om het beoogde resultaat te realiseren. Ingrijpende maatregelen zijn uit resultaatsoogpunt nodig als bijvoorbeeld de realisatie van een aaneengesloten beekrand niet lukt omdat één of een beperkt aantal landbouwers niet meedoet. Ze kunnen ook nodig zijn als 'vrijwillige' instrumenten niet het gewenste resultaat opleveren en het beleid dat resultaat echt wil behalen. Ingrijpende instrumenten hebben ook een 'afschrikkend' effect, waardoor landbouwers gestimuleerd worden om de 'vrijwillige' maatregelen uit te voeren.

Het afschrikkende effect is afhankelijk van de intentie van de overheid om die instrumenten echt te gebruiken. Die intentie is momenteel zeer laag voor vogelbeheer en erosiebestrijding. De doelstellingen van het vogelbeheer zijn niet gehaald en Vlaanderen moet nog grote inspanningen leveren voor erosiebestrijding. Daarom kan men zich afvragen of het aangewezen is om die ingrijpende instrumenten meer te gebruiken. Meer ingrijpende instrumenten gebruiken is pas nodig als op lokaal niveau de vrijwillige instrumenten gefaald hebben.

Hoewel het Vlaamse beleid beschikt over een brede mix van instrumenten, is er niet voor elk probleem of elke subdoelstelling een specifieke beleidsmaatregel. Volgens de slimme regelgeving zou er idealiter voor elk probleem minstens één instrument moeten zijn. Toch zijn er hiaten in het geheel van beleidsinstrumenten voor:

- erosiebestrijding: o.a. het gebrek aan de erosiebestrijdingsmaatregel 'aarden drempels voor ruggenteelt'. Daarnaast ontbreken er maatregelen voor bodembiodiversiteit,

organischestofgehalte en het tegengaan van bodemverdichting. Die laatste hebben slechts een erosiebestrijdend effect op lange termijn en de problematiek geldt ook buiten de erosiegevoelige gebieden;

- weidevogelbeheer: o.a. het aanpassen van de grondwaterstand aan het optimale niveau, het landschap meer open maken, de toepassing over een voldoende groot oppervlak en het verminderen van de predatorhabitat;
- akkervogelbeheer: o.a. de toepassing over een voldoende groot oppervlak, het creëren van open of halfopen landschappen en het verminderen van de predatorhabitat.





Anderzijds moeten de verschillende maatregelen die hetzelfde doel hebben, elkaar aanvullen. Die complementariteit geldt zowel op het individuele niveau (het niveau van landbouwers als doelgroep) als tussen verschillende doelgroepen (bv. landbouwers en natuurorganisaties). De complementariteit van het beleid voor erosiebestrijding scoort daarvoor zeer goed. Toch kan de integratie met andere beleidsdomeinen nog verbeteren om de erosieproblematiek efficiënter aan te pakken. Denk maar aan het landbouwbeleid, het baggerbeleid, de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en het waterbeleid. De complementariteit van het beleid voor vogelbeheer daarentegen schiet tekort op het niveau van de diverse doelgroepen. Sommige grondeigenaars (paardeneigenaars en hobbylandbouwers die niet geregistreerd zijn als landbouwer, tuineigenaars) kunnen geen beroep doen op beheerovereenkomsten. Misschien kan ook voor hen een subsidiemaatregel ontwikkeld worden om de biodiversiteit te bevorderen.

Het Vlaamse beleid voor vogelbeheer staat nog in zijn kinderschoenen voor kennisopbouw. De kennis wordt nu vooral ontwikkeld vanuit verschillende kleinere projecten, die gecoördineerd worden door o.a. lokale natuurverenigingen. Daardoor is er geen overkoepelende visie en structurele kennisopbouw. Dat maakt het moeilijk om de effectiviteit van maatregelen te evalueren. Bovendien wordt het dan moeilijker om aan de hand van bereikte resultaten positieve feedback te geven aan participerende landbouwers, wat hen extra kan stimuleren. Op het gebied van erosiebestrijding scoort het Vlaamse beleid daarentegen wél goed voor kennisopbouw. De laatste jaren zijn verschillende demonstratieprojecten opgestart en maatregelen in de praktijk uitgetest in landbouwbedrijven. Naast de

efficiëntie van de maatregelen werd telkens ook de financiële impact onderzocht.

5.4. Aanbevelingen

Het Vlaamse beleid op het vlak van vogelbeheer en erosiebestrijding kan tot goede resultaten leiden. Toch zijn er nog enkele tekortkomingen. Als het beleid die tekortkomingen wegwerkt, kunnen de verschillende programma's efficiënter worden. Tal van maatregelen kunnen ervoor zorgen dat landbouwers het beleid en de bijbehorende instrumenten meer accepteren.

Zorg voor actieve inbreng bij het beleidsontwerp

Landbouwers en lokale overheden zullen het beleid beter accepteren als ze input kunnen geven tijdens de ontwerp-fase van het Vlaamse beleid en bij de lokale gebiedsgerichte uitvoering ervan. Die actieve rol vergroot het bewustzijn van de problematiek bij de doelgroepen. Bovendien ontstaat er dan een groter draagvlak voor de diverse maatregelen.

Creëer continuïteit en rechtszekerheid

Landbouwers die zich engageren om beheerovereenkomsten uit te voeren, mogen niet afgeschrikt worden door negatieve ervaringen. Daarom moeten alle vertegenwoordigers van de overheid (bv. voorlichters en controleurs) dezelfde boodschap uitdragen. Bovendien zou het goed zijn dat het beleid continuïteit en rechtszekerheid biedt voor de landbouwers. Bepaalde maatregelen worden het best lang genoeg toegepast, zodat



investeringen kunnen renderen. Na het beëindigen van de beheerovereenkomst willen landbouwers soms terugkeren naar de begintoestand. Dat lukt niet altijd, omdat ze bijvoorbeeld voor het verwijderen van een poel een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben. Een correct statuut voor 'tijdelijke natuur' dringt zich op (zie p. 33).

Mix maatregelen met een diverse moeilijkheidsgraad

Landbouwers zullen meer geneigd zijn om te participeren als ze kunnen kiezen tussen maatregelen met verschillende moeilijkheidsgraden. Moeilijke maatregelen worden zelden als enige maatregel toegepast, maar maken meestal deel uit van

een groep maatregelen met verschillende moeilijkheidsgraad. Daarnaast weerspiegelt de variatie in moeilijkheidsgraad ook het verschil in houding tussen de landbouwers. Landbouwers zijn zeer verschillend; om met die diversiteit rekening te kunnen houden is er een grote verscheidenheid aan beheerovereenkomsten nodig.

Voer een aangepaste communicatie

Een persoonlijke aanpak van de communicatie verhoogt de participatiegraad bij landbouwers. Afhankelijk van zijn engagement en houding zal een landbouwer eerder te overtuigen zijn met economische, milieuverbeterende of bedrijfsoptimaliserende argumenten om een bepaalde maatregel toe te passen. De bedrijfsplanners en de erosiecoördinatoren zijn daar een goed voorbeeld van.

Vergoed de maatregelen op een correcte manier

Het is onmogelijk om voor een bepaalde maatregel een financiële vergoeding vast te leggen die alle landbouwers correct vinden. Elke landbouwer voert zijn eigen kosten-batenanalyse uit voor een of meerdere maatregelen, op basis van de financiële vergoeding, de invloed op het bedrijfsresultaat, de invloed op zijn imago, het milieueffect, ... Landbouwers die ingrijpende maatregelen implementeren binnen hun bedrijf, passen vaak meerdere maatregelen met verschillende moeilijkheidsgraad toe. Er is nog verder onderzoek nodig naar welke combinatie van maatregelen interessant is. Als bijvoorbeeld de subsidiëring van één maatregel verandert, welk effect heeft dat dan op de uitvoering van andere maatregelen?

Weeg vrijheid versus verplichting af

Sterk ingrijpende maatregelen bestaan wel, maar ze worden te weinig gebruikt om tot een slimme regelgeving te komen. Dat betekent niet dat de overheid lukraak landbouwers moet dwingen om bepaalde maatregelen te nemen. Het gebruik van die ingrijpende instrumenten moet het resultaat zijn van een weloverwogen beslissing die rekening houdt met:

- Hoeveel kan een maatregel besparen qua publieke kosten? Bijvoorbeeld: erosiebestrijdende maatregelen leveren meer op dan dat ze kosten.
- Wat is de maatschappelijke relevantie van het doel? Bijvoorbeeld: in welke mate bekommert de maatschappij zich om het aantal broedparen van de veldleeuwerik?
- Wanneer willen we de doelstelling realiseren? Bijvoorbeeld: het opleggen van erosiebestrijdende maatregelen levert sneller resultaat dan wanneer landbouwers er vrijwillig voor kunnen kiezen. Maar die verplichting verlaagt het draagvlak bij landbouwers en kan voor een slechtere uitvoering zorgen.
- Hoeveel overheidspersoneel is er nodig om de opgelegde maatregelen te controleren? En hoeveel om de vrijwillige maatregelen te vergoeden en te controleren?

Maak gebiedsvisies

Per gebied worden de noden en wensen opgelijst van alle gebiedsactoren: landbouwers, lokaal bestuur, inwoners, toeristische sector, natuurorganisaties, ... Op die manier krijgt men inzicht in de verschillende gebiedsdoelstellingen. De volgende

stap is een plan om die doelstellingen efficiënt te realiseren. Zo'n gebiedsvisie zal ook bijdragen tot een meer complementaire en volledige instrumentenmix.

Introduceer een vaste contactpersoon

Momenteel krijgen landbouwers advies van verschillende gebiedsplanners, die elk hun eigen beleidsdomein vertegenwoordigen: erosiebestrijding, waterbeheer, biodiversiteit, ... Voor een meer geïntegreerde aanpak zouden die gebiedsplanners bevoegd moeten zijn voor meerdere domeinen. Hierdoor zou de landbouwer ook een vaste contactpersoon krijgen, met een efficiëntere samenwerking tot gevolg.

Tijdelijke en permanente natuur

Het begrip 'tijdelijke natuur' slaat op (landbouw)gronden die slechts tijdelijk beschikbaar zijn voor de natuur. Dat concept zou de landbouwer rechtszekerheid kunnen bieden, zodat er geen problemen optreden na het stopzetten van de beheerovereenkomst.

Het begrip 'permanente natuur' slaat op (landbouw)gronden die lange tijd beschikbaar zijn voor de natuur, zodat natuurelementen zich over een langere periode kunnen ontwikkelen. Dat concept biedt zowel de overheid als de landbouwer rechtszekerheid. De overheid krijgt de garantie dat er gedurende een lange periode gewerkt zal worden om beleidsdoelstellingen te halen, en de landbouwer heeft de garantie van een overeenkomst op lange termijn.

6.

Monitoring van het beleid

6.1. Inleiding

Een weloverwogen evaluatie of bijsturing van het beleid is soms moeilijk, omdat de nodige gegevens daarvoor ontbreken. Zo zijn er onvoldoende data om het vogelbeheer in Vlaanderen goed te evalueren. Dat komt omdat de beleidsmonitoring rond biodiversiteit in Vlaanderen nog niet geolied loopt.

Idealiter draagt monitoring bij tot het beleid via het mechanisme 'plannen-doen-controlleren-actie nemen'. Het beleid wordt hierbij geëvalueerd en bijgestuurd op basis van de behaalde resultaten. Het levert bovendien informatie op over hoe efficiënt bepaalde beheerovereenkomsten zijn.

6.2. Monitoring van het vogelbeheer

De monitoring van biodiversiteit in landbouwgebied in Vlaanderen spitst zich toe op vogels en bejaagbare soorten. Dat gebeurt via deze meetnetten:

- **Algemeen Broedvogelmeetnet**

Sinds 2006 worden driejaarlijkse tellingen uitgevoerd. Die worden gebruikt om de toestand en trends op te volgen van het verspreidingsgebied en de populatiegrootte van algemene broedvogels in Vlaanderen. Die tellingen gebeuren in 1.200 willekeurig gekozen steekproefhokken van 1 km², verspreid over Vlaanderen.

Het Algemeen Broedvogelmeetnet (ABV) is ontworpen om evoluties en trends waar te nemen, niet om ze te verklaren. Verder is het doel de evoluties van algemene broedvogels op landschapsniveau te beschrijven. Omdat vogelbeheermaatregelen nog te kleinschalig worden toegepast, leidt het

ABV (nog) niet tot een verband tussen de maatregelen en de waargenomen trends. Binnen het project is zowel het INBO als een groep vrijwilligers verantwoordelijk voor het verzamelen van de gegevens.

- **Bijzonder Broedvogelmeetnet**

Het Bijzonder Broedvogelmeetnet (BBV) is opgestart in 1994 en heeft als doel trends te bepalen in de aantallen van alle zeldzame, kolonievormende en exotische broedvogels in Vlaanderen. Net zoals het ABV is ook dat meetnet niet geschikt om oorzakelijke verbanden te leggen tussen trends in aantallen en beheermaatregelen. Vrijwilligers verzamelen de gegevens.

- **Watervogelmeetnet**

Het Watervogelmeetnet (WV) is opgestart in 1991 met als doel: een inzicht krijgen in de aantallen, trends en verspreiding van watervogels die tijdens de winter of de trekperiode in Vlaanderen verblijven. Ook dat meetnet heeft dezelfde beperking als het ABV en BBV: het laat niet toe de waargenomen trends te verklaren. De gegevensinzameling gebeurt vooral door vrijwilligers.

- **Afschotgegevens van bejaagbare soorten**

Afschotgegevens worden in Vlaanderen sinds 1998 op een gestandaardiseerde manier geregistreerd. Bij het onderzoeken van trends op basis van die gegevens moet men altijd rekening houden met de lokale populatiedichtheid en de jachtinspanning. Toch komen die trends vaak overeen met resultaten uit andere meetnetten. Ook dat meetnet is enkel geschikt voor het opvolgen en registreren van trends. De gegevens worden verzameld door wildbeheereenheden,

gerapporteerd aan het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) en verwerkt en geanalyseerd door het INBO.

- **Vogelmeetnet van 14 landbouwgebieden**

Een recent vogelmeetnet van 14 landbouwgebieden omvat gerichte inventarisaties in percelen binnen een set van 14 landbouwgebieden van ongeveer 250 hectare. Het meetnet moet op termijn toelaten om verbanden aan te tonen tussen trends in populatiegrootte en beheerovereenkomsten. Dat is mogelijk doordat gegevens verzameld worden op perceelsniveau. Vooraf is een selectie van gebieden gemaakt, waar de onderzochte maatregelen al uitgevoerd werden op een deel van de percelen. Ook verzamelt het meetnet gegevens over andere sturende variabelen, o.a. de kwaliteit van de leefgebieden. Het nadeel is dat er geen meetgegevens zijn van de percelen voordat de maatregelen toegepast werden.

Daarnaast verzamelt de VLM gegevens over de efficiëntie van specifieke maatregelen in de context van specifieke onderzoeken. Verder registreert de VLM over welke oppervlakte de verschillende beheerovereenkomsten worden toegepast.

6.3. Monitoring van de erosiebestrijding

In Vlaanderen gebeurt de monitoring van erosiebestrijding via deze methodes:

- Jaarlijks wordt de **erosiebeleidsindicator** berekend, een maat voor de uitvoering van de meest nuttige erosiebestrijdingsmaatregelen. Dat gaat zowel over kleinschalige erosiebestrijdingswerken als over beheerovereenkomsten voor erosie. De erosiebeleidsindicator houdt rekening met

de erosiegevoeligheid en de oppervlakte van de verschillende gemeenten. De afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen (ALBON) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) volgt de erosiebeleidsindicator op.

- De berekening van de **gewaserosiegevoeligheid** gebeurt op basis van de teelten die landbouwers jaarlijks doorgeven in het kader van de perceelsregistratie. Opdat de waargenomen trends bruikbaar zouden zijn voor erosie monitoring, gebeurt de interpretatie afhankelijk van de bodemerosiegevoeligheid van de percelen. De opvolging van de gewaserosiegevoeligheid gebeurt door ALBON en MIRA (Milieurapport Vlaanderen) van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).
- Onder andere de Belgische Bodemkundige Dienst voert in opdracht van landbouwers standaardgrondontledingen uit en verzamelt die gegevens in een databank. De **databank van de Belgische Bodemkundige Dienst** bevat heel wat resultaten: tussen 2008 en 2010 werden 74.406 stalen van weiland- en akkerbouwpercelen geanalyseerd. De gegevens uit die databank moeten wel met omzichtigheid geïnterpreteerd worden. De steekproef is niet zo representatief, omdat stalen alleen op aanvraag worden geanalyseerd. Daarnaast zou de voorraad aan organische koolstof een betere parameter zijn, maar hiervoor moet men ook de bouwvoordiepte en bodemdichtheid opmeten.
- Het **sedimentmeetnet van de onbevaarbare Vlaamse waterlopen** registreert continu de troebelheid van het water op een aantal locaties: 8 meetpunten op de Boven-Schelde en 10 meetpunten op de Demer. Uit de troebelheid berekent

de VMM de sedimentaanvoer via modelberekeningen.

- De bodemdichtheid wordt enkel voor **specifieke projecten** opgevolgd. Een voorbeeld hiervan is een **onderzoeksproject** van de KU Leuven waarbij de indringingsweerstand tot een diepte van 80 centimeter op 17 verschillende percelen gemeten werd.
- Verschillende **onderzoeksprojecten** passen in het onderzoek naar de effectiviteit van **niet-kerende bodembewerking** in reële omstandigheden. Het onderzoek focuste zich tot nu toe op de invloed van die techniek op erosie door afvloeiend regenwater en de invloed op bodembiodiversiteit (bijvoorbeeld regenwormen).
- Het **onderzoeksproject** over de combinatie van **grasgangen, grasbufferstroken en aarden dam met erosiepoel** (Heulengracht) bestudeerde de efficiëntie van die technieken voor erosiebestrijding.

6.4. Aanbevelingen

Bouw maatregelen en monitoring parallel uit

Een goed uitgebouwde monitoring is een essentieel onderdeel van het beleid. Monitoring kan immers aantonen of het beheer en de maatregelen bijdragen tot de beleidsdoelstellingen. Monitoring helpt het beleid dus te verantwoorden. Bovendien kan monitoring het draagvlak voor beheerovereenkomsten vergroten, omdat het de positieve resultaten kan aantonen. Monitoring is pas zinvol als bepaalde maatregelen op grote schaal worden toegepast.

Vul de leemtes in de huidige meetnetten op

Vlaanderen heeft verschillende meetnetten om de effecten van vogelbeheer en erosiebestrijding na te gaan. Voor een aantal belangrijke parameters zoals broedsucces en bodembiodiversiteit worden momenteel nog geen gegevens verzameld. De beperking van de huidige Vlaamse meetnetten is dat het moeilijk is verbanden te leggen tussen maatregelen en trends. Maar dat verband is nodig om de effectiviteit van maatregelen zoals beheerovereenkomsten te evalueren.

Het Vlaamse programma voor plattelandsontwikkeling zou gebaat zijn bij enerzijds een meetnet gebaseerd op het ruimtelijke steekproefkader (de landbouwgebieden in Vlaanderen) en anderzijds een meetnet gebaseerd op een lijst van landbouwers als steekproefkader. Die meetnetten kunnen helpen om aan te tonen of de maatregelen efficiënt zijn en of het hele programma positieve effecten oplevert op grote schaal.



7.

En wat met de andere beleidsdomeinen?



7.1. Inleiding

Het beleid rond biodiversiteit en erosiebestrijding in landbouwgebied wordt niet alleen bepaald door het milieu- en natuurbeleid. Ook het Vlaamse landbouwbeleid heeft daarop een invloed. De twee werken niet steeds complementair. Hoe komt dat?

Een eerste oorzaak is het spanningsveld tussen de verschillende uitdagingen waarmee onze maatschappij en ook de landbouw te maken krijgen. Die uitdagingen zijn onder meer het tegengaan van erosie en het verlies aan biodiversiteit. De maatschappij zal ook antwoorden moeten bieden op vraagstukken zoals de klimaatverandering, de bevolkingstoename en de stijgende voedselvraag. Om die problemen op te lossen zijn er verschillende maatschappelijke uitdagingen zoals:

- het tegengaan van het verlies aan biodiversiteit;
- een voldoende inkomen voor de landbouwer garanderen;
- het produceren van voldoende, veilig voedsel op een maatschappelijk verantwoorde manier.

Bovendien zijn minder 'kritieke' beleidsthema's zoals biodiversiteit gevoeliger voor negatieve neveneffecten dan 'kritieke' beleidsthema's zoals voedselveiligheid. Die negatieve effecten kunnen verdwijnen door het beleid verder te integreren. Alleen dan krijgt het beleid meer samenhang.

Ten slotte vergoedt het huidige economische model enkel landbouwproductie. Verschillende andere publieke diensten die de landbouw levert, zoals waterbuffering en koolstofopslag,

worden niet vergoed. Daarnaast wordt landschapsbeleving enkel (indirect) vergoed bij landbouwers die verbreden naar landbouwtoerisme. Bovendien worden de kosten voor onder andere milieu (bv. watervervuiling door pesticiden) en het verlies aan biodiversiteit niet verrekend in de marktprijs van landbouwproducten. Daarmee bedoelen we niet dat productie en biodiversiteit elkaar steeds uitsluiten. Een voorbeeld hiervan is natuurlijke plaagbestrijding en bestuiving.



7.2. De situatie in Vlaanderen

Welke negatieve effecten van de landbouwbedrijfsvoering op de biodiversiteit zijn aanvaardbaar voor de maatschappij? Dat is een moeilijke politieke oefening.

Een eerste probleem is dat de Vlaamse randvoorwaarden van het gemeenschappelijke landbouwbeleid onvolledig zijn. Die randvoorwaarden beschrijven duidelijk welke milieu- en landbouwkwaliteit gewenst is, maar de basisnatuurkwaliteit is veel minder duidelijk vastgelegd. Het ontbreken van een duidelijke definitie van basisnatuurkwaliteit is een gemis. Voor beleidsmakers is dat belangrijk, omdat de basisnatuurkwaliteit wettelijk vastgelegde minimumvereisten zou opleggen. Inspanningen om die te bereiken zouden dan niet extra vergoed hoeven te worden. Ook landbouwers hebben een duidelijke definitie nodig. Zij willen er zeker van zijn dat ze een vergoeding krijgen als ze meer leveren dan die basiskwaliteit. Bovendien worden ze dan niet afgestraft doordat de lat almaar hoger wordt gelegd.

Verder steunt het Vlaamse beleid vooral op het principe van het scheiden van de functies landbouw en natuur. Dat wordt heel sterk benadrukt door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Daarnaast gaat het grootste deel van het budget van de Vlaamse plattelandspijler naar investeringen die de landbouwproductie efficiënter maken (meer output bij gelijke input) en/of duurzamer maken (minder vervuiling per producteenheid). Door de efficiëntieverhoging hoeft Vlaanderen bepaalde biologisch waardevolle gebieden niet in productie

te nemen. Het verweven van beide functies krijgt veel minder aandacht in Vlaanderen. Maar studies tonen aan dat biodiversiteitsdoelstellingen enkel haalbaar zijn door een combinatie van beide principes. Dat werd bijvoorbeeld aangetoond door de *Natuurverkenning 2030*.

Ook de beleidsintegratie van natuur en landbouw in Vlaanderen kan beter. De versnippering van de administratie wordt slechts gedeeltelijk opgelost door het oprichten van overlegorganen. De sterke fragmentatie komt doordat verschillende beleidsniveaus, beleidsdomeinen (op eenzelfde niveau) en beleidsorganisaties (binnen een beleidsdomein) een bevoegdheid hebben voor het thema 'biodiversiteit en erosiebestrijding in landbouwgebied'.

Ook de wetgeving kent verschillende knelpunten. Er is een overvloed aan wettelijke instrumenten. Het Erosiebesluit, Bermbesluit, Natuurdecreet, Landschapsdecreet, Decreet Integraal Waterbeleid en de code voor goede landbouw- en milieupraktijk leggen een reeks geboden en verboden op, die realisaties op het terrein bemoeilijken. Ook is de terminologie verwarrend. De ene wetgeving heeft het bijvoorbeeld over een rand langs een natuurlijk element, de andere over een oeverzone. Bovendien botsen sommige wettelijke instrumenten met elkaar. Dat was volgens de landbouwers het geval bij de naleving van de voorwaarden van sommige beheerovereenkomsten en de code van de goede landbouw- en milieupraktijk. De Vlaamse overheid heeft in 2012 hierin meer duidelijkheid gebracht met de brochure *Natuurlijk beheer van graslanden: wat met*





de steun- en de randvoorwaarden? Ook qua planning en uitvoering duiken problemen op, vooral doordat de verschillende beleidsplannen voor eenzelfde gebied onvoldoende afgestemd zijn.

Bij de vergoeding van publieke diensten zijn twee zaken belangrijk: de vergoeding van de leverancier en het aanrekenen aan de gebruiker. In Vlaanderen verloopt die vergoeding o.a. via het systeem van beheerovereenkomsten, terwijl het aanrekenen aan de gebruiker veel minder ontwikkeld is. In de praktijk gebeurt de betaling van publieke diensten meestal via overheidssubsidies. Die subsidies worden gefinancierd via de algemene belastingen. Dus betalen de gebruikers indirect, maar niet-gebruikers betalen ook mee.

7.3. Aanbevelingen

Om de knelpunten in de beleidsafstemming weg te werken formuleren we volgende aanbevelingen:

Definieer basisnatuurkwaliteit

De referentiecondities waarop alles gebaseerd wordt – doelstellingen, plannen, vergoedingen – moeten voor iedereen duidelijk zijn. Het opstellen van de definitie van basisnatuurkwaliteit is nu een prioriteit van de werkgroep Agrarisch Natuurbeheer en Agrobiodiversiteit (AGNABIO) binnen de Vlaamse overheid. Het ANB trekt dat project.

Realiseer een geïntegreerd plattelandsbeleid

Een sterkere samenwerking tussen de verschillende instanties verhoogt de efficiëntie van het plattelandsbeleid. Een overlegstructuur met alle betrokken actoren kan helpen om die samenwerking vorm te geven.

Zorg voor een geïntegreerde wetgeving

Verschillende wetgevingen moeten op elkaar afgestemd worden, zodat de ene de andere niet tegenwerkt.

Creëer een geïntegreerd planinstrumentarium

Eén geïntegreerd plan per gebied of verschillende planinitiatieven die op elkaar afgestemd zijn, zullen het geheel veel overzichtelijker en werkbaarder maken.

Koppel leveranciers van publieke diensten en hun klanten aan elkaar

Gebruikers van publieke diensten betalen meestal niet rechtstreeks aan de leveranciers. De betaling gebeurt eerder indirect via belastingen, die dan via beheerovereenkomsten en/of subsidies worden doorgerekend. Een meer rechtstreeks verband tussen verbruiker en producent is beter, al is het niet evident om dat in te voeren.

Ontkoppel ruimtelijke ordening en milieu- en natuurregelgeving

De milieunormen of het natuurbeleid zouden zich meer moeten baseren op feitelijke gegevens, terwijl die nu meestal gelinkt zijn aan de ruimtelijke bestemmingen. Hierdoor kan planvorming flexibeler verlopen en inspelen op lokale noden. Sectorale bepalingen zijn dan pas van kracht als feitelijke sectorale parameters gerealiseerd worden. Het Bosdecreet spreekt bijvoorbeeld pas van een bos als er effectief een bos staat, onafhankelijk van de ruimtelijke bestemming.



8. Een landschapsvisie voor Gelinden

8.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we het Vlaamse beleid rond vogelbeheer en erosiebestrijding geëvalueerd. Daarbij formuleerden we verschillende aanbevelingen.

Door een visie te ontwikkelen voor een gebied testen we enkele aanbevelingen in de praktijk:

- geef de voorkeur aan gebiedsbenaderingen: niet één perceel, maar een heel gebied;
- zorg voor betrokkenheid van landbouwers en lokale besturen;
- zorg voor een geïntegreerd plan- en uitvoeringsinstrumentarium;
- zorg voor meer of geïntegreerde inzet van gebiedsplanners.

Die gebiedsvisie is opgesteld voor een gebied van ongeveer 1.670 hectare ten westen van Gelinden, een deelgemeente van Sint-Truiden. Het gebied ligt in de golvende Haspengouwse leemstreek en is een open landbouwlandschap. We kozen dat gebied omdat erosiebestrijding en akkervogelbeheer er belangrijke beleidsthema's zijn.

8.2. Casestudie: landschapsvisie Gelinden

De landschapsvisie vertrekt vanuit de diensten die het landschap levert, zoals die door de bewoners worden aangegeven en gewaardeerd. Uit de bevraging van bewoners en landbouwers bleek dat zij het landelijke karakter van het gebied met de bijbehorende natuur willen behouden. Die diensten groeperen we in vier belangrijke thema's: een gezonde leefomgeving,

duurzame landbouw, landschap en natuur, en sociale samenhang.

Gezonde leefomgeving

Een gezonde leefomgeving omvat voor de ondervraagden zowel passieve belevingselementen, zoals zuivere lucht, zuiver water en stilte, als actieve belevingselementen, zoals mogelijkheden voor zachte recreatie en ontwikkelingskansen voor kinderen.

Duurzame landbouw

Gelinden is een streek met veel landbouw en fruitteelt. De bewoners vinden het belangrijk dat die activiteiten voortgezet worden en dat de exploitatie op een duurzame manier gebeurt. Maar landbouwers geven aan dat dat vooral afhangt van externe factoren, zoals de internationale fruithandel (prijszetting). Ze kunnen bijvoorbeeld enkel natuurvriendelijke maatregelen uitvoeren als de extra kosten vergoed worden en hun producten geen kwaliteitsverlies leiden. Daarnaast is er veel interesse in streek- en hoeveproducten. Maar doordat ze duurder zijn en in kleinere porties dan de internationale merken worden aangeboden, blijven ze eerder een luxeproduct. Dat zou moeten veranderen.



Landschap en natuur

Zowel de bewoners als landbouwers pleiten voor het bewaren van het landelijke karakter, het herwaarderen van bestaande kleine landschapselementen zoals holle wegen en het vermijden van lintbebouwing.

Sociale samenhang

De afwezigheid van lokale opvolgers voor de landbouwers doet de sociale samenhang verder verzwakken. Die achteruitgang kan men tegengaan door de lokale bevolking meer in contact te brengen met het gebied. Dat kan onder meer door streekproducten te promoten en mensen te stimuleren om deel te nemen aan de fruitpluk.

Door ook die thema's op te nemen in de landschapsvisie, samen met klassieke ingrediënten zoals landschapsinventarisatie, gewestplan en ruimtelijk structuurplan, vergroot het maatschappelijke draagvlak voor de maatregelen.

Voor het landschap van Gelinden zijn die landschapsdiensten te combineren tot een aantal kernkwaliteiten, die verder ontwikkeld moeten worden:

- Het herwaarderen van hoogstamboomgaarden rond de dorpen zou een bijdrage leveren tot een aangenaamere leefomgeving door:
 - een buffer te creëren tegen de nadelige effecten van intensieve landbouw;

- de sociale samenhang in de gemeenschap te promoten door ze in te richten als een zelfplukboomgaard en/of open te stellen als speelruimte voor kinderen als ze nabij scholen gelegen zijn en als dat verenigbaar is met de economische en ecologische functies;
- een verfraaiing van de omgeving van de dorpen;
- een gunstig effect op de biodiversiteit.

- Het herwaarderen van landelijke (holle) wegen draagt bij tot:
 - een aangenaam uitzicht van de omgeving, door de ontwikkeling van bloemrijke bermten;
 - de akkervogelbiodiversiteit, door het creëren van een gunstige biotoop.
- De ontwikkeling van een (half)open landbouwlandschap met gevarieerde teelten en o.a. wegbermen, houtkanten en grazige stroken heeft als voordelen:
 - het behoud van de identiteit van het landschap;
 - meer akkerbiodiversiteit;
 - minder bodemerosie, met als gevolg: minder vervuilde beken, bescherming tegen overstroming en bescherming van het natuurgebied in de Herkvallei.
- De integratie van onder meer informatieverstrekking, toerisme en educatieve en beleevingsprojecten met kinderen versterkt de sociale samenhang van de omgeving.

9. Een kosteneffectief weidevogelbeheer



9.1. Inleiding

Aan de hand van het model Ecopay-Vlaanderen onderzochten we of in het weidevogelbeheer een win-winsituatie mogelijk is voor overheid, landbouwers en natuur. Dat betekent dat de overheid minder uitgeeft, de natuurdoelstellingen toch gehaald worden en de landbouwers een correcte vergoeding krijgen.

9.2. Het model

Ecopay-Vlaanderen is een model dat werkt op regionale schaal, bijvoorbeeld de Noorderkempen of de Polders. Het bevat onder meer een ecologisch en een economisch model. Het ecologische model berekent de ecologisch effectieve oppervlakte per weidevogelsoort. Daarvoor baseert het zich op een berekening van de oppervlakte die voldoet aan een minimumkwaliteit, opdat weidevogels op die plek succesvol kunnen broeden. Het economische model gaat uit van de veronderstelling dat landbouwers geen beheerovereenkomst sluiten waarbij ze financieel verlies lijden.

De simulaties in dat onderzoek werden uitgevoerd met de gegevens van de regio Noorderkempen. In het kader van weidevogelbeheer werden verschillende grasbeheersystemen onder de loep genomen: maaien, standweiden, omweiden, maaien-standweiden en maaien-omweiden. Bij standweiden graast het vee in kleine aantallen tijdens een lange periode op het perceel. Bij omweiden graast het vee in grote aantallen gedurende een korte periode op de weide; nadien gaat het naar een andere weide.

De onderzoekers peilden onder welke condities die systemen het meest kosteneffectief zijn. Verschillende parameters werden met elkaar gecombineerd om tot het meest kosteneffectieve resultaat te komen: het aantal grootvee-eenheden tijdens de begrazings- en rustperiode, de lengte van de rustperiode, het veetype (jong of oud), het tijdstip van de eerste beweiding of grassnede en de tijd tot de tweede snede. De rustperiode is de periode waarbij een landbouwer geen landbouwkundige activiteit uitvoert op zijn perceel, behalve een beperkte begrazing bij standweiden.

Meerdere studies in Europa bevestigen dat predatie van steltlopers zoals de grutto, kievit en wulp de laatste jaren is toegenomen. De aanwezigheid van predatoren of roofdieren is een belangrijke oorzaak van het verlies van weidevogelnesten en -kuikens. Daarom zijn ook simulaties uitgevoerd die rekening houden met predatie van weidevogels. We kozen hierbij voor een predatie van 50 procent, een relatief hoge waarde die in sommige weidevogelgebieden in Nederland voorkomt. De simulatie met predatie kan men ook beschouwen als een robuustheidstest van het beleid.

9.3. De resultaten

Is het beleid doeltreffend?

Zonder predatie is het beleid doeltreffend bij alle grasgebruiksvormen bij de grutto, bij standweiden ook voor de wulp en de kievit, en bij maaien-standweiden ook bij de kievit. Met predatie van 50 procent is het beleid niet doeltreffend.

Zonder predatie	Uitstel beweidingsdatum (standweiden)	Uitstel beweidingsdatum (omweiden)	Uitstel maaidatum	Uitstel maaidatum + omweiden	Uitstel maaidatum + standweiden
Grutto	+	+	+	+	+
Tureluur	0	0	0	0	0
Wulp	+	0	0	0	0
Kievit	+	-	-	-	+
Scholekster	0	-	-	-	0

Met predatie	Uitstel beweidingsdatum (standweiden)	Uitstel beweidingsdatum (omweiden)	Uitstel maaidatum	Uitstel maaidatum + omweiden	Uitstel maaidatum + standweiden
Grutto	-	0	-	0	0
Tureluur	-	0	-	0	0
Wulp	-	-	-	-	-
Kievit	-	-	-	-	-
Scholekster	-	-	-	-	-

+ Doeltreffend beleid

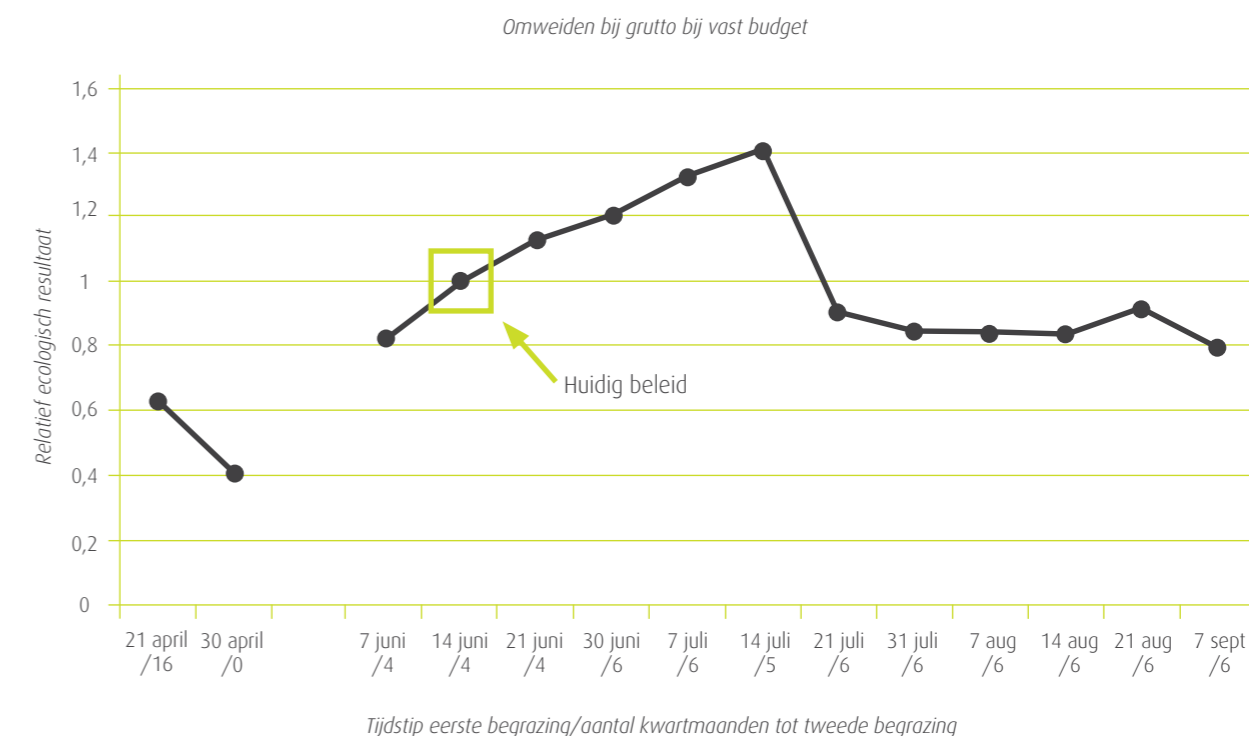
0 Beleid kan doeltreffend zijn als de rustperiode zonder landbouwkundige activiteit wordt verlengd

- Niet-doeltreffend beleid

Kan het beleid kosteneffectiever?

Ja. Er kan meer ecologisch resultaat bereikt worden met eenzelfde budget als landbouwers hun landbouwactiviteit langer uitstellen. Een landbouwer krijgt per hectare een hogere vergoeding, maar doordat de benodigde oppervlakte kleiner is, blijft de overheidskost dezelfde. Uit onderstaande figuur blijkt dat omweiden bij de grutto tot 40 procent meer ecologisch

resultaat kan leiden bij eenzelfde budget als de rustperiode (normaal tot 14 juni) met een maand verlengd wordt. In de figuur is het ecologische resultaat van de maatregel van uitstel tot 14 juni gelijkgesteld aan 1. Het ecologische resultaat van de alternatieve maatregelen wordt hiermee vergeleken. Alle berekeningen werden uitgevoerd met een gelijk budget.





9.4. Aanbevelingen

Op basis van de simulaties van verschillende grasbeheersystemen geven we deze aanbevelingen voor het weidevogelbeleid:

De huidige beheerovereenkomsten 'uitgesteld maaien' en 'uitgesteld beweiden' en varianten zijn niet steeds doeltreffend

Dat is zo voor de Kievit en scholekster in het scenario zonder predatie bij maaien, omweiden en maaien gevolgd door omweiden. Ook geldt dat voor de wulp, Kievit en scholekster in

het scenario van 50 procent predatie en voor de grutto en tureluur in het predatie-scenario bij standweiden en maaien. Wellicht is niet voldaan aan enkele ecologische vereisten van weidevogels. Dan moet men aanvullende maatregelen nemen die de habitat van weidevogels verbeteren (bv. bodemvochtigheid,

openheid van het landschap) of die predatorhabitat verwijderen of de kwaliteit ervan verminderen (bv. het wegnemen van bomenrijen of het verhogen van de grondwaterstand).

Kies voor beheerovereenkomsten met langere rustperiodes

Dat betekent dat de eerste snede meestal op een later tijdstip moet plaatsvinden dan de huidige beheerovereenkomsten voor uitgesteld maaien en uitgesteld beweiden. Voor de tureluur kan ook een vroege eerste snede met daarna een lange rustperiode of zelfs geen tweede snede. Bij dat type beheerovereenkomst zal een landbouwer een hogere vergoeding krijgen per hectare, maar de kost voor de overheid is lager omdat er veel minder percelen nodig zijn. Dat betekent ook dat er minder landbouwers overtuigd moeten worden om eenzelfde resultaat na te streven. De keuze voor zo'n beheerovereenkomst is zelfs noodzakelijk in het predatie-scenario en voor de tureluur, wulp en scholekster in het scenario zonder predatie.

Stem het beheer af op de soort en maak keuzes

Het is efficiënter om de maatregelen te richten op een specifieke soort. Zo toont het model aan dat de eerste landbouwkundige activiteit bij de grutto, in een systeem van maaienstandweiden, pas mag op 14 juli. Bij de tureluur kan dat al op 21 april, maar de landbouwer moet daarna wel 3 maanden wachten om er koeien te laten grazen. De behoeften voor beide soorten verschillen in hetzelfde beheersysteem.

Geen begrazing tijdens rustperiode bij standweiden

Zelfs een begrazing door twee grootvee-eenheden tijdens de rustperiode (dat zijn de eerste maanden van het jaar wanneer de vogels broeden) kan de positieve effecten van het uitstellen van de graasperiode tenietdoen.

Geen jongvee bij standweiden en bij maaienstandweiden met een vroege eerste snede

Voor die systemen leveren volwassen koeien een beter ecologisch resultaat op dan jongvee. Jonge koeien bewegen veel meer dan volwassen koeien en vertrappelen dus ook meer weidevogelnesten en -kuikens.



Lectoren

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Johan Bogaert
Ludo Holsbeek
Martine Swerts
Elke Van den Broeke
Ludo Vanongeval

Departement Landbouw en Visserij

Joke Charles
Sylvie Danckaert
Katrien Janssen
Dirk Van Gijseghe

Vlaamse Landmaatschappij

Karsten Mainz
Karolien Michiel
Bert Van Wambeke

Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Niko Boone
Jim Casaer
Lode De Beck
Anja De Braekeleer
Leon Lommaert
Johan Peymen
Marijke Thoonen
Koen Van Muylem
Sandra Van Waeyenberge
Lieve Vriens

