

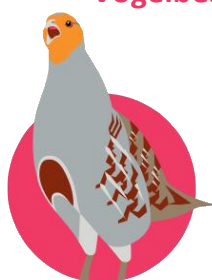


**Opinies over het Nederlandse stelsel van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer**

**EEN KWALITATIEF ONDERZOEK**

**Frans van Alebeek & Jules Bos**

**Vogelbescherming Nederland, februari 2021**



**Interreg**  
North Sea Region  
**PARTRIDGE**

European Regional Development Fund



EUROPEAN UNION

## Voorwoord

PARTRIDGE is een Interreg North Sea project, dat loopt van 2017 tot midden 2023. Meer informatie over het project is te vinden op <https://northsearegion.eu/partridge/>. Het PARTRIDGE project is een internationale samenwerking tussen 13 Europese partners. Deze partners beheren samen tien voorbeeldgebieden van elk 500 hectare. In elk van deze voorbeeldgebieden zijn nieuwe beschermingsmaatregelen voor de patrijs getroffen. Daarnaast is de kwaliteit van reeds bestaande maatregelen verbeterd.

PARTRIDGE heeft tot doel om de biodiversiteit van het boerenland in alle voorbeeldgebieden met 30% te laten toenemen. We monitoren biodiversiteit aan de hand van indicatoren zoals de aantallen broedvogels en hazen. Onze aanpak kan worden ingepast in de gangbare landbouwkundige praktijk, ongeacht het land of de regio. Met deze aanpak willen we overheden overtuigen om onze maatregelen en methoden op te nemen in nationale regelingen en subsidiestelsels voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en in toekomstige regelingen. Diverse landen in Europa vergoeden zulke inspanningen vanuit hun eigen subsidiestelsels voor ANLb en geven zo uitvoering aan het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid (GLB).

Onderdeel van het PARTRIDGE project is sociaaleconomisch onderzoek (Werkpakket 5), onder coördinatie van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). In dat onderzoek vergelijken we hoe het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer voor akkernatuur in de verschillende deelnemende landen is georganiseerd. Eén van de onderdelen van het sociaaleconomisch onderzoek is een serie van stakeholderinterviews in Engeland, Schotland, Vlaanderen, Duitsland en Nederland onder doelgroepen die bij het ANLb zijn betrokken. De uitkomsten van deze interviews worden gebruikt om de inhoud van een enquête vorm te geven, die eind 2020 en begin 2021 onder enkele duizenden agrariërs in West Europa zal worden uitgezet. Met die enquête onderzoeken we het draagvlak voor ANLb onder agrariërs, en willen we aanbevelingen opstellen om de deelname aan Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer te verbeteren.

Het voor u liggende rapport doet verslag van de analyse van 14 gestructureerde interviews onder Nederlandse stakeholders, over hun houding ten aanzien van het ANLb, beweegredenen om daar al of niet aan deel te nemen, en mogelijke verbeterpunten.

## Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Dankwoord</b> .....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Over het Nederlands stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)</b> .....	<b>11</b>
2.1. Hoofdlijnen van het stelsel .....	11
2.2. Pakketten voor de akkerbouw.....	14
2.3. Natuurinclusieve landbouw.....	14
<b>3. Methodiek</b> .....	<b>16</b>
3.1. Vragenlijst.....	16
3.2. Geïnterviewden .....	16
3.3. Analyse van de interviews.....	17
<b>4. Resultaat</b> .....	<b>18</b>
4.1. Thema 1: Organisatie van het instrument en inhoud van de pakketten .....	18
4.2. Thema 2: Uitvoering van de maatregelen.....	20
4.3. Thema 3: Vergoeding .....	21
4.4. Thema 4: Motivatie en vertrouwen.....	21
4.5. Thema 5: Kennis en communicatie.....	22
<b>5. Discussie en conclusies</b> .....	<b>25</b>
5.1. Thema 1: Organisatie van het instrument en inhoud van de pakketten .....	25
5.2. Thema 2: Uitvoering van de maatregelen.....	25
5.3. Thema 3: Vergoedingen .....	26
5.4. Thema 4: Motivatie en vertrouwen.....	26
5.5. Thema 5: Kennis en communicatie.....	27
5.6. Resultaten in een breder perspectief.....	28
<b>6. Vervolg</b> .....	<b>30</b>
<b>7. Referenties</b> .....	<b>31</b>
<b>8. Bijlagen</b> .....	<b>34</b>
8.1 Vragenlijst voor de interviews.....	34
8.2 Coderingen voor de interviews.....	35

## Dankwoord

Onze dank gaat uit naar de agrariërs, beleidsmakers, onderzoekers en belangenbehartigers die medewerking hebben gegeven aan de interviews.

De interviews zijn afgenomen door Annette den Hollander (Brabants Landschap) en Nanning-Jan Honingh (Stichting Landschapsbeheer Zeeland) en tevens door hen uitgeschreven.

Jules Bos (Vogelbescherming Nederland) verzorgde de analyse en codering van de Nederlandse interviews, in samenwerking met het WP5 werkpakket team Frank Stubbe en Nel Ghyselincx (Vlaamse Landmaatschappij), Julie Ewald, Fiona Torrance en Elouise Mayall (Game & Wildlife Conservation Trust) en Lisa Dumpe (University of Göttingen).

Voor dit rapport verzorgde Anne-Lieke Struijk-Faber de illustraties en deed Evelien Verkerk de eindredactie en opmaak (Vogelbescherming Nederland).

## Samenvatting

In het Interreg North Sea PARTRIDGE project werken 13 Europese partners in 7 landen en 10 demonstratiegebieden samen om de biodiversiteit van het boerenland in alle voorbeeldgebieden met 30% te laten toenemen. Het project loopt van 2017 tot midden 2023. Meer informatie over het project is te vinden op <https://northsearegion.eu/partridge/>. Een bijkomend doel van het PARTRIDGE project is ook om de bestaande, nationale regelingen en subsidiestelsels voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) te verbeteren en om onze maatregelen en methoden opgenomen te krijgen in die in nationale regelingen en subsidiestelsels voor ANLb en, zo mogelijk, in de verschillende nationale strategische plannen van het nieuwe Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid (GLB).

Onderdeel van het PARTRIDGE project is sociaaleconomisch onderzoek (Werkpakket 5), onder coördinatie van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). In dat onderzoek vergelijken we hoe het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in de deelnemende landen is georganiseerd. Als één van de onderdelen van het sociaaleconomisch onderzoek is een serie van stakeholderinterviews gehouden in de deelnemende landen, onder doelgroepen die bij het ANLb zijn betrokken.

Dit rapport doet verslag van de belangrijkste uitkomsten van 14 stakeholderinterviews onder Nederlandse betrokkenen bij het ANLb. De helft van deze groep bestaat uit akkerbouwers die actief deelnemer zijn van het ANLb en dus kennis hebben van het stelsel en de maatregelen. Daarnaast zijn 7 stakeholders geïnterviewd vanuit hun rol als onderzoeker, beleidsmaker, of als vertegenwoordiger van een belangenorganisatie voor landbouw en/of natuur. Sommige stakeholders vullen meerdere rollen in.

De diepte-interviews aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst zijn uitgetypt en gecodeerd naar codes met behulp van het data management programma QDA miner. Aan de hand van 30 codes werden thema's vastgesteld op basis waarvan de informatie uit de interviews is gestructureerd en vergeleken. De conclusies daaruit zijn steeds getoetst aan de onderzoeksvraag:

***“Wat zijn de succesfactoren en verbeterpunten om de effectiviteit van het ANLb voor akkerfauna te verbeteren?”***

De succesfactoren en verbeterpunten die hieruit zichtbaar werden, zijn hieronder in 5 thema's samengevat. Deze samenvatting op hoofdlijnen is onvermijdelijk nogal stellig van toon en beperkt van omvang, in vergelijking met de uitgebreide, genuanceerde en veelzijdige opvattingen die in de interviews zijn geuit. De lezer die zich echt in de besproken materie wil verdiepen, wordt daarom dringend aangeraden om hoofdstuk 4 (Resultaten) in zijn geheel tot zich te nemen en zich niet te beperken tot deze samenvatting.

### THEMA ORGANISATIE EN PAKKETTEN

#### ***Succesfactoren:***

- De organisatie van het ANLb via de agrarische collectieven is een duidelijke verbetering ten opzichte van het vorige stelsel.
- Door de regie van de collectieven op regionaal niveau, de grotere flexibiliteit van het systeem, en door beter kennisuitwisseling, is er meer vertrouwen van boeren in het ANLb stelsel.

#### ***Mogelijke verbeterpunten:***

- Het huidige budget voor ANLb is, zeker voor provincies met veel akkerbouw, ontoereikend.

- Maatregelen liggen vaak op de verkeerde plek, en het werken met kerngebieden is volgens sommigen te rigide.
- Samenwerking van agrarische collectieven met (lokale) overheden, waterschappen en TBOs bij het beheer van slootkanten, wegbermen en natuurgebieden kan de biodiversiteit in de regio verbeteren.

#### **THEMA UITVOERING**

##### ***Succesfactoren:***

- Er zijn geen specifieke succesfactoren voor de uitvoering genoemd.

##### ***Mogelijke verbeterpunten:***

- Er zijn problemen met onkruiden in de maatregelen.
- De coördinatie van beheerswerkzaamheden op regionaal niveau kan beter.

#### **THEMA VERGOEDINGEN**

##### ***Succesfactoren:***

- Agrariërs zijn tevreden over de hoogte van de vergoedingen.

##### ***Mogelijke verbeterpunten:***

- Ontwikkel meer flexibele vormen van beloning (maar velen zien beloningen op resultaat of per regio niet zitten).

#### **THEMA MOTIVATIE EN VERTROUWEN**

##### ***Succesfactoren:***

- De landbouw heeft een belangrijke rol bij het behoud en herstel van biodiversiteit.
- Agrarisch natuurbeheer hoort bij duurzaam ondernemen.
- Collectieven worden vertrouwd als boerenorganisaties die ook de taal van de boer spreken.

##### ***Mogelijke verbeterpunten:***

- Het huidige, rigide controlesysteem zorgt voor argwaan en afhakers.
- Boeren hebben weinig vertrouwen in de markt voor beloning van natuur-inclusieve producten; de kosten van biodiversiteitsmaatregelen zijn moeilijk door te berekenen in consumentenprijzen.

#### **THEMA KENNIS EN COMMUNICATIE**

##### ***Succesfactoren:***

- Kennisuitwisseling en communicatie tussen de deelnemers is de sleutel voor succes.
- Beide zaken (kennisuitwisseling en communicatie) zijn door de collectieven verbeterd.

##### ***Mogelijke verbeterpunten:***

- Consumenten hebben geen kennis van het ANLB, en zijn daardoor weinig bereid te betalen voor natuur-inclusieve producten.
- Collectieven moeten successen van het ANLB beter communiceren via verschillende kanalen.
- De monitoring van resultaten van het ANLB moet beter en ook beter worden gecommuniceerd.
- In het landbouwonderwijs moet meer aandacht komen voor het behoud van biodiversiteit.

De uitkomsten van de interviews zijn gebruikt om de inhoud van een enquête vorm te geven, die eind 2020 en begin 2021 onder enkele duizenden agrariërs in de deelnemende landen van het PARTRIDGE project zal worden uitgezet. Met die enquête onderzoeken we het draagvlak voor ANLB onder de belanghebbenden, en willen we aanbevelingen opstellen om de deelname aan Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer te verbeteren.

## Summary

In the Interreg North Sea PARTRIDGE project, 13 European partners in 7 countries and 10 demonstration areas work together to increase the biodiversity on farmland in all demonstration sites by 30%. The project will run from 2017 to mid-2023. More information about the project can be found at <https://northsearegion.eu/partridge/>. The aim of the PARTRIDGE project is also to improve the existing national agri-environment Schemes (AES) systems and to integrate our PARTRIDGE measures and methods into those national systems and, if possible, into the different national strategic plans for the new Common Agricultural Policy (CAP) of Europe.

Part of the PARTRIDGE project is socio-economic research (Work Package 5), under the coordination of the Flemish Land Agency (VLM). In that research we compare how the AES systems are organized in the participating countries. As one of the components of the socio-economic research, a series of stakeholder interviews was held in the participating countries, among target groups involved in AES.

This report reports on the main outcomes of 14 stakeholder interviews among Dutch stakeholders in the AES system (in Dutch: Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, abbrev.: ANLb). Half of the group consists of farmers actively participating in AES and thus have knowledge of the system and measures. In addition, 7 stakeholders were interviewed in their role as researcher, policymaker or as representative of an interest group for agriculture or nature. Some stakeholders fulfill multiple roles.

The in-depth interviews based on a standardized questionnaire were typed out and coded using the data management program QDA-miner. Using 30 codes, themes were established on the basis of which the information from the interviews was structured and compared. The conclusions from this analysis were tested against the research question: "What are the success factors and points for improvement to improve the effectiveness of the AES for arable farmland fauna?". The success factors and possible improvements are summarized below in five themes.

### THEME ORGANIZATION AND DESIGN

#### *Success factors:*

- The organization of the AES through farmers collectives is a clear improvement compared to the previous system.
- The management of the collectives at regional level, the greater flexibility of the system and better knowledge exchange mean that farmers have more confidence in the AES system.

#### *Possible areas for improvement:*

- The current budget for AES is insufficient, especially for provinces with a lot of arable farming.
- Measures are often in the wrong place, and working with core areas is too rigid.
- Collaboration with (local) authorities, water boards and nature reserves in the management of ditches, roadsides and nature reserves can improve biodiversity in the region.

## **THEME IMPLEMENTATION**

### ***Success factors:***

- No specific success factors for implementation have been mentioned.

### ***Possible areas for improvement:***

- There are problems with weeds in the measures.
- The coordination of management activities at regional level could be better.

## **THEME PAYMENTS**

### ***Success factors:***

- Farmers generally are satisfied with the level of compensation.

### ***Possible areas for improvement:***

- Develop more flexible systems of reward (but many farmers doubt reward systems based on results or per region).

## **THEME MOTIVATION AND TRUST**

### ***Success factors:***

- Agriculture has an important role to play in the preservation and restoration of biodiversity.
- Biodiversity conservation is part of sustainable farming.
- Farmers collectives are trusted as farmers' organizations, also because they speak the farmer's language.

### ***Possible areas for improvement:***

- The current, rigid control system causes suspicion and farmers dropping out.
- Farmers have little confidence in the market for rewarding nature-inclusive products; the costs of biodiversity measures are difficult to pass on into consumer prices.

## **THEME KNOWLEDGE AND COMMUNICATION**

### ***Success factors:***

- Knowledge exchange and communication between the participants is the key to success.
- Both knowledge exchange and communication have been improved by the collectives.

### ***Possible areas for improvement:***

- Consumers have no knowledge of the ANLB, and therefore little prepared to pay for nature-inclusive products.
- Collectives need to better communicate the successes of the AES through different channels.
- The monitoring of the results of the AES must be better and better communicated.
- In the agricultural education needs more attention be for biodiversity conservation.

The results of the interviews were used to form the content of a survey, which will be distributed to several thousand farmers in the countries participating in the PARTRIDGE project at the end of 2020 and early 2021. Based on this survey, we will investigate the support for AES among stakeholders, and draw up recommendations to improve participation in agri-environment schemes.



## 1. Inleiding

Overall in Europa vertonen de voor akkerbouw typische planten- en diersoorten een forse achteruitgang. Waarom slagen we er niet in om de achteruitgang van de akkerfauna te stoppen in de verschillende Europese lidstaten? In het Europese project PARTRIDGE proberen we de achteruitgang van patrijzenpopulaties te stoppen en te doen omslaan in een vooruitgang.

Daarbij vragen we ons af hoe het instrument van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), in andere landen vormgegeven in Beheerovereenkomsten (in Vlaanderen) of zgn. Agri-Environment Schemes (AES, in Engeland en Schotland), kan worden verbeterd zodat het beter en meer bijdraagt aan de beoogde biodiversiteitsdoelstellingen.

Hoe kunnen we het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) voor akkervogels verbeteren? Dat is een complexe vraag. Kwalitatief onderzoek kan helpen om daarop een antwoord te formuleren. Bij kwalitatief onderzoek verzamelen de onderzoekers informatie over een thema, door gesprekken te voeren met de betrokken actoren. Er wordt geluisterd naar hun gedachten, hun ideeën en hun motivatie om bepaalde keuzes te maken. Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de achterliggende overtuigingen en meningen van de betrokkenen over een thema. Het helpt in het onderbouwen van het bestaande instrument of het verbeteren ervan (Mortelmans, 2013).

De concrete onderzoeksvraag van dit kwalitatieve onderzoek in het kader van het EU PARTRIDGE project luidt:

***“Wat zijn de succesfactoren en verbeterpunten om de effectiviteit te verbeteren van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) voor akkerfauna?”***

Dit rapport gaat alleen over het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) voor akkerfauna in Nederland. Vergelijkbare rapporten zijn er voor Vlaanderen, Schotland, Engeland en er is een overkoepelend rapport als synthese van de 5 nationale onderzoeken. Alle rapporten zijn te vinden op <https://northsearegion.eu/partridge/output-library/>. Pakketten uit het ANLb voor akkervogels kunnen alleen gesloten worden in de daarvoor door de Provincies aangewezen kerngebieden. Provincies hebben deze gebieden aangewezen op grond van onder andere het voorkomen van doelsoorten, landschappelijke kenmerken en omvang. Ook andere criteria zoals synergie met andere doelen en draagvlak onder boeren, speelden bij de begrenzing een rol.

In Nederland zijn de volgende pakketten uit het ANLb gericht op (c.q. geschikt voor) akkervogels (Boerennatuur, 2020):

Nr.	Pakket naam
14	Stoppelland
15	Wintervoedselakker
16	Vogelakker
18	Kruidenrijke akker
19	Kruidenrijke akkerrand
23	Struweelhaag
31	Insectenrijk grasland
40	Vogelgraan

Voor het kwalitatieve onderzoek zijn in Nederland 14 interviews afgenomen. De interviews werden gehouden met deskundigen die beroepsmatig direct of indirect bij het ANLb-stelsel betrokken zijn (vanaf hier verder als "stakeholders" aangeduid), en met akkerbouwers die al of niet aan het ANLb deelnemen. Dit rapport beschrijft het resultaat van het kwalitatieve onderzoek van de 14 interviews.

Het rapport bestaat uit twee delen. Een eerste deel omvat de gevolgde methodiek van het onderzoek. In het tweede deel worden de resultaten van het kwalitatieve onderzoek in Nederland beschreven.



## 2. Over het Nederlands stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

Onderdeel van het sociaaleconomisch onderzoek binnen PARTRIDGE is een vergelijking van de verschillende stelsels voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in de bij het project betrokken landen. De manier waarop dat systeem per land is georganiseerd, zoals bijv. de toegankelijkheid van dat stelsel, de voorwaarden, de administratieve lasten en de hoogte van de vergoedingen/subsidies, heeft invloed op de deelnamebereidheid en de resultaten van dat stelsel. In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van het Nederlandse stelsel, met de nadruk op de pakketten voor akkernatuur.

### 2.1. Hoofdpijnen van het stelsel

Meer en uitvoerigere informatie over het Nederlandse stelsel voor ANLb is te vinden op de website van BoerenNatuur (<https://www.boerennatuur.nl/wat-doen-we/agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer/>), de website van de gezamenlijke provincies BIJ12 (<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb/>), voor de uitvoering van de maatregelen op de website van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) (<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer>) en in het boek van De Snoo et al. (2016). Een Engelstalige beschrijving van het Nederlandse stelsel kan o.a. gevonden worden in Runhaar (2017) en Westerink et al. (2017).

De onderstaande tekst komt uit de folder van BIJ12 ([https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/032117\\_BIJ12\\_ANLb\\_Folder.pdf](https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/032117_BIJ12_ANLb_Folder.pdf)):

*"Per 1 januari 2016 is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) ingevoerd. De kern hiervan is een leefgebiedenbenadering voor (dier)soorten van internationaal belang op basis van een collectieve, gebiedsgerichte aanpak. Doelstelling van het ANLb is effectief en efficiënt agrarisch natuurbeheer (meer natuurwinst), een collectieve, gebiedsgerichte aanpak en –verantwoordelijkheid. De subsidie wordt mede gefinancierd door Europa. [...]"*

*Uitgangspunt van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer is een leefgebiedenbenadering: het creëren en in stand houden van een leefgebied voor een soort of groep van soorten die vergelijkbaar beheer vraagt. Doelsoorten zijn de diersoorten waarvoor Nederland op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn de internationale verplichting heeft om de "Staat van Instandhouding" van deze soorten te verbeteren of te behouden. Het gaat om [in totaal 68 soorten van] broedvogels, amfibieën, vissen, vleermuizen, knaagdieren, marterachtigen en insecten. [...]"*

*Subsidie voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer kan worden verleend voor 4 agrarische leefgebieden en voor de categorie water. De vier leefgebieden komen overeen met de agrarische natuurtypen van de Index Natuur en Landschap:*

- open grasland,
- open akkerland,
- natte dooradering,
- droge dooradering.

*De beheeractiviteiten die worden uitgevoerd in een agrarisch leefgebied hebben een functie, bijvoorbeeld het creëren van foerageergebieden, of het optimaliseren van voortplantingsmogelijkheden. [...]*

*Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). [...] Het Rijk vertaalt de internationale verplichting naar natuurdoelen en geeft daarbij aan welke soorten en habitattypen bescherming behoeven op nationaal niveau. [...] De provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de internationale natuurdoelen. Zij voeren het natuurbeleid uit en regisseren het gebiedsproces. [...] ambities en natuurdoelen [...] worden vastgelegd in het provinciale Natuurbeheerplan. Hierin staat welke doelsoorten waar beschermd moeten worden en welk beheer daarvoor ingezet kan worden.*

*Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband van agrariërs en grondgebruikers die agrarisch natuur- en landschapsbeheer uitvoeren in een bepaald gebied. Er zijn 40 collectieven in Nederland. [...] De collectieven stellen een beheerstrategie op waarin zij beschrijven hoe zij het in stand houden van soorten willen realiseren. Op basis hiervan kunnen de collectieven een subsidieaanvraag indienen bij de provincie. De subsidieaanvraag wordt de gebiedsaanvraag genoemd. De aanvraag geldt voor een zesjarige subsidieperiode. In de gebiedsaanvraag laten agrarische collectieven zien welke prestaties zij op gebiedsniveau willen realiseren en hoe deze bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het provinciale Natuurbeheerplan<sup>1</sup>.*

*[...] De collectieven voeren het beheer uit en toetsen via de schouw op uitvoering van het beheer volgens de beheerafspraken. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) toetst of voldaan wordt aan de subsidie-eisen van de provincie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voert veldcontroles uit op basis van een steekproef.*

*Er zijn twee monitoringssystemen om vast te stellen of de afgesproken natuurdoelen worden gehaald of dat de uitvoering bijgesteld moet worden. Eén voor beleidsmonitoring en één voor beheermonitoring. De provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsmonitoring. Op landelijk en provinciaal niveau wordt met de beleidsmonitoring de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer gemeten. [...] Beheermonitoring wordt gedaan door de collectieven en is vooral bedoeld om meer inzicht te krijgen in de effecten van het beheer en de situering ervan. De bevindingen vormen de basis voor het bijstellen van het beheer tijdens het seizoen als dat nodig is.*

*De collectieven dienen jaarlijks vóór 1 oktober een verantwoording in over het uitgevoerde beheer, de betaalverantwoording. Ook voeren provincie en collectief een verantwoordingsgesprek over het verloop van het huidige beheerjaar en de verwachtingen voor het volgende jaar<sup>2</sup>."*

Alle maatregelen dienen te worden opgegeven en op digitale kaarten te worden ingetekend in de zogenaamde 'Basisregistratie Percelen'. Contracten hebben een looptijd van 6 jaar. Agrarische collectieven kunnen bij de provincies voorstellen indienen voor het opnemen van nieuwe pakketten of nieuwe varianten van bestaande pakketten binnen het ANLb. Zo zijn de PARTRIDGE keverbanken in 2019 als pakket toegevoegd aan het ANLb stelsel.

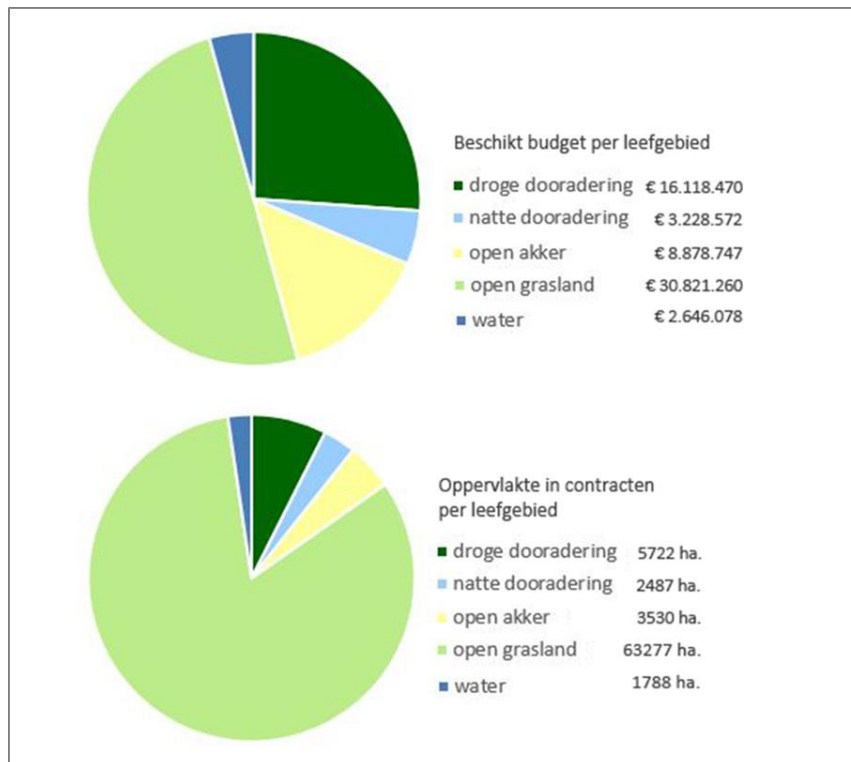
Omdat het stelsel nieuw is en er op het vorige stelsel veel kritiek is gekomen, is er in het nieuwe stelsel veel aandacht voor de effectiviteit. Vandaar dat verschillende trajecten zijn ingezet voor

---

<sup>1</sup> Noot auteurs: gebiedsaanvragen van collectieven zijn niet publiek beschikbaar.

<sup>2</sup> Noot auteurs: net als de gebiedsaanvragen zijn zowel de jaarlijkse betaalverantwoording als het verslag van het verantwoordingsgesprek tussen provincie en collectief niet publiek beschikbaar.

evaluatie van dit nieuwe stelsel (zie bijv. Boonstra et al., 2018). De eerste resultaten daarvan beginnen vanaf 2020 te verschijnen (zie bijv. Boonstra en Nieuwenhuizen, 2019, Faber et al., 2020). Het totale budget voor ANLb in Nederland lag in 2018 op 61 miljoen euro (Boonstra & Nieuwenhuizen, 2019). De verdeling over de verschillende leefgebieden (stand 2018) wordt weergegeven in Figuur 2.1. Deze verdeling is historisch bepaald, met een prioriteit op weidevogelbeheer op grasland.



Figuur 2.1. Budgetten en arealen voor de diverse leefgebieden in het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in Nederland, stand van 2018 (Bron: <https://www.boerennatuur.nl/actueel/anlb-cijfers-in-2018/>).

Het totale bruto areaal agrarisch natuurbeheer in Nederland ligt rond 105.000 hectare (stand 2018, Boonstra & Nieuwenhuizen, 2019). De arealen van de verschillende leefgebieden zoals weergegeven in Figuur 2.1 zijn lager dan de (bruto)cijfers gepresenteerd door Boonstra & Nieuwenhuizen (2019) in hun Figuur 3.4. Redenen voor deze verschillen zijn niet duidelijk.

Wat opvalt is dat budgetten en arealen niet evenredig zijn verdeeld. Met een vergelijkbaar bedrag kan relatief een groter areaal ANLb op open grasland dan op open akkerland worden gerealiseerd. Hierbij moet worden bedacht dat de vergoedingen voor graslandbeheer meestal voor gehele percelen gelden (dus grote oppervlakten) maar dat op die graslandpercelen nog steeds grasproductie wordt behaald, waardoor de vergoedingen voor opbrengstderving relatief laag kunnen blijven. Voor ANLb maatregelen op akkerbouwpercelen geldt dat daar meestal geen landbouwkundige productie meer naast wordt behaald, zodat de gehele opbrengstderving moet worden gecompenseerd. Met de beschikbare financiële middelen is areaal voor open akker daarom veel kleiner (nog geen 4% van het totale areaal). Bij de droge en natte dooradering gaat het meestal om randen van percelen en lijnvormige structuren met een relatief geringe oppervlakte.

## 2.2. Pakketten voor de akkerbouw

De koepel van agrarische collectieven, BoerenNatuur, heeft in 2020 een overzicht uitgebracht van alle pakketten in het Nederlandse ANLb (BoerenNatuur, 2020). Voor de akkerbouw zijn met name de pakketten onder de leefgebieden “open akkerland” en “droge dooradering” belangrijk. Daaronder vallen in totaal zo’n 25 pakketten, die bij elkaar zo’n 65 verschillende varianten kennen.

In de Nederlandse demonstratiegebieden van het PARTRIDGE project liggen maatregelen uit het reguliere ANLb, zowel als maatregelen die we vanuit het PARTRIDGE project speciaal hebben ontworpen. Een deel van de specifieke PARTRIDGE maatregelen kunnen goed geschaard worden onder de beschrijving van al langer bestaande ANLb pakketten; andere maatregelen zoals de keverbanken zijn intussen (in de loop van 2019) als een pakket opgenomen in het reguliere ANLb.

De specifieke PARTRIDGE habitat maatregelen zijn beschreven in de set factsheets die Vogelbescherming Nederland in 2019 heeft uitgebracht als onderdeel van de PARTRIDGE informatiemap (<https://www.vogelbescherming.nl/bescherming/wat-wij-doen/onze-boerenlandvogels/kerngebieden-en-projecten/partridge1/informatiemap>).

De belangrijkste pakketten in onze demonstratiegebieden zijn (met de specifieke PARTRIDGE habitatmaatregelen er naast gezet als varianten van de ANLb pakketten:

<b>Nr.</b>	<b>ANLb pakketten:</b>	<b>PARTRIDGE maatregelen die daarbij passen:</b>
14	Stoppeland	Winterstoppel
15	Wintervoedselakker	
16	Vogelakker	
18	Kruidenrijke akker	
19	Kruidenrijke akkerrand	Bloemenblok, Keverbank
23	Struweelhaag	Patrijzenhaag
31	Insectenrijk grasland	
40	Vogelgraan	

BoerenNatuur liet onderzoek doen naar de optimalisatieplannen van de 40 agrarische collectieven in Nederland (Faber et al., 2020). Daaruit blijkt de ambitie om in de komende jaren de inzet voor ANLb te laten toenemen, met name voor het leefgebied ‘Open Akker’. Dat kan alleen als de provinciale budgetten zo’n uitbreiding ook mogelijk maken.

## 2.3. Natuurinclusieve landbouw

Een serie structurele problemen en acute crises in de landbouw (mestproblematiek, epidemieën zoals Q-koorts, Varkenspest, Vogelgriep, dierenwelzijnsproblemen, grondwaterkwaliteit, verdroging, bodemdaling, stikstofcrisis, de achteruitgang van boerenlandvogels) maken duidelijk dat het huidige landbouw en voedselsysteem tegen de grenzen aanloopt. Al in 2014 lanceerde de Nederlandse overheid in de Rijksnatuurvisie de term ‘natuurinclusieve landbouw’, wat betekent dat ze streeft naar een zo klein mogelijk negatief effect van de bedrijfsvoering op de natuur, maar ook naar een zo groot mogelijk positief effect van de natuur op de bedrijfsvoering (Min. EZ, 2014). Sindsdien zijn vele organisaties bezig om het begrip ‘natuurinclusieve Landbouw’ (NIL) invulling te geven (zie bijv. Sanders & Westerink, 2015; Erisman et al., 2017; Erisman & Slobbe, 2019). Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit publiceerde in 2018 de visie “Waardevol en Verbonden” (LNV, 2018) waarin de zogenaamde ‘Kringlooplandbouw’ centraal

staat. Het Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag publiceerde in 2018 een kritische beschouwing over de wenselijkheid van, maar ook de belemmeringen voor een “wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw (Vink & Boezeman, 2018).

Noemenswaardig is verder nog het grote onderzoek onder boeren in 2018 en 2019, van Dagblad Trouw samen met Wageningen UR, dat samengevat is onder de titel “De Staat van de Boer” (Trouw, 2018 en 2019; zie: <https://destaatvandeboer.trouw.nl>). Ruim 2280 boeren beantwoordden vragen over de belangrijke onderwerpen in de landbouw, hun visie op de toekomst en hun houding ten opzichte van meer duurzame en natuurinclusieve vormen van landbouw.

Deze ontwikkelingen, zoals hierboven – *uiterst beknopt!* – beschreven, zijn relevant voor ons onderzoek, omdat zij aanleiding zijn geweest tot een reeks van onderzoeken waarin onderzocht is wat de houding van boeren is ten opzichte van, hun bereidheid om deel te nemen aan, en wat mogelijke obstakels zijn voor natuurinclusieve landbouw (NIL). En hoewel NIL veel breder is dan het ANLb, denken wij dat er veel overlap is bij agrariërs in hun motivatie voor en denken over zowel natuurinclusieve landbouw als het agrarisch natuurbeheer. Vandaar dat wij in Hoofdstuk 5 diverse onderzoeken rond de motivatie van boeren voor NIL (zoals Bouma et al., 2019; Westerink et al., 2018, Westerink et al., 2018 en Westerink, 2020) ook spiegelen aan de resultaten van onze interviews over het ANLb.

### 3. Methodiek

De uitwerking van het kwalitatieve onderzoek is gebeurd onder coördinatie van Nel Ghyselinck en Frank Stubbe van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), met ondersteuning van Francis Buner, Julie Ewald en Elouise Mayall van de Game & Wildlife Conservation Trust (GWCT). Begeleiding van het onderzoek werd verzorgd door Maarten Crivits van de onderzoeksinstituut ILVO (Instituut voor Landbouw- en Visserij Onderzoek). Maarten Crivits is een senior onderzoeker in sociale wetenschappen, landbouw, voedingssystemen en een expert in kwalitatief onderzoek. De Nederlandse stakeholderinterviews werden afgenomen door Annette den Hollander (Brabants Landschap) en Nanning-Jan Honingh (Stichting Landschapsbeheer Zeeland). Jules Bos (VBN) verzorgde de codering en analyse van de Nederlandse interviews, Frans van Alebeek (VBN) redigeerde de voorliggende rapportage van de Nederlandse interviews.

#### 3.1. Vragenlijst

Voor het kwalitatieve onderzoek zijn, zoals eerder vermeld, in Nederland 14 interviews uitgevoerd. Er is gewerkt met een semi-open vragenlijst.

Een semi-open vragenlijst brengt structuur in een interview. Het is een interviewleidraad waarbij een van tevoren vastgestelde lijst van gespreksonderwerpen wordt behandeld in een gesprek. De volgorde van de onderwerpen, de formulering van de vragen en de formulering van de antwoorden liggen niet op voorhand vast. De lijst wordt gebruikt als een soort checklist om er zeker van te zijn dat alle onderwerpen en topics aan bod komen. De vragen zijn open van aard. (bron: <http://www.actie-onderzoek.nl/pdf/gestructureerde%20interviewswebsitesitegereg.pdf>). De interviews zijn "face-to-face" uitgevoerd in de tweede helft van 2019. De onderwerpen die behandeld zijn in de semi-openvragenlijst, houden verband met het instrument van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, de uitwerking ervan in de praktijk, de vergoeding die betaald wordt en de begeleiding. Bekijk de volledige vragenlijst in bijlage 1.

#### 3.2. Geïnterviewden

Er zijn 14 respondenten geselecteerd om te interviewen. De helft van de groep bestaat uit landbouwers en de andere helft uit niet-landbouwers ("stakeholders") die in hun functie direct of indirect te maken hebben met het stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer.

De landbouwers werden geïnterviewd omdat zij de doelgroep zijn voor de uitvoering van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Zij zijn geselecteerd omdat zij als uitvoerders van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (vaak al gedurende lange tijd) kennis hebben van het stelsel en de maatregelen. De 7 geïnterviewde landbouwers zijn akkerbouwers, sommige in combinatie met een andere landbouw tak. De bedrijven variëren in omvang. Twee van de geïnterviewde landbouwers zijn tegelijk ook vertegenwoordiger van een belangenorganisatie, en sommige landbouwers zijn tegelijk ook jager.

Daarnaast zijn 7 stakeholders geïnterviewd vanuit hun rol als onderzoeker, beleidsmaker of vertegenwoordiger van een belangenorganisatie voor landbouw of natuurbescherming. Sommige stakeholders vervullen meerdere rollen. De vertegenwoordiging van de stakeholders is gekozen op basis van hun actieve betrokkenheid bij en kennis van het Nederlandse stelsel van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer.



### 3.3. Analyse van de interviews

De 14 interviews zijn uitgetypt en gecodeerd of omgezet naar codes met behulp van een kwalitatief data management programma (QDA miner - <https://provalisresearch.com/products/qualitative-data-analysis-software/freeware/>).

Het aanbrengen van codes in interviewdata werd gedaan om orde aan te brengen in de data. Coderen is een iteratief proces bestaande uit verschillende stappen van afstemmen en vergelijken van codes. Het proces resulteert in de opmaak van een zogenaamd "codeboek". Een codeboek geeft een overzicht van de gebruikte codes in de interviews met bijhorende beschrijving van de codes. De codering is tot stand gekomen door meerdere werksessies van een gezamenlijk team van PARTRIDGE projectmedewerkers uit Engeland, Schotland, België, Duitsland en Nederland.

Bij het coderen van de interviews zijn in totaal 30 codes geïdentificeerd en gebruikt. Een overzicht van die codes is gegeven in bijlage 2.

De **codes** kunnen verdeeld worden in drie categorieën, namelijk:

- **Kennis en communicatie:** codes die te maken hebben met de kennis van de geïnterviewden over aspecten van het ANLb of de communicatie hierover;
- **Beleid:** codes die te maken hebben met beleidsaspecten van het ANLb;
- **Motivatie:** codes die te maken hebben met de motivatie van agrariërs om deel te nemen aan het ANLb.

De codes maken het mogelijk om de informatie uit de interviews te structureren, te ontrafelen en onderling te vergelijken. Daarom werd per code de informatie uit de interviews gebundeld en zijn per code conclusies ("key points") getrokken. Nadien werden de conclusies getoetst aan de onderzoeksvraag, namelijk:

***"Wat zijn de succesfactoren en verbeterpunten om de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te verbeteren?"***

Daardoor konden succesfactoren en verbeterpunten zichtbaar worden gemaakt.

De verkregen informatie uit de toetsing werd geclusterd in 5 **thema's**:

1. **Organisatie van het ANLb en inhoud van de pakketten:** over de beleidsmatige aanpak van het ANLb en de maatregelen uit de pakketten.
2. **Uitvoering van de maatregelen:** over de praktische aspecten bij de uitvoering van de maatregelen.
3. **Vergoeding:** over de hoogte van de vergoeding en de manier van het bepalen van die vergoeding.
4. **Motivatie en vertrouwen:** over de houding tegenover het ANLb als beleidsinstrument.
5. **Kennis en communicatie:** over de kennis van het ANLb en de communicatie erover.

## 4. Resultaat

De vijf thema's vormen de structuur voor de bespreking van de resultaten. Voor elk van de thema's worden de succesfactoren, verbeterpunten en suggesties beschreven.

### 4.1. Thema 1: Organisatie van het instrument en inhoud van de pakketten

In de vragenlijst is gepeild naar de mening van de respondenten over de manier waarop het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in Nederland is uitgewerkt en over de inhoud van de pakketten voor akkernatuur. Aspecten die in dit thema aan bod kwamen gingen vooral over het al dan niet uitvoeren van het instrument door de overheid, de looptijd, administratieve lasten, de invulling en uitwerking van de maatregelen en de controle en monitoring van het resultaat. Er is gevraagd aan de geïnterviewden welke aspecten ze als succesfactor ervaren en welke aspecten, volgens hen, beter zouden kunnen.

#### SUCCEFACTOREN

Uit de interviews blijkt een **brede consensus** dat de organisatie van **het nieuwe ANLb stelsel**, zoals dat sinds 2016 loopt en waarbij agrarische collectieven de uitvoering verzorgen, **een verbetering is**. Dit nieuwe stelsel heeft een aantal voordelen. Het agrarisch collectief heeft **de regie op regionaal niveau**, waardoor een sterker, **gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel** ontstaat en meer doelgericht wordt gewerkt. Het collectief is een kennismakelaar, bemiddelaar en coördinator die de boer het papierwerk uit handen neemt en boeren een platform biedt om kennis uit te wisselen en elkaar te motiveren. Boeren in collectieven maken geen afspraken met 'de overheid', maar met hun eigen vakgenoten die hun eigen 'taal' spreken. Dit schept **vertrouwen**.

De organisatie van het ANLb via collectieven maakt **het systeem flexibeler** in het naleven van regels en in de praktische implementatie (ten opzichte van een voorganger van het huidige ANLb-stelsel). Collectieven kunnen bijvoorbeeld **nieuwe maatregelen** voorstellen en beslissen over **de hoogte van de vergoedingen per ha** en zo (financiële) prikkels creëren. De flexibiliteit van het Nederlandse ANLb-systeem in termen van contractduur, maatregelen en betalingen wordt over het algemeen als hoog beschouwd (hoewel deze flexibiliteit in de praktijk misschien niet veel wordt benut).

Deelname aan het ANLb begint met motivatie. Daarom is het volgens verschillende geïnterviewde boeren belangrijk dat **boeren de vrijheid hebben om te beslissen** over (1) wel of niet deelnemen, (2) de locatie van maatregelen en (3) hoe de maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd. Sommige boeren waarderen deze vrijheid binnen het huidige ANLb-systeem, anderen vinden het systeem nog te strikt en teveel top-down.

Het feit dat het ANLb-systeem wordt betaald met 'Europees' geld zorgt volgens de geïnterviewden voor **continuïteit** en stabiliteit. Als de budgetten afhankelijk zouden zijn van provinciale overheden, zou het stelsel waarschijnlijk veel instabieler zijn. Sommige geïnterviewden beschouwen de decentralisatie van het ANLb naar de provincies als een voordeel, omdat het regionale fine-tuning mogelijk maakt.

**Beheersbaarheid en controleerbaarheid** in het ANLb stelsel is naar de mening van de geïnterviewden erg belangrijk, omdat het wordt gefinancierd met Europees publiek geld. Over de

lengte van de **contractperiode** voor ANLb pakketten (6 jaar) bestaat **brede tevredenheid**. Er kunnen specifieke gevallen zijn die langere contactperiodes vereisen, bijvoorbeeld bij maatregelen met houtachtige elementen. Echter, omdat (EU-)wetgeving periodiek verandert, dient ook het ANLb-systeem periodiek te worden aangepast.

#### VERBETERPUNTEN

Sommige agrariërs hebben **kritiek op de collectieven**. Een boer vond 'zijn' collectief niet ambitieus genoeg, te weinig initiatief nemen, en een gebrekkige communicatie met de boerenbasis onderhouden. Een andere geïnterviewde vond dat collectieven te veel vrijheid hebben. De aanbevelingen van externe ecologen en adviseurs hebben geen formele status en gaan verloren in de onderhandelingen tussen de collectieven en individuele boeren.

Volgens enkele geïnterviewden kleven er **nadelen aan de decentralisatie van het ANLb stelsel naar de provincies**. Bij de 12 provincies wordt een groot ambtenarenapparaat ingezet op het ANLb tegenover slechts 40 collectieven. De balans tussen dit **administratieve apparaat** en het beschikbare budget voor ANLb ligt scheef. Eén landelijk frontoffice zou effectiever zijn geweest. De provincies denken bovendien 'provinciaal', hebben elk hun eigen agenda en spreken niet met één stem. **De provincies zouden meer gezamenlijk moeten coördineren en optreden**.

Drie geïnterviewden zouden graag zien dat **de reikwijdte van het ANLb** wordt verbreed. Door de huidige focus op Natura 2000-soorten wordt de algemene verzorging van het landschap ("basiskwaliteit", zie Kwak e.a. 2018) en de ecosysteem-componenten anders dan vogels (zoals insecten, bodemleven, flora) buiten beschouwing gelaten. Een geïnterviewde erkende dat een dergelijke bredere reikwijdte ook risico's met zich meebrengt, vooral een verwatering van doelen.

Drie geïnterviewden zeiden dat de gebieden waar boeren voor ANLb kunnen kiezen gewoon druppels in de oceaan zijn, dat **het huidige ANLb-budget onvoldoende** is om verdere afname van het aantal vogels te voorkomen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat geld de beperkende factor blijft. Het ANLb-systeem kan daarom slechts een beperkte rol spelen bij de systeemwijziging die zij nodig achten. Het ANLb moet daarom onderdeel zijn van een bredere, meer geïntegreerde visie op natuurinclusieve landbouw. Een geïnterviewde hoopt op een GLB dat echt 'groener' gaat zijn.

Een geïnterviewde merkte op dat veel **ANLb maatregelen zich op 'verkeerde' plaatsen** bevinden. Een andere geïnterviewde zei dat maatregelen te lang op dezelfde locatie worden bewaard. De boeren beslissen waar de maatregelen zullen komen, voornamelijk gebaseerd op het voordeel voor het landbouwbedrijf, **niet altijd gebaseerd op de doelsoorten**. Als boeren hiermee worden geconfronteerd, kiezen ze ervoor om niet deel te nemen.

Meerdere geïnterviewde boeren vinden de aanwijzing van **'kernegebieden'**, dat wil zeggen gebieden waar het ANLb toegestaan is, **te rigide**. Er zijn ook boeren buiten deze kernegebieden die zouden willen deelnemen en kunnen bijdragen aan de te behalen doelen.

Verschillende geïnterviewden hebben **kritiek** geuit **op aspecten van monitoring**. Zo zijn er geen nulmetingen en wordt er niet met referenties gewerkt. De monitoring is beperkt tot alleen vogels, waarbij geen rekening wordt gehouden met de dichtheden van insecten en het bodemleven (als voedsel voor die vogels). De verschillen tussen beleidsmonitoring, veldmonitoring en schema-monitoring zijn niet duidelijk.

Volgens sommige geïnterviewden worden de pakketten voor **ANLb** nog steeds **benaderd als een 'verlies' in opbrengst en inkomen**, waarvoor financiële compensatie vereist is. Om landbouw en het behoud van de biodiversiteit te combineren, zou de afhankelijkheid van de landbouw van die biodiversiteit meer benadrukt moeten worden. Het is daarom jammer dat deze functionele biodiversiteit momenteel onvoldoende vertegenwoordigd is in het ANLb.

Volgens een geïnterviewde boer is het kernprobleem dat de boer **geen kostendekkende vergoeding** krijgt voor het verbouwen van gewassen. Als dat wel het geval zou zijn, zou het mogelijk zijn om extra voorwaarden aan de landbouw te stellen, bijvoorbeeld voor het behoud van de biodiversiteit op een deel van de landbouwgrond. De belangrijkste Nederlandse boerenorganisatie is geen voorstander van prijsregulering en kiest voor de traditionele route: méér schaalvoordelen, méér productie. De uiteenlopende opvattingen hierover zorgen voor een vicieuze cirkel zonder ontsnappingsmogelijkheid.

Een beleidsambtenaar vond dat alle **subsidies tijdelijk** moeten zijn. Op langere termijn zal het moeilijk zijn voor subsidies om te concurreren met de landbouwproductie. De ambitie moet zijn dat de markt het overneemt. Daarvoor zal de markt moeten veranderen en zal de consument betere keuzes moeten maken in de winkel. Of dit zal gebeuren, hangt uiteindelijk af van hoe onze samenleving wordt vormgegeven.

#### SUGGESTIES

Meerdere geïnterviewden noemen het **knelpunt dat budgetten voor ANLb** van overheden moeten komen, en dat de markt zulke maatregelen (nog) niet of nauwelijks beloont. Een "mix" van overheidssubsidies en beloning uit de markt is ingewikkeld. Volgens een agrariër is natuurbescherming een overheidstaak die je niet aan commerciële partijen kunt overlaten.

Volgens één boer zouden ANLb maatregelen niet alleen natuur moeten versterken, maar bijvoorbeeld ook plaagbestrijding. Er zouden ook meer maatregelen op en rond het erf moeten komen.

Drie geïnterviewden opperden dat **een systeem met puntenwaardering voor doelen** met betrekking tot biodiversiteit, maar ook voor klimaat, bodemkwaliteit en dierenwelzijn, een goed alternatief zou kunnen zijn voor het huidige stelsel van ANLb.

Twee boeren zeiden dat er nog veel winst voor biodiversiteit behaald kan worden door buiten de grenzen van het individuele bedrijf te kijken. Het beheer van slootkanten, wegbermen en natuurgebieden kan nog veel verbeteren, en die **taak ligt bij (lokale) overheden, waterschappen en terrein beherende organisaties**. Op lokaal en regionaal niveau ontbreekt het nog vaak aan coördinatie en agrarische collectieven zouden hierin een grotere rol kunnen spelen.

## 4.2. Thema 2: Uitvoering van de maatregelen

Aan de respondenten werd gevraagd hoe zij de uitvoering van het ANLb in de praktijk ervaren. Het merendeel van de informatie die opgenomen is in dit thema, is afkomstig van de landbouwers, onder wie een aantal ook jager is.

#### SUCCEFACTOREN

Er zijn geen concrete succesfactoren m.b.t. de uitvoering van het ANLb benoemd.

## VERBETERPUNTEN

Enkele geïnterviewde boeren hebben **problemen met onkruid** in sommige maatregelen van het ANLb. Sommige boeren beschouwen ze nog steeds beheersbaar, anderen vinden de mogelijkheden om onkruiden te controleren te beperkt. Een kruidenrijke akkerrand komt de natuur ten goede. Echter, als vervolgens die rand wordt ondergeploegd, moet je inspanningen leveren om het onkruid in de daarop volgende gewas te controleren. Zeker voor biologische boeren is dit lastig. Een andere boer is niet gecharmeerd van stoppels, omdat ze in zijn ogen de neiging hebben om vol onkruid te groeien en niet veel dieren aantrekken.

Een boer ziet alle boeren individueel het wiel opnieuw uitvinden. **Het collectief zou meer kunnen coördineren**, bijvoorbeeld door te organiseren dat alle akkerranden gecoördineerd worden gemaaid en het maaisel wordt afgevoerd. Eén deelnemer aan ANLb kiest niet voor meerjarige akkerranden, omdat hij de machines mist en omdat de benodigde arbeidsinzet en timing **niet goed aansluiten bij de arbeidsbehoefte** van de rest van zijn bedrijf.

## SUGGESTIES

Er zijn geen suggesties m.b.t. de uitvoering van het ANLb gedaan.

### 4.3. Thema 3: Vergoeding

In de interviews werd gevraagd naar de mening van de respondenten over de hoogte van de vergoeding en de wijze van berekening.

## SUCCEFACTOREN

De geïnterviewde boeren zijn over het algemeen **tevreden over de hoogte van de betalingen** voor ANLb maatregelen, hoewel er een aantal regio's zijn waarvoor de betalingen te laag zijn. Een boer vond de betaling voor wat hij 'incourante' velden noemde, bevredigend. Drie geïnterviewden achten het **onwenselijk om regio-specifieke betalingen** te gebruiken. Het zal extra bureaucratie met zich meebrengen en veel discussie oproepen. Meerdere geïnterviewde boeren wijzen het idee van op resultaat gebaseerde betalingen af, omdat **elke boer dezelfde inspanning levert**.

## VERBETERPUNTEN

Er zijn geen concrete verbeterpunten met betrekking tot de vergoedingen genoemd.

## SUGGESTIES

Twee geïnterviewden vinden een basisvergoeding voor ANLb maatregelen belangrijk, maar zouden graag zien dat **extra betalingen mogelijk** worden gemaakt **voor extra inspanningen**. Het huidige betalingssysteem is te uniform.

Een geïnterviewde beleidsmedewerker merkt op dat het huidige ANLb-systeem **flexibiliteit in betalingen mogelijk** maakt. Hij zou meer regionale variatie in betalingen verwelkomen. *(Red.: De collectieven bepalen de hoogte van de uitkeringen).*

### 4.4. Thema 4: Motivatie en vertrouwen

In de interviews vroegen we naar de motivatie om al dan niet deel te nemen aan het ANLb en naar hun houding ten opzichte van de maatregelen en pakketten.

## SUCCEFACTOREN

De geïnterviewden zijn het er breed over eens dat **landbouw een grote rol** te spelen heeft bij het **behoud van de biodiversiteit**, vooral vanwege het grote areaal dat wordt gebruikt voor landbouw. Velen zien het behoud van de biodiversiteit op landbouwgrond als **onderdeel van 'verantwoord boeren'**. Meerdere geïnterviewden hebben gezegd dat controle altijd nodig zal zijn, maar dat deze controle niet demotiverend en ontmoedigend mag zijn. Sommige geïnterviewde boeren zijn **ontevreden over de controles** door de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), aangezien die uitgaan van een landelijk systeem van papieren normen en te ver af staan van de landbouwpraktijk.

## VERBETERPUNTEN

Volgens verschillende geïnterviewden trekken sommige boeren zich terug omdat ze **de controles beu** zijn en/of op hun hoede zijn voor deze controles en de daarmee gepaard gaande boetes.

Een geïnterviewde merkt op dat de betalingen in Nederland op een hoger niveau liggen dan in andere landen en beschouwt **de vergoedingen als de belangrijkste motor van het ANLb**. Daarnaast is het de boer die beslist over de locatie van maatregelen, niet per se op basis van ecologische effectiviteit. **Boeren missen de kennis, ervaring en motivatie** om bijvoorbeeld de beste ligging van een akkerrand adequaat te bepalen.

Een boer gelooft niet dat akkerranden bijdragen aan de bestrijding van bladluizen in zijn gewassen. Drie boeren suggereerden dat het **moeilijk** zal zijn **om de prijs van biodiversiteit in de consumentenprijzen te verwerken**. Zij geloven dat de grote bedrijven die actief zijn in de internationale markten zullen blijven kiezen voor de laagste prijs. Dit wordt gemotiveerd door consumenten, die niet echt bereid zijn een stap te zetten.

Een van de boeren past geen ANLb toe op velden die economisch kunnen worden gebruikt voor landbouwdoeleinden. Dezelfde boer vindt de breedte van zijn akkerranden te klein om van grote waarde te zijn voor vogels. Tegelijkertijd vindt hij het opofferen van een heel veld een brug te ver voor hem. Een andere boer is het niet eens met 'zijn' collectief over de gebruikte zadenmix in akkerranden. Hij gebruikt de mix die hij verkiest, niet degene die het collectief voorschrijft. Een boer noemde predatoren die het moeilijker maken om resultaten te behalen.

## SUGGESTIES

Drie geïnterviewden merken op dat **ANLb niet bij elke boer zal passen**. Sommige boeren zijn gewoon niet geïnteresseerd, missen de motivatie, beschouwen 'natuur' als een 'puinhoop', geloven dat natuurbehoud niets voor hen is. Boeren moeten daarom altijd de **keuzevrijheid** hebben om al dan niet deel te nemen aan het ANLb.

## 4.5. Thema 5: Kennis en communicatie

Wat weten de respondenten over het instrument van de ANLb pakketten voor akkerfauna, de natuur en akkervogels? Voor ons was het belangrijk om te achterhalen of de respondenten over de correcte informatie beschikken. Ook wilden we weten welke kanalen de respondenten raadplegen om hun informatie te verkrijgen. Daarnaast peilden we meningen over of er voldoende informatie-uitwisseling is tussen de landbouwers en de stakeholders onderling.

## SUCCEFACTOREN

Er is brede consensus dat **kennis en communicatie** over het ANLb onder boeren **de sleutel is tot succes**. Zoals een geïnterviewde opmerkte: kennis leidt tot eigenaarschap. Twee

geïnterviewden constateren grote verschillen tussen individuele boeren en collectieven in kennisniveau, met gevolgen voor hun ecologische resultaten.

Hoewel de kennis en het bewustzijn bij de boeren is toegenomen, moet die nog verbeteren, meent men. **Het benutten van kennis en begeleiding van externe experts blijft dus nodig.** Het is belangrijk dat begeleiding inspirerend is; het zal meer boeren motiveren om zich bij het ANLb aan te sluiten.

De **samenleving** als geheel **zou zich meer bewust moeten zijn** van dit onderwerp. Een geïnterviewde citeerde een voormalig politicus: *"De politiek kan het niet als de mensen het niet willen. En de mensen kunnen het niet willen, als ze het niet weten. Dus hebben wij allen een taak om te zorgen dat de mensen het weten. Dan zullen ze het weten en kan de politiek het doen."*

De meeste geïnterviewden zien **de organisatie van het ANLb in agrarische collectieven als een verbetering:**

- er is veel uitwisseling van kennis en praktijkervaringen binnen collectieven ;
- collectieven zijn boerenorganisaties: hun personeel spreekt de taal van de boer, en collectieven krijgen daardoor het vertrouwen van hun deelnemers.

Het is belangrijk dat het de boeren zelf zijn die de successen van het ANLb uitdragen tijdens excursies, in boeren-vakbladen, etc.

Een geïnterviewde merkte de trend op dat **retailers in toenemende mate vragen om bepaalde duurzaamheidscriteria** waaraan moet worden voldaan. Hij vond dit een belangrijke ontwikkeling, omdat het de Retail als het ware het veld in trekt.

#### VERBETERPUNTEN

**Consumenten en burgers zijn** grotendeels **niet op de hoogte van het ANLb**, het bestaan van agrarische collectieven en de dagelijkse landbouwpraktijk. Dat vertaalt zich volgens een geïnterviewde ook in een beperkte betalingsbereidheid voor natuurvriendelijke boerderij-producten. Het 'profiel' van landbouw en het ANLb in de samenleving moet worden verbeterd door goede voorbeelden te presenteren.

Een geïnterviewde boer was bezorgd over de generatie **jonge boeren**, die **weinig affiniteit heeft met het ANLb** en het behoud van biodiversiteit in de landbouw. Een andere boer merkt op dat het meestal dezelfde kleine groep boeren is die betrokken is. De bredere agrarische gemeenschap toont minder belangstelling voor het ANLb en het behoud van biodiversiteit in de landbouw.

Veel boeren en waterschappen maaien halverwege het broedseizoen sloten en slootkanten en vinden ontwatering belangrijker dan biodiversiteit. Er is dus **behoefte aan meer bewustwording en aan meer en beter onderwijs rond het ANLb.**

Veel geïnterviewden zijn **kritisch over (aspecten van) monitoring**, die beperkt wordt door te geringe budgetten. Een algemene opmerking is dat de resultaten van monitoring beter gecommuniceerd moeten worden.

Er is veel kennis over het behoud van biodiversiteit op landbouwgrond, maar er is een gebrek aan overdracht van deze kennis naar landbouwscholen en studiegroepen van boeren. De echte uitdaging hier is om de kennis in de hoofden van de boeren te krijgen.



**Ondanks** dat er **ANLb-maatregelen** zijn genomen, zien we vaak **nog steeds dalende vogelaantallen**. Volgens geïnterviewden hebben we aannames over de mogelijke oorzaken, maar we weten het niet zeker. We moeten echter zeker zijn van de oorzaken. Wie is degene die hier het initiatief zou moeten nemen?

De **communicatie en begeleiding door collectieven kan worden verbeterd** en geïntensiveerd, vinden sommige geïnterviewden. Bijvoorbeeld door het organiseren van 'natuurstudiegroepen' voor boeren. De mogelijkheden daarvoor zijn overigens beperkt door het budget. Volgens sommige van de geïnterviewde boeren, hebben **de collectieven deze rol nog niet voldoende op zich genomen**. Een boer merkte op dat er voor de start van de collectieven meer interactie was tussen boeren in de regio en tussen boeren en regionale ecologen.

### SUGGESTIES

Verschillende geïnterviewde boeren gaven aan dat er **meer aandacht** moet worden besteed aan het behoud van **biodiversiteit in landbouwonderwijsprogramma's**. Het behoud van de agrarische biodiversiteit moet een onderdeel zijn van landbouw als beroep.

Er werd opgemerkt dat boeren die momenteel deelnemen aan het ANLb kunnen worden beschouwd als koplopers bij het realiseren van de vereiste transitie. Deze **koplopers zouden meer reclame kunnen maken voor het ANLb** dan nu, om de rest van de boerengemeenschap in beweging te brengen.

De **motivatie van agrariërs om wel of niet aan het ANLb deel te nemen** wordt bepaald door:

- Kunnen De bedrijfsvoering en -strategie moeten het toe staan.
- Willen De intrinsieke motivatie. De boer moet het ook willen.
- Moeten De sociale druk van buiten (maatschappelijk verantwoord ondernemen).
- Mogen De regelgeving. als je alleen maar wat mag doen wat niet op je bedrijf past.

Om de motivaties van boeren te begrijpen, moeten alle vier de begrippen kritisch worden onderzocht.

Volgens een geïnterviewde is het belangrijk om de meerwaarde van het ANLb voor het bedrijf als geheel te benadrukken. Dit is niet alleen een taak van overheden, maar ook van marktpartijen. Op deze manier vertaalt toegevoegde waarde zich in meerwaarde in betaalde prijzen.



## 5. Discussie en conclusies

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies uit de interviews per thema samen, en spiegelen die aan recent onderzoek dat op dit terrein in Nederland is verricht.

### 5.1. Thema 1: Organisatie van het instrument en inhoud van de pakketten

De belangrijkste succesfactoren op dit thema zijn volgens de geïnterviewden:

- Er is brede overeenstemming dat de organisatie van het ANLb via de agrarische collectieven een verbetering is ten opzichte van het oude stelsel van voor 2016.
- Doordat de collectieven regie voeren op regionaal niveau, en doordat het systeem flexibel is, en doordat de collectieven kennisuitwisseling stimuleren, is er een groter vertrouwen van boeren in het ANLb stelsel.

Belangrijke verbeterpunten op dit thema zijn:

- Het beschikbare budget voor ANLb, en zeker voor de provincies waar akkerbouw dominant is, is verre van toereikend.
- Sommigen vinden dat maatregelen nog te vaak op de verkeerde plek liggen.
- Sommigen vinden dat het werken met kerngebieden voor ANLb te rigide is.
- Veel winst voor biodiversiteit kan nog behaald kan worden door betere samenwerking met (lokale) overheden, waterschappen en terrein beherende organisaties voor het beheer van slootkanten, wegbermen en natuurgebieden.

Verschillende onderzoeken laten zien dat er in Nederland beslist nog animo en draagvlak is om het agrarisch natuurbeheer aanzienlijk op te schalen (Trouw, 2018), en dan met name voor het leefgebied open akker en voor de droge dooradering. In hun optimalisatieplannen zien de collectieven mogelijkheden voor een ruime groei (Faber et al., 2020). Tegelijk is er, zeker sinds de Nederlandse 'stikstofcrisis' het nieuws beheerst, een grote polarisatie ontstaan waarbij boeren en natuurbeschermers als tegenstanders tegenover elkaar staan.

Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat de collectieven inzetten op intensievere relaties met gebiedspartijen, voor een betere afstemming van beheer tussen natuurgebieden en agrarische gebieden (Trouw, 2018; Van Doorn, et al., 2017, Faber et al., 2020).

### 5.2. Thema 2: Uitvoering van de maatregelen

Er zijn geen specifieke succesfactoren voor de uitvoering genoemd.

Belangrijke verbeterpunten liggen bij de problemen met onkruiden in de maatregelen en bij een betere coördinatie van beheerswerkzaamheden op regionaal niveau.

Hierover zijn in recente onderzoeksliteratuur weinig gegevens gevonden. De collectieven zijn van mening dat het verlagen van de predatiedruk essentieel is om herstel naar robuuste (vogel)populaties op te kunnen laten treden (Faber et al., 2020).

### 5.3. Thema 3: Vergoedingen

Een belangrijke succesfactor van het huidige ANLb stelsel is dat de agrariërs over het algemeen tevreden zijn over de hoogte van de vergoedingen.

Mogelijk verbeterpunt zou zijn om andere en meer flexibele vormen van beloning te ontwikkelen, maar een groot deel van de geïnterviewden ziet weinig heil in beloningen op resultaat of per regio.

In de literatuur bestaat grote overeenstemming dat financiële prikkels een belangrijke reden zijn voor deelnemers om deel te nemen, maar ook voor niet-deelnemers om niet deel te nemen (Bouma et al., 2019, Kaashoek, 2020). Ook in Overijssel gaven deelnemers aan het ANLb in een recent onderzoek aan dat ze tevreden zijn met de financiële compensatie voor het uitvoeren van agrarisch natuurbeheer (Kaashoek, 2020).

Boeren zien in de markt nog weinig vraag naar natuur-inclusieve producten. Zij vinden consumenten tweeslachtig, slechts een deel van de consumenten is bereid om meer te betalen (Trouw, 2018, Bouma et al., 2019, Westerink et al., 2018).

### 5.4. Thema 4: Motivatie en vertrouwen

De belangrijkste succesfactoren op dit thema zijn volgens de geïnterviewden:

- Zoals hierboven al genoemd, zijn agrariërs over het algemeen tevreden over de hoogte van de vergoedingen.
- Er is brede overeenstemming dat de landbouw vanwege het grote areaal een belangrijke rol heeft bij het behoud en herstel van biodiversiteit.
- Agrarisch natuurbeheer en behoud van biodiversiteit is een onderdeel van duurzaam ondernemen.
- Collectieven zijn boerenorganisaties: hun personeel spreekt de taal van de boer, en collectieven krijgen daardoor het vertrouwen van hun deelnemers.

Belangrijk verbeterpunt is het huidige controlesysteem, dat nu nog zorgt voor argwaan en afhakers. Ook hebben boeren weinig vertrouwen in de markt voor beloning van natuur-inclusieve producten; ze schatten in dat het heel moeilijk is om de kosten van biodiversiteitsmaatregelen door te berekenen in consumentenprijzen.

Er is de laatste jaren in Nederland, rondom de stelselwijziging van het ANLb, veel onderzoek verschenen over de motivatie van boeren voor dat ANLb, en over manieren om de deelnamebereidheid te vergroten. Naast de beloning als een belangrijk motief, worden er in onderzoek nog meer redenen genoemd om deel te nemen aan ANLb:

- het belang van de leefbaarheid van het platteland (Kaashoek, 2020).
- de wil om de burger te laten zien dat ze duurzaam bezig zijn; verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van milieu, biodiversiteit en maatschappij (Trouw, 2018, Kaashoek, 2020, Stortelder et al., 2014, Westerink, 2020, Westerink et al., 2019).
- het gevoel van verantwoordelijkheid voor natuur en landschap in de eigen regio (Westerink et al., 2018, Stortelder et al., 2014).

Motivatie en vertrouwen worden versterkt door:

- Een goede inpasbaarheid van ANLb in de bedrijfsvoering (Kaashoek, 2020).

- Een hogere leeftijd van boeren en door meer ervaring in het leiden van een boerderij (Kaashoek, 2020; Westerink et al., 2018).
- Ook meer eigen ervaring met agrarisch natuurbeheer of het zien van agrarisch natuurbeheer bij anderen (Westerink, 2020, Westerink et al., 2019).
- Monitoring en terugkoppeling van concrete resultaten en ervaringen, die inzicht geven in de effecten van beheer (Boonstra en Nieuwenhuizen, 2019, Bouma et al., 2019, Westerink et al., 2018).
- De nieuwe collectieve opzet, waarbij boeren met hun eigen organisatie invulling geven aan het ANLb (De Vries et al., 2019).

Motivatie en vertrouwen worden aangetast door:

- Te veel en te rigide controles en aanscherping van regels, die voelen als gebrek aan erkenning voor hun inspanningen (Trouw, 2018, Van Doorn et al., 2017, Westerink et al., 2018).
- Zorgen om predatie (als reden om niet mee te doen) (Kaashoek, 2020, Westerink et al., 2018) en gebrek aan (beleids)ruimte om predatoren te bestrijden (Kaashoek, 2020).

## 5.5. Thema 5: Kennis en communicatie

De belangrijkste succesfactoren op dit thema zijn volgens de geïnterviewden:

- Kennisuitwisseling en de onderlinge communicatie tussen boeren die deelnemen aan het ANLb is een sleutel voor succes.
- Door de organisatie van het ANLb in agrarische collectieven zijn die kennisuitwisseling en de onderlinge communicatie verbeterd.
- Collectieven zijn boerenorganisaties: hun personeel spreekt de taal van de boer, en collectieven krijgen daardoor het vertrouwen van hun deelnemers.

Belangrijke verbeterpunten voor het huidige stelsel zijn:

- De samenleving en consumenten hebben geen kennis van het ANLb, en zijn daardoor weinig welwillend om extra te betalen voor natuur-inclusieve producten.
- Collectieven en boeren moeten de successen van het ANLb meer en beter communiceren tijdens excursies, in vakbladen, enz.
- De monitoring van resultaten van het ANLb moet beter, en die resultaten moeten ook meer en beter worden gecommuniceerd.
- Er dient meer aandacht te worden besteed aan het behoud van biodiversiteit in landbouwonderwijsprogramma's.

Onderzoek toont aan dat deelnemers aan het ANLb en ook de collectieven zelf een opgave voelen om de kennis en motivatie bij deelnemers, vrijwilligers, medewerkers en bestuurders van collectieven, gebiedspartijen te verbeteren en de kennisuitwisseling tussen collectieven nog beter te faciliteren (Faber et al., 2020, Van Doorn et al., 2017, Westerink et al., 2018). Ook al zorgt het nieuwe systeem al voor meer interactie tussen boeren en andere organisaties dan het oude stelsel (De Vries et al., 2019).

Daarnaast willen de collectieven ook inzetten op meer publiekscommunicatie voor een groter bewustzijn rond ANLb (Faber et al., 2020). De wens om behoud van biodiversiteit en natuur-inclusieve landbouw steviger in landbouwonderwijsprogramma's te verankeren, klinkt ook vanuit

het onderzoek (Westerink et al., 2018).

## 5.6. Resultaten in een breder perspectief

Doel van de stakeholder interviews was om een beter zicht te krijgen op de organisatie van het stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in Nederland, en om beter inzicht te krijgen in de motivatie van agrariërs om wel of niet deel te nemen aan dat ANLb. De resultaten van de interviews hebben ons geleerd dat er verschillende thema's zijn waarop stakeholders het stelsel voor ANLb beoordelen, en dat geeft ons richting voor de vragen die we in de grootschalige online enquête onder boeren moeten stellen.

Eerder onderzoek in Europa laat zien dat de besluitvorming van agrariërs om wel of niet aan ANLb stelsels deel te nemen, complex is en op veel verschillende motieven en factoren berust. Het gaat daarbij om persoonlijkheidskenmerken van de agrariërs, de houding van agrariërs tegenover de landbouw, natuur- en milieuvraagstukken, maar ook om diverse sociaaleconomische karakteristieken van het eigen bedrijf, van de betreffende landbouwsector en van het landschap waar men zich bevindt (bijv. Cullen et al., 2017, Hammes et al., 2016, Tindale et al., 2020.) Politici en beleidsmakers hebben nog te vaak een te simplistisch beeld van de besluitvorming van agrariërs, met als effect dat subsidiestelsel te simpel worden vormgegeven en niet aansluiten op de diversiteit en besluitvormingscriteria van agrariërs (Brown et al., 2021).

De online enquête met meerkeuzevragen, die we op basis van de nationale interviews hebben samengesteld, kan onmogelijk de volle breedte van zoveel diverse motieven en factoren recht doen en aan bod laten komen, zonder veel te uitgebreid te worden (en daardoor onvolledig te worden ingevuld door de respondenten). Daar zijn andere onderzoeksmethoden (zoals diepte-interviews) voor nodig, en een dergelijke opzet valt buiten de mogelijkheden en middelen van het PARTRIDGE project. De online enquête zal daarom (noodgedwongen) toegespitst zijn op de thema's die uit de stakeholder interviews naar voren zijn gekomen. Echter, bij de interpretatie van de resultaten van ons online onderzoek dienen we die complexiteit van de besluitvorming niet uit het oog te verliezen.

In Hoofdstuk 2 is al kort aangegeven dat de discussies over de effectiviteit van het stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) niet los staan van de bredere discussies over de Nederlandse landbouw, de duurzaamheid van die landbouw en de mogelijkheden om die landbouw meer natuur-inclusief te maken. Daar is en wordt veel over geschreven. Enerzijds zien we in de sector een groot draagvlak om te werken aan meer verduurzaming en een grotere aandacht voor natuur en landschap (zie bijv. Trouw, 2018 en 2019). De overheid draagt dat ook in fraaie visies uit (bijv. in "Waardevol en Verbonden", LNV, 2018), maar koppelt daar nog weinig concrete acties aan.

De Nederlandse landbouw is een complex netwerk met een aantal structurele kenmerken, die het lastig maken om van strategie en richting te veranderen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (Vink & Boezeman, 2018) noemt dat "pad-afhankelijkheid": individuele spelers kunnen in het complexe netwerk alleen bewegen als allerlei andere partijen en spelers (beleidsmakers, financiers, leveranciers en afnemers) tegelijk mee willen bewegen. Voor een werkelijke systeemverandering naar een meer duurzame en natuur-inclusieve landbouw is collectieve actie noodzakelijk, van overheden of via private partijen (sectororganisaties, coöperaties, ngo's en grote marktpartijen) (Vink & Boezeman, 2018). Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt drie belangrijke voorwaarden om een systeemverandering op gang te brengen. De eerste is een

gedeeld gezamenlijk toekomstbeeld voor de Nederlandse landbouw. De tweede voorwaarde is een overheid die in het proces een actievare, sturende rol wil nemen dan nu het geval is. En de derde belangrijke voorwaarde is het herzien en (weder)opbouwen van een instrumentarium waarmee daadwerkelijk sturing kan worden gegeven aan ontwikkelingen in de richting van het gewenste toekomstbeeld (Vink & Boezeman, 2018). In het genoemde rapport worden nog veel wijze dingen gezegd. Tevens wordt daaruit duidelijk dat een transitie een kwestie van lange adem is.

Hoe moeizaam veranderingen in de landbouw tot stand komen, en welke obstakels en tegenkrachten daarin een rol spelen, is verder uitgediept en gespecificeerd voor natuur-inclusieve landbouw en agrarisch natuurbeheer in Nederland door o.a. Runhaar et al. (2017). Zij stellen dat de deelname van agrariërs aan het ANLb (en andere vormen van natuurbeheer en natuur-inclusieve landbouw) afhangt van of zij *moeten, mogen, willen en kunnen* veranderen. De relatief geringe bereidheid om deel te nemen aan ANLb komt voort uit een beperkte motivatie, een geringe vraag, en beperkte mogelijkheden. Er zijn sterke tegenkrachten werkzaam, zoals allerlei stimulansen richting productie-intensivering en de moeilijkheid om de kosten voor agrarisch natuurbeheer terug te verdienen (Runhaar et al., 2017). Het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft grote invloed op de motivatie (*willen*) en de mogelijkheden (*kunnen*) om ANLb in te passen op het bedrijf. Eerder al hebben ook de Snoo et al. (2013) benadrukt dat de motivatie en het gedrag van boeren bepalend is voor het succes van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Verschillende bedrijfsstijlen bepalen de motivatie en de inpasbaarheid van ANLb maatregelen, en de Snoo et al. (2013) verwijzen ook (in iets andere bewoordingen) naar het belang van *moeten, mogen, willen en kunnen*.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een verbetering en versterking van het Nederlandse stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) niet los gezien kan worden van die veel bredere transitie. Tegelijk is dat geen reden om te wachten met mogelijke en noodzakelijke verbeteringen van het stelsel, omdat een bredere omslag naar meer natuur-inclusieve landbouw een langdurig proces zal zijn van tientallen jaren, terwijl ondertussen de biodiversiteit in het landelijk gebied hard achteruit gaat. We kunnen ons geen afwachten veroorloven.

## 6. Vervolg

Uit de interviews met deelnemers aan het ANLb en met stakeholders die daar als onderzoeker, beleidsmaker of belangenbehartiger bij zijn betrokken, komen een aantal duidelijke succesfactoren en aantal belangrijke verbeterpunten naar voren. De meeste van die succesfactoren en verbeterpunten zijn niet nieuw en worden ook in een reeks van recente onderzoeken en evaluaties van het nieuwe ANLb stelsel naar voren gebracht. Met andere woorden, de serie van interviews heeft ons een behoorlijk goed en representatief beeld gegeven van hoe agrariërs het nieuwe stelsel ervaren en beoordelen. Dat is belangrijk, omdat we deze interviews gebruiken om een grote enquête op te zetten (begin 2021) onder enkele duizenden agrariërs in de deelnemende landen van het PARTRIDGE project. Met de interviews vooraf hebben we daarvoor dus de goede onderwerpen, vragen en discussiepunten kunnen identificeren die in de enquête aan de orde dienen te komen.

De Nederlandse resultaten worden ook vergeleken met de data van de andere Europese partners en worden samengebracht in een internationaal rapport.

Tijdens dit kwalitatieve onderzoek stonden de opinies van de onderzochte stakeholders centraal. De volgende stap is dat we binnen het Europese partnerschap, de inhoud van het kwalitatieve onderzoek toetsen in een kwantitatieve bevraging bij een ruimere groep van uitsluitend landbouwers. Deze online enquête, waarbij het streven is om tenminste 1000 boeren per deelnemend land te enquêteren, moet dan een kwantitatieve onderbouwing geven aan hoe agrariërs tegen agrarisch natuurbeheer aankijken. Op basis daarvan hopen we adviezen te kunnen opstellen over de wijze waarop de motivatie voor en deelname aan agrarisch natuurbeheer kan worden versterkt.

Op die manier wil het PARTRIDGE Project breed nadenken over hoe de verschillende, nationale stelsels voor natuur- en landschapsbeheer én het Gemeenschappelijke Europese Landbouwbeleid (GLB) beter kunnen bijdragen aan de biodiversiteitsdoelstellingen.

## 7. Referenties

Literatuur en geraadpleegde websites:

<https://northsearegion.eu/partridge/>

<http://www.actie-onderzoek.nl/pdf/gestructureerde%20interviewswebsitegereed.pdf>

<https://www.boerenatuur.nl/actueel/anlb-cijfers-in-2018/>

<https://www.boerenatuur.nl/wat-doen-we/agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer/>

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb/>

[https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/032117\\_BIJ12\\_ANLb\\_Folder.pdf](https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/032117_BIJ12_ANLb_Folder.pdf)

<https://www.groenkennisnet.nl/nl/groenkennisnet/dossier/Dossier-Natuurinclusieve-landbouw.htm>

<https://provalisresearch.com/products/qualitative-data-analysis-software/freeware/>

<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer>

<https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl/>

<https://www.vogelbescherming.nl/bescherming/wat-wij-doen/onze-boerenlandvogels/kernegebieden-en-projecten/partridge1/informatiemap>

BoerenNatuur, 2019. Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur- & Landschapsbeheer. Beheerjaar 2020. BoerenNatuur, Utrecht.

Boonstra, F., Melman, Th., Nieuwenhuizen, W. & Gerritsen, A., 2018. Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie. WOt-technical report 124, WUR, Wageningen.

Boonstra, F. en Nieuwenhuizen, W., 2019. Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer: Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018. Wageningen Environmental Research rapport No.2953, Wageningen.

Bouma, J., Koetse, M. en Brandsma, J., 2019. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. PBL-publicatienummer: 3799, PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Brown, C., Kovács, E., Herzon, I., Villamayor-Tomas, S., Albizua, A., Galanaki, A., Grammatikopoulou, I., McCracken, D., Alkan Olsson, J. & Zinngrebe, Y., 2021. Simplistic understandings of farmer motivations could undermine the environmental potential of the common agricultural policy. Land Use Policy 101: 105 – 136.

Cullen, P., Bougard, M., Heery, D., O'Donoghue, C. & Ryan, M., 2017. "Farmers with Attitudes (to the Environment and Agri-environment Schemes)," 91st Annual Conference, April 24-26, 2017, Royal Dublin Society, Dublin, Ireland 258648, Agricultural Economics Society.

Doorn, A. van, Westerink, J., Nieuwenhuizen, W., Melman, D., Schrijver, R., en Breman, B., 2017. Verder vergroenen, verder verbreden: naar een effectieve bijdrage van het Europees landbouwbeleid en beleid voor agrarisch natuurbeheer aan groene opgaven. Wageningen Environmental Research rapport 2822, Wageningen.

- Erisman, J.W., Eekeren, N. van, Doorn, A. van, Geertsema, W. & Polman, N., 2017. Maatregelen Natuurinclusieve landbouw. Louis Bolk Instituut & Wageningen UR, Driebergen, Wageningen.
- Erisman, J.W. & Slobbe, R., 2019. Biodivers boeren. De meerwaarde van natuur voor het boerenbedrijf. Uitgeverij Jan van Arkel.
- Faber, J. Pacilly, F. & Rozendaal, W., 2020. Samenvattend rapport optimalisatieplannen Boeren natuur. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Aequator Groen & Ruimte bv, BoerenNatuur, Utrecht.
- Hammes, V., Eggers, M., Isselstein, J. & Kaysera, M., 2016. The attitude of grassland farmers towards nature conservation and agri-environment measures—A survey-based analysis. *Land Use Policy* 59: 528 – 535.
- Kaashoek, A., 2020. Agrarisch natuurbeheer: Waarom nemen boeren deel? Studentenrapport. Provincie Overijssel, Universiteit Twente, Enschede.
- Kwak, R., A. van den Burg, G. Dommerholt, A. van Kreveld, A. Stortelder & R. van Wijngaarden, 2018. Op weg naar een basiskwaliteit voor natuur. *De Levende Natuur* 119(5): 230 – 233.
- Melman, Th., Buij, R., Schotman, A., Vos, C., Verdonschot, R., Sierdsema, H. en Vanmeulebrouk, B., 2016. Kennissysteem agrarisch natuurbeheer; Ondersteuning voor lerend beheer in het agrarisch natuurbeheer. Wageningen UR, Alterra-rapport 2702. Wageningen.
- LNV, 2018. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Min. EZ, 2014. Rijkswaardvisie 2014, Natuurlijk verder. Ministerie van Economische Zaken. Kamerbrief, kenmerk DGNR-NB / 14054453.
- Mortelmans D. (2013) Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden. Universiteit Antwerpen.
- Vink M. & Boezeman, D., 2018. Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, PBL-publicatienummer: 2717.
- Runhaar, H., 2017. Governing the transformation towards 'nature-inclusive' agriculture: insights from the Netherlands, *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15:4, 340-349, DOI: 10.1080/14735903.2017.1312096.
- Runhaar, H., Melman, T., Boonstra, F., Erisman, J., Horlings, L., Snoo, G. de, Termeer, C., Wassen, M., Westerink, J. & Arts, B., 2017. Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15(3): 264-281.
- Sanders, M. & Westerink, J., 2015. Op weg naar een natuurinclusieve duurzame landbouw. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Snoo, G. de, Herzon, I., Staats, H., Burton, R., Schindler, S., Dijk, J. van, Lokhorst, A., Bullock, J., Lobley, M., Wrba, T., Schwarz, G. & Musters, C., 2013. Toward effective nature conservation on farmland: making farmers matter. *Conservation Letters* 6: 66–72.
- Snoo, G.R. de; Melman, T.C.P.; Brouwer, F.M.; Weijden, W.J. van der; Udo de Haes, H.A., 2016. Agrarisch natuurbeheer in Nederland : principes, resultaten en perspectieven. Wageningen Academic Publishers - ISBN 9789086862818 – 384 pp.



Stortelder, A., Alebeek, F. van, Dekking, A., Kloen, H., Lommen, J. & Visser, A., 2014. De boeren aan het woord over de Natuur- en Landschapnorm. DLO, Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, Wageningen.

Tindale, S., Elliott, J., Elings, M., Gallardo-Cobos, R., Hunter, E., Lieberherr, E., Miškolci, S., Newell Price, P., Quatrini, S., Sánchez-Zamora, P., Schlueter, H. & Frewer, L., 2020. A systematic review of European farmer and non-farmer attitudes towards landscapes, ecosystem services, and agricultural management practices: Implications for permanent grassland management. bioRxiv 2020.06.12.148585; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.06.12.148585>.

Trouw 2018 en 2019. De Staat van de boer. <https://destaatvandeboer.trouw.nl/>.

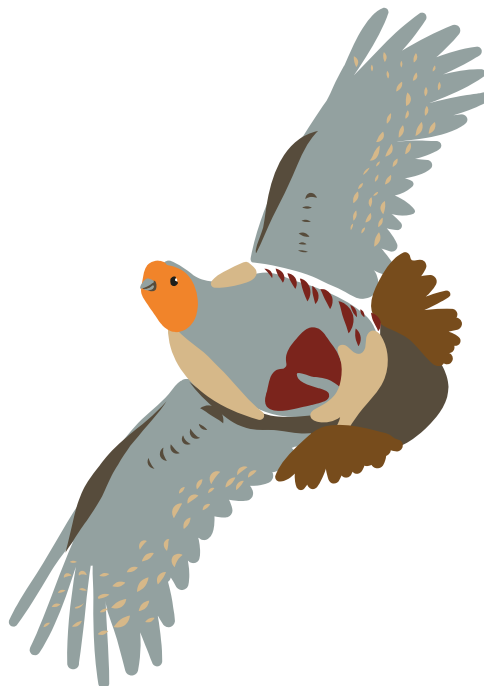
Vries, J. de, Zee, E. van der, Beunen, R., Kat, R. en Feindt, P., 2019. Trusting the People and the System. The Interrelation Between Interpersonal and Institutional Trust in Collective Action for Agri-Environmental Management. Sustainability 11: 7022.

Westerink, 2020. Kan een goede boer natuurinclusief zijn? WOt-paper 50. Wageningen Environmental Research, Wageningen.

Westerink, J., Jongeneel, J., Polman, N., Prager, k., Franks, J., Dupraz, P. & Mettepenningen, E., 2017. Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. Land Use Policy 69: 176-192.

Westerink, J., Smit, B., Dijkshoorn, M., Polman, N. en Vogelzang, T., 2018. Boeren in Beweging: Hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen. Wageningen University & Research, Wageningen.

Westerink, J., Boer, T. de, Pleijte, M. en Schrijver, R., 2019. Kan een goede boer natuurinclusief zijn? De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw. WOt-technical report 161. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen.



## 8. Bijlagen

### 8.1 Vragenlijst voor de interviews

#### ALGEMEEN

1. Welke rol ziet u voor agrariërs in natuurbeheer?
2. Wat weet u over het stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) in open akkerlandschappen (akkernatuur: vogels, zoogdieren, insecten etc.)?

#### OVER HET SYSTEEM

3. Zijn de maatregelen uit het huidige ANLb geschikt voor akkernatuur?
4. Wat vindt u van het huidige overheidssysteem waarbinnen het ANLb is georganiseerd?
5. Denkt u dat het huidige ANLb stelsel bijdraagt aan een betere kwaliteit akkernatuur (habitat voor vogels, zoogdieren, insecten, etc.)?
1. Hoe kan men de deelnamebereidheid aan het ANLb verbeteren?

#### OVER DE VERGOEDINGEN

2. Wat vindt u van de huidige beheervergoeding voor maatregelen voor akkerbeheer? Is de vergoeding voldoende?
3. Welke aspecten vindt u belangrijk? Bijv. schaalgrootte?
4. Denkt u dat het nodig is om op termijn over te gaan naar een alternatief vergoedingensysteem?

#### OVER DE BEGELEIDING

5. Wat vindt u van de begeleiding van de aanleg en het beheer van maatregelen voor akkernatuur?
6. Vindt u de huidige monitoring van het ANLb in open akkerlandschappen geschikt?

#### LAATSTE VRAAG

7. Heeft u nog andere ideeën of suggesties over het ANLb die u aan ons zou willen meegeven?

#### EINDE

## 8.2 Coderingen voor de interviews

<b>KC Knowledge and communication</b>	
<i>Definitive code</i>	<i>Explanation/when to use/when not to use</i>
<b>KC Of farmer on AES</b>	Knowledge of farmer on AES Use: to do with knowledge, e.g. the farmers knows the AES help in creating a good habitat for partridges
<b>KC Of hunter on AES</b>	Knowledge of hunters on AES Use: to do with knowledge, e.g. the hunter knows the seed mixes of the AES help in attracting wildlife
<b>KC Of Stakeholders on AES</b>	Knowledge on stakeholders on AES e.g. "I have a good knowledge of AES as I helped design some of the measures"; "I work directly with farmers so I know how the measures work and the problems with them"; "I deal with AES mostly through a computer, so I don't know a lot about the measures or how they work. Instead I know more about the administration elements"
<b>KC On AES</b>	Communication to/between farmers/hunters on AES Use: <u>emphasis on communication</u> , not knowledge, every aspect of communication to or between farmers/hunters about AES, education, promotion e.g. In the farmer organization, where I'm a member, we recently had a discussion on AES
<b>KC Farm clusters</b>	Communication/sharing information in farm clusters e.g. in the UK, farmers in a farmer cluster can access more information than they could otherwise
<b>KC Environment</b>	Knowledge of farmer/hunter on the environment he works in Use: all kinds of relevant information the respondent gives on nature, weed, soil, predation, this subtheme tells us something on how the respondent looks to his environment e.g. protection of certain species is important but also predation control e.g. he is in favor of regularly mowing of the weed
<b>KC Public</b>	Knowledge/communication of the public on AES and how it is used to influence the respondent Use: all kind of relevant information to do with what the others (public) think e.g. neighbors ask the respondent why he doesn't sow any flower blocks
<b>KC Advisor</b>	Communication/knowledge livered by an advisor e.g. info of VLM or a farmer advisor
<b>KC Trusted resource</b>	Communication/knowledge delivered by someone/something they trust e.g. AES recommended by a friend, a colleague
<b>KC Communication of effort</b>	Communication/knowledge of a success stories e.g. I went to a demonstration of a EU PARTRIDGE project and they told wildlife doubled in the area
<b>KC Teamwork</b>	Communication/knowing the working on habitat with AES is a team effort e.g. use when your respondent tells you about the fact that creating a good habitat for wildlife is something he can't do on his own, you have to work together

<b>P Policy</b>	
<i>Definitive code</i>	<i>Explanation/when to use/when not to use</i>
<b>P Time cycle</b>	Use: policy aspects to do with the time aspect of AES, e.g. duration of the contract
<b>P Control/penalties</b>	Use: policy aspect to do with the control, auditing, inspections and consequence of the control (penalties)
<b>P Bureaucracy</b>	Use: policy aspect to do with administration, the complexity of the rules, not easy to change the rules, Don't use for aspects to do with the way AES is organized in your country, they belong to "P Organization"
<b>P Possible/practical to execute by farmers</b>	Use: policy aspects of the AES measures to do with the execution of them, are the measures practical to execute? Problems with other laws? e.g. with AES measure it's possible to adjust a irregular border to a regular border which makes the parcel easy to use don't use: policy aspects to do with the content of the measures, they belong to the subtheme "change of AES measures"
<b>P Change of AES measures</b>	Use: policy aspects to do with the content of the measures e.g. the composition of seed mix, the manner/time of weed control, the possibility of predation control... don't use: policy aspects for practical aspect of AES to do with the execution of the measure, they belong to the subtheme "possible/practical to execute by farmers"
<b>P Monitoring</b>	Use: policy to do with the output of AES, giving of feedback, efficiency, effect Don't use: when it's about the communication on results, they belong to the subtheme "KC on AES" Don't use: for control aspects, they belong to the subtheme "P control"
<b>P Payment</b>	Use: policy aspects to do with the amount of remuneration, timing of payment, ...
<b>P Payment system</b>	Use: policy aspects to do with the payment system, the aspect which are/aren't included
<b>P Accessibility</b>	Use: policy to do with who can/in what way/condition start with an AES e.g. it can't step into an AES because my parcel is not in a area assigned for AES e.g. my level of ambition is high enough to get an AES
<b>P Organisation</b>	Use: policy aspects to do with the way things are organized for AES in your country, about government, with collectives Don't use: policy aspects to do with bureaucratic aspects, they belong to "P Bureaucracy"
<b>P Location of AES</b>	Use: policy aspects to do with place on the parcel/farm/region measures are taken e.g. farmers tend to have AES on pieces of land which are not suited for agriculture don't use: for aspects to do with a governmental decision if you can have a AES in a certain area or not, they belong to the subtheme "P Accessibility"

<b>M motivation</b>	
<i>Definitive code</i>	<i>Explanation/when to use/when not to use</i>
<b>M Environmental responsibility</b>	Use: motivations to do with the responsibility of farmers towards the countryside, that farmers have to take care of the landscape, the biodiversity and the wildlife. To do with the public perception people have on farming and of farmers and that farmers are responsible for that image, to do with moral aspects/values
<b>M Monetary</b>	Use: motivations to do with money aspects, issues of extra income, remuneration
<b>M Brexit</b>	Use: motivations to do with Brexit and aspects to do with Brexit
<b>M Aspects about integration of AES in farming business/farming practice</b>	Use: motivations to do with the fact that the measures suit easily in the current practice or farming business Don't use: motivation to do with finance, they belong to the subtheme "M Monetary"
<b>M Food production</b>	Use: motivations to do with providing food for the people
<b>M Attract wildlife for hunting</b>	Use: motivations to do with the attraction of wildlife for hunting
<b>M Autonomy</b>	Use: motivations to do with the autonomy of the decision maker to step in (or don't step into) an AES
<b>M Social pressure</b>	Use: motivation to do with social pressure factors (e.g. from neighbors, society, other farmers (cluster))