

***Het onderstaande plan ontwikkelt zich door de inbreng van velen. Alle commentaren en suggesties zijn daarom welkom.***

## ***Aanvalsplan Grutto***

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid waar het betreft de bescherming van de meest kwetsbare elementen in onze samenleving. Het behoud van biodiversiteit vormt in die zin een uitzonderlijke uitdaging. Dat soorten planten en dieren soms verdwijnen is op zich aanvaardbaar. Dat het gebeurt in het tempo dat we nu meemaken, is dat echter niet.

Het meest bijzondere in de Nederlandse natuur zijn de Wadden, de delta, de uiterwaarden en vooral de laagliggende weidegebieden. Die weidegebieden huisvesten veel bijzondere bewoners, met de grutto als ultieme symbool. Onze Nationale Vogel, zo gekozen door de luisteraars van het radioprogramma *Vroege Vogels*, wankelt echter. De populatie liep terug van 120.000 broedparen in 1970 naar ruwweg 35.000 nu en de terugval zet zich, ondanks alle inzet, voort. Ons land heeft bovendien een speciale verantwoordelijkheid als kraamkamer van de grutto: 85 procent van de wereldpopulatie broedt in ons weidegebied.

### **Kiezen voor de aanval**

Het denken over biodiversiteit kreeg recent een opstoot door het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel*<sup>1</sup> dat een groot aantal partijen overeenkwam onder leiding van Wageningen professor Louise Vet en door de *Landbouwvisie* van minister Carola Schouten. Het *Deltaplan* noemt vijf succesfactoren voor het stimuleren van grondgebruikers: gedeelde waarden van alle betrokken partijen, robuuste verdienmodellen voor de betrokken agrariërs, stimulerende en coherente wet- en regelgeving, solide kennis, innovatie en educatie, en toegespitste samenwerking op gebiedsniveau.

Het *Aanvalsplan Grutto* beoogt de praktische uitwerking van die succesfactoren gericht op speciaal het lage weidegebied. De handvatten daartoe zijn recent sterk verbeterd. De afgelopen jaren is extra ingezet op het behoud van weidevogels, recent nog werd naar aanleiding van de motie-Grashof € 40 miljoen toegevoegd aan de reeds aanzienlijke middelen voor dit doel. Toch heeft het er schijn van dat de schaal onvoldoende is en / of het beleid te weinig gericht. Er zijn lokale successen, bijvoorbeeld in het Friese Oldeboorn en in Eemland, die aangeven: het kan.

---

<sup>1</sup> Deltaplan Biodiversiteitsherstel, In actie voor een rijker Nederland (december 2018); zie ook [www.samenvoorbiodiversiteit.nl](http://www.samenvoorbiodiversiteit.nl).

Ook de organisatorische aanpak is aangescherpt. Sinds 2016 ligt het voortouw bij 40 “collectieven” die de krachten bundelen van de ruwweg tienduizend betrokken agrariërs (bijna 20 procent van alle melkveehouders). Gezamenlijk geven zij inhoud aan circa 100.000 ha agrarisch natuurbeheer waarvan 60 à 70 procent gericht op weidevogels. De collectieven worden gefinancierd door de provincies als onderdeel van hun natuurbeleid. Binnen de provinciale kaders zijn de collectieven verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsgerichte plannen, het onderhandelen met mogelijke toetreders en het bewaken van een juiste uitvoering van de overeengekomen plannen met inbegrip van de uitzetting van wanpresteerders.

We kunnen ook inspiratie putten uit succesvolle aanvalsplannen in andersoortige gebieden waarbij steeds het herstel van een symboolsoort hoog in het vaandel stond. Op de Wadden was dat de zeehond, bij de schoonmaak van de Rijn na de Sandozramp in 1986 de terugkeer van de zalm. Beide keren bleek dat het nastreven van concrete kwaliteitsdoelen leidde tot grote verbetering.

In de Waddenzee waren er de zeehondencrèches; de zeer schadelijk pcb's werden in samenwerking met Duitsland geëlimineerd, de kokkelvisserij is aan scherpe beperkingen gebonden. In het Rijn Actie Plan kwamen de zes Rijnsoeverstaten overeen om de uitstoot van zwarte-lijststoffen verregaand terug te brengen. Rustgebieden in de bovenloop en trappen halverwege de rivier waarborgen de juiste leefomstandigheden. Recent werden de Haringvlietsluizen op een kier gezet zodat de zalm de ingang van de Rijn beter kan vinden.

#### **Vier speerpunten**

Kan een dergelijke aanpak ook werken in weidegebieden met de grutto als symboolsoort? Nog geen twee jaar geleden schetsten onderzoekers van Wageningen Environmental Research de contouren van een aanvalsplan.<sup>2</sup> Willen wij de grutto in ons land – en daarmee wereldwijd – behouden, dan is een sterk toegespitst beheer en inrichting vereist in specifiek aan te duiden gebieden.

De sleutel voor succes is gelegen in het weidegebied direct rond natuurgebieden. Hoewel ook bij de vormgeving van een robuust natuurnetwerk met de bijbehorende verbindingscorridors veel voortgang is gemaakt, zijn de bestaande natuurterreinen qua schaal in het weidegebied meestal te klein. De onderzoekers concluderen dat de gebieden die nu mede voor weidevogels worden bestemd, bovendien niet optimaal worden beheerd. Het gaat om in totaal zo'n 67.000 ha agrarisch gebied en bijna 80.000 ha reservaat (inclusief traditionele natuurgebieden, waarvan naar schatting 50 % met een expliciete weidevogeldoelstelling). Gebeurt dat wel in een samenhangend pakket, dan moet het mogelijk zijn om in die gebieden een duurzame populatie van circa 48.000 broedparen te huisvesten (tegenover ruwweg 17.000 paren nu).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Dick Melman en Henk Sierdsema, “Weidevogelscenario's: mogelijkheden voor aanpak van verbetering van de weidevogelstand in Nederland”, Sovon-rapport 2017/22.

<sup>3</sup> Daarnaast bieden niet-beheerde gebieden op dit moment een nauwelijks duurzaam thuis aan nog eens 17.000 paren.



### ***Kansrijke gebieden.***

Een rondgang langs deskundigen wijst op een globale overeenstemming over vier speerpunten binnen dat pakket:

In de eerste plaats moet worden gebouwd op **kerngebieden van voldoende schaal**, in de orde van 1000 hectare open terrein waar sprake is van weinig verstoring. Idealiter vormt circa 200 ha hiervan als reservaat een harde groene kern waar de jonge grutto's hun toevlucht kunnen nemen in de periode voor ze uitvliegen. Hoewel grutto's terugkomen op hun geboorteplaats, gebruiken ze de ruimte indien een belendend gebied 'leegvalt'. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat gebieden met een op dit moment lage vogelstand niet opnieuw ontwikkeld kunnen worden.

Die kerngebieden moeten, in de tweede plaats, gekenmerkt worden door een relatief **hoog waterpeil**. In het vroege voorjaar moet het water maximaal 10-20 cm onder het maaiveld staan; idealiter zijn er ook tijdelijke plasdrasgebiedjes met een zachte bodem waar de trekvogels na terugkeer kunnen bijvoeden op vette wormen. Op verschillende plaatsen zijn goede resultaten behaald met 'greppelmanagement', waarbij met dammetjes in de sloten het waterpeil per perceel 'geregeld' kan worden. Met name in Fryslân is het weideland echter 'overgedimensioneerd' door te diepe drooglegging en te grote perceelgrootte. Vele sloten zijn gedempt, waardoor er problemen ontstaan met het waterbeheer; uitgraven moet worden overwogen.

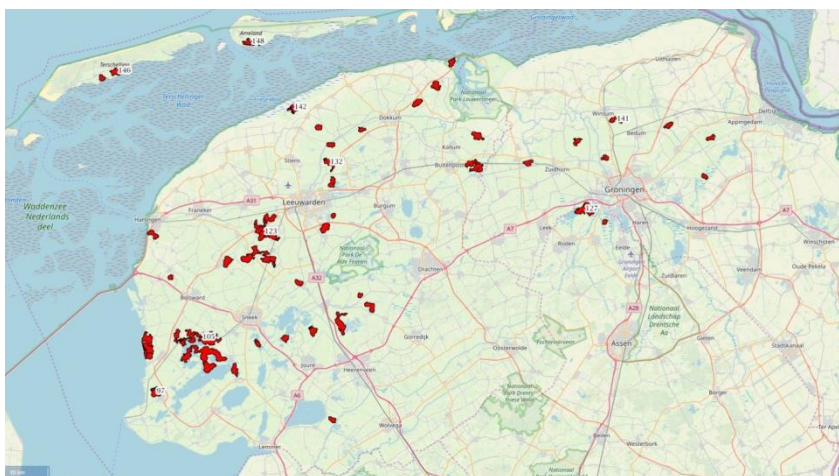
Het derde speerpunt richt zich op de kraamkamerfunctie door middel van **aangepast agrarisch beheer**, speciaal in de periode tot half juni. Van een nest met vier eieren moeten 0,8 vogels uitvliegen om de gruttostand te behouden en dat vereist gerichte actie. Voorop staat maaien en begrazing pas na half juni, passend bij de nestsituaties. De pullen moeten kunnen schuilen onder hoog en structuurrijk gras. Als de jonge vogels na half juni zijn uitgevlogen, kan ook het waterpeilmanagement geheel aan de boeren worden overgelaten. Injectie van drijfmest is funest voor de wormen en moet worden vervangen door het opbrengen van alleen ruige mest. De combinatie van een hoger waterpeil en ruige

mest waarborgt bovendien voldoende kruidenrijkdom, essentieel voor de insecten die als voedingsbron dienen.

Ook de veedichtheid is aan grenzen gebonden. Het uitgangspunt is zogenoemd standweidevee, dat niet wordt bijgevoerd. Waar een moderne veehouder normaliter 2½ koe per ha kan ‘bergen’, wordt dit nu ca. 1 koe per ha. Daarnaast is een vorm van mozaïekbeheer vereist; ook kuikenoverleving behoeft micromanagement door samenwerkende veehouders. Agrariërs dienen in een groter gebied in wisselwerking met de waterschappen afspraken te maken over de peilverhoging en de bewerking van hun percelen – “dan dit stuk grond, daarna dat” – om een voldoende vegetatie en heterogeniteit te waarborgen.

Het vierde punt betreft **actief predatorenbeheer** door (a) minimale bebouwing / bebossing (om hoge ‘uitkijkposten’ van predatoren te beperken) en (b) be- c.q. verjaging. “Doe je het niet, dan is alle gruttobeheer weggegooid geld”, zeggen de praktijkdeskundige veehouders in het Eemland unaniem. De range is groot: buizerd, ooievaar, kraai, bunzing, hermelijn, vos, (verwilderde) kat. Dat vereist aangepaste regelgeving, ook waar het betreft het voorkomen van overmatige verdringing (concurrentie) door ganzen.

Gebruikmakend van vergelijkbare, meetbare criteria (openheid van het landschap, waterpeil, zwaarte gewas en verstoring) hebben de Wageningse onderzoekers de 131 gebieden in kaart gebracht waarbinnen de gruttodichtheid hoog is (meer dan 30 broedparen/100ha) en waarbinnen de omstandigheden als kansrijk kunnen worden betiteld. Hun kaartbeeld voor Fryslân en Groningen biedt een handvat voor een gerichte zoektocht ten behoeve van het *Aanvalsplan*: idealiter wordt uitgebouwd vanuit deze kerngebieden.



*Potentiële kerngebieden in Fryslân en Groningen.*<sup>4</sup>

### **Continuïteit voor agrariërs en natuur**

Binnen de kerngebieden is de sleutel voor succes, in lijn met de *Landbouwvisie* en het *Deltaplan Biodiversiteit*, gelegen in het economisch perspectief van de boer: het verdienmodel. Het trefwoord is continuïteit. Agrariërs willen zekerheid voordat ze instappen: “Wie garandeert me dat de subsidie over zes jaar niet wegvalt”. Maar ook de natuur heeft behoefte aan vastigheid. Bij bedrijfsopvolging of

<sup>4</sup> Het onderliggende kaartmateriaal is landelijk beschikbaar tot op perceelniveau.

verkoop vallen waardevolle weidevulle gebieden te vaak in handen van boeren die geen binding hebben met het beheer van weidevogels en veeleer de boel onderploegen. Het beheer moet daarom worden gekoppeld aan de grond en niet aan de boer.

Het is een taak van de overheid om beide vormen van continuïteit te waarborgen; de huidige zes-jaarscontracten doen dat in onvoldoende mate. De regeling functieverandering voor landbouwgronden – al langer bestaand maar weinig toegepast – biedt de mogelijkheid om de omschakeling van gehele bedrijven te financieren. De provincie Noord-Holland maakte bijvoorbeeld bij de Ronde Hoep het boeren financieel mogelijk om naar de bestemming agrarische natuurgrond over te gaan door het opvangen van de noodzakelijke afwaardering van ruwweg 70 procent. Daarna ontvangen ze geen vergoeding meer voor zwaar natuurbeheer maar voor licht beheer. Ook Zuid-Holland experimenteerde met afwaardering. Een dergelijke regeling biedt meer flexibiliteit en vereist minder rompslomp dan een overstap op EHS etc.

Hoewel de beschikbare middelen voor agrarisch natuurbeheer aanmerkelijk zijn verruimd, blijkt de vraag groter dan het aanbod: meer boeren willen meedoen. Er dienen zich echter andere bronnen aan en met een gerichte aanpassing van bestaande spelregels lijkt het mogelijk om de veehouders in de kerngebieden een wenkend perspectief te bieden. Hun verdienmodel bouwt in dat geval op drie pijlers:

- A. **Koe-relocatie.** Door de aangescherpte fosfaatwetgeving neemt de belangstelling onder boeren voor het pachten van natuurgraslanden af. Als gevolg van de krimpende veestapel hebben melkveehouders genoeg gras. Moderne veehouders kunnen bovendien in de orde van 25.000 liter melk per ha. produceren. Een areaal van 600.000 ha. (d.w.z. ruwweg de helft van het weideareaal) zou dus genoeg ruimte bieden om de gehele Nederlandse melkproductie te leveren. De mindere gronddruk biedt tegelijk de mogelijkheid tot schaalvergroting van een veel extensievere veehouderij in de kerngebieden. De lopende experimenten op dit terrein wijzen uit dat daarmee nieuwe verdienmodellen binnen bereik komen.

Om deze beweging te bevorderen dienen bestaande regels voor de overdracht van 'koerechten' (fosfaat, etc) tegen het licht te worden gehouden. Hoe kan geld vrij worden gemaakt door de overdracht van fosfaatrechten binnen de kerngebieden of juist schaalvergroting worden gefaciliteerd? Er dienen daarnaast financiële prikkels te bestaan voor ruilverkaveling c.q. de aankoop van ruilgrond om de vereiste kerngebieden te realiseren: wanneer individuele agrariërs niet willen omschakelen, moet hun de mogelijkheid worden geboden om hun bedrijf elders voort te zetten.

- B. **Toegespitste opvang van inkomstenderving en afwaardering van grondwaarde** ten gevolge van extensivering, vernatting en aangepast agrarisch beheer. Reeds nu worden grote subsidiebedragen ingezet in het weidegebied, maar verdere ingrepen zijn noodzakelijk in de kerngebieden. Met vele slagen om de arm – de praktijk moet het bewijs leveren – schatten de Wageningse onderzoekers de extra kosten van inrichting op € 35 tot 89 miljoen.<sup>5</sup> Het merendeel daarvan betreft de aanpassing van de waterhuishouding (b.v. het afdammen van sloten). Maatwerk per gebied is geboden waarbij de kosten kunnen fluctueren van € 1000 tot 2500 per ha. Daarnaast is nog eens zo'n € 200 per ha nodig voor het verwijderen van gewas (bomen, riet).

---

<sup>5</sup> Deze inschattingen vereisen update naar aanleiding van de recente inzet van extra middelen.

De additionele middelen voor beheer worden geschat op € 12 tot 19 miljoen. Ze zijn vooral het gevolg van een overgang van licht naar zwaar agrarisch natuurbeheer met operationele kosten van respectievelijk € 50-100 per ha en € 500 per ha. Waarschijnlijk is, uitgaande van bovenstaande speerpunten, een verdere toespitsing op de meest kansrijke gebieden wenselijk.<sup>6</sup> Daarbij kan ook de inzet van de recent toegekende € 9 miljoen vanuit het GLB specifiek voor weidevogelbeheer een rol spelen.

Deze bedragen gaan op de schop indien wordt gekozen voor afwaardering van landbouw- naar natuurgrond. Dit maakt grote bedragen vrij voor bijvoorbeeld een schaalvergroting of een modernisering van het betrokken boerenbedrijf, maar vereist een andere overheidsfinanciering. Lopende experimenten duiden er op dat de grote investering zich in de loop van dik tien jaar terugbetaalt door de lagere beheersvergoeding.

Het verdient echter aanbeveling om nader te onderzoeken in welke mate de waterschapslasten voor veehouders (en natuurbeheerders) met hoge waterstanden verlaagd kunnen worden. Zij dragen immers bij aan het bergen van water en het tegengaan van – dure – bodemdaling. Die waterschapslasten zijn op dit moment in de orde van € 83 per ha.

In het veenweidegebied komen naar verwachting extra middelen beschikbaar als nevendoeel van de klimaataanpak: schaalgrootte van kerngebieden, vernatting en verschillende elementen van aangepast agrarisch beheer maken daarvan deel uit. Hoewel verder onderzoek wenselijk is, ook om het verdienmodel van de betrokken veehouders beter in beeld te krijgen, kan vooralsnog als vuistregel worden gehanteerd dat een verhoging van het waterpeil tot 10-20 cm onder maaiveld de uitstoot beperkt met ruwweg 7,5 ton CO<sub>2</sub> per ha. Bovendien wordt nieuw veen gevormd; het positieve effect hiervan wordt enigszins beperkt door een grotere methaanuitstoot waardoor de netto CO<sub>2</sub>-vastlegging nog weer zo'n 7,5 ton per ha bedraagt. In plaats van een jaarlijkse uitstoot van 7,5 ton CO<sub>2</sub> per ha, is dus sprake van een jaarlijkse vastlegging van 7,5 ton CO<sub>2</sub> per ha ofwel een jaarlijks verschil van 15 ton CO<sub>2</sub> per ha. Met een huidige CO<sub>2</sub>-prijs van ongeveer € 25 per ton, zou sprake kunnen zijn van een vergoeding van € 300 per ha. Dat soort bedragen brengt een alternatief boerenbedrijf met inzet van bijvoorbeeld onderwaterdrainagetechnieken, aanmerkelijk dichterbij.

Ook elders, in alle weidegebied, dragen veehouders met een hoge waterstand echter bij tot het vastleggen van CO<sub>2</sub> in de wortelzones van hun grasland. Deze *sink* is tot nu toe aan de Klimaattafels buiten beschouwing gelaten en zou moeten leiden tot een additionele geldstroom richting zwaar agrarisch beheer. Mede afhankelijk van bemesting, grasoogst (maaïen, begrazing) en bewerking (niet ploegen etc.) is het ook daar mogelijk in 'nat' grasland (waterpeil 10-20 cm onder maaiveld) een netto CO<sub>2</sub>-vastlegging van ruwweg 3 ton per ha te realiseren. Bij een CO<sub>2</sub>-prijs van € 25 per ton leidt dat tot een denkbare 'beloning' van € 75 per ha.

### C. Hoger melkgeld voor 'gruttomelk'. De biodiversiteitsmonitor maar vooral de recente acties rond weidemelk door Vogelbescherming en de lopende invulling van de

---

<sup>6</sup> Hierbij zijn de – veel lagere – kosten in bestaande natuurgebieden buiten beschouwing gelaten. Het gaat daar in de eerste plaats om de verbetering van de vegetatiestructuur; een overmatige vershraling en 'verpitruising' en 'verwitbolling' ondergraven de levenskansen voor grutto's in veel reservaten.

'topzuivellijn' van Friesland Campina (in samenwerking met Natuurmonumenten) getuigen van een toenemend besef van het belang van biodiversiteit binnen de melkveehouderij. De topzuivellijn betaalt 3,5 cent/kilo melk extra, waarvan 2 ct direct toevloeit naar de betrokken veehouders en 1,5 ct wordt 'gestort' in een natuurontwikkelingsfonds. Als je dat laatste geld inzet voor zwaar beheer in speerpuntgebieden, dan is daar dus een fors hoger melkgeld mogelijk, in de orde van 5 ct/kilo.

Een dergelijke initiatief verdient de actieve ondersteuning van de gezamenlijke natuurorganisaties, ook in reclamecampagnes. Indien geen apart keurmerk wordt geïntroduceerd voor de 'gruttomelk', profiteren ook de weideboeren van de marketinginspanning. Steeds meer blijkt dat burgers actief betrokken willen zijn bij hun natuurlijke omgeving, niet alleen door het betalen van een hogere prijs voor zuivelproducten of vrijwilligerswerk maar ook anderszins. Het is denkbaar dat de inzet van agrarisch ondernemers wordt beloond door de vorming van een Biodiversiteitsfonds waaraan private partijen rechtstreeks bijdragen. Anderen opperen de verkoop van (een deel van) een boerenbedrijf aan een lokale stichting van omwonenden die jaarlijkse toelagen uitkeert aan de zittende ondernemer.

Ook het GLB kan een rol spelen in een beter verdienmodel; Er zijn grote bedragen beschikbaar voor de verlaging van de stikstofuitstoot in de veehouderij. Voor natuurgraslanden kunnen ook toeslagrechten worden aangevraagd (GLB subsidie eerste pijler / inkomenssteun). Bij de komende verdeling van een pakket van ca. € 800 miljoen kan worden gestreefd naar een verdere toespitsing op zwaar agrarisch natuurbeheer c.q. vernatting. Ook andere bronnen worden geopperd. Het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel* bijvoorbeeld suggereert dat banken kunnen helpen door het hanteren van een lagere rente op leningen, natuurorganisaties door het berekenen van lagere pachtprizen, overheden door het soepeler verstrekken van vergunningen, fiscale instrumenten en subsidies.

### **Oproep tot actie**

De bescherming van de meest kwetsbare soorten is een overheidstaak. Het *Aanvalsplan Grutto* vereist een directe bemoeienis van de regelgever en een herallocatie van beschikbare middelen zoals dat ook het geval was bij het herstel van de biotoop voor de zeehond en de zalm. Minister Schouten moet de daad voegen bij het – goede – woord van de *Landbouwvisie* en de regie naar zich toetrekken bij de verdere uitwerking. Zij mag daarbij rekenen op de actieve inzet van de ondertekenaars van het *Deltaplan Biodiversiteit*. Op vele plaatsen zetten zij zich nu al in maar de turbo moet erop en de krachten dienen te worden gebundeld.

Idealiter worden de contouren van het *Aanvalsplan* op korte termijn nader uitgewerkt door een zware maar informele stuurgroep waarin naast de meest betrokken provincies ook LTO, de milieuorganisaties en natuurbeheerders, en de waterschappen zijn vertegenwoordigd. Het is zaak overeenstemming te bereiken over de hoofdlijnen van het plan met inbegrip van de wenselijke aanpassingen van wet- en regelgeving en bestaande financiële arrangementen. De stuurgroep moet daartoe kunnen bouwen op de ondersteuning door bijvoorbeeld ... (nader in te vullen) bij het vormgeven van het verdienmodel van de veehouders in het zoekgebied (nu en na doorvoering van het *Aanvalsplan*) en van de financiële invulling daarvan.

Parallel hieraan dienen werkgroepen in de meest betrokken provincies de afbakening te schetsen van de meest veelbelovende zoekgebieden voor het *Aanvalsplan*. Zij kunnen daarbij bouwen op het huiswerk en de actieve ondersteuning van ‘Wageningen’, maar dienen die uitgangspunten in te vullen met hun kennis van de lokale situatie. Wat is bijvoorbeeld de voorgeschiedenis, welke andere plannen zijn in voorbereiding (denk aan het veenweidegebied) en hoe groot is naar beste inschatting het draagvlak onder de melkveehouders voor medewerking?

Indien beide sporen onder regie van de stuurgroep voor de zomervakantie kunnen bevallen van concrete aanbevelingen, kan dit nader uitgewerkt *Aanvalsplan Grutto* dienen als uitgangspunt voor besluitvorming in de diverse achterbannen: is dit waar we ons sterk voor willen maken? Na instemming ook van het ministerie dient het *Aanvalsplan* vanzelfsprekend een sterk provinciale invulling te krijgen onder regie van de politiek verantwoordelijken. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de operationele ondersteuning door landbouwconsulenten die per boer maatwerk leveren en zo nodig op het boerenerf advies geven. Het gaat daarbij om drie aspecten: (a) de overstap op afwaardering c.q. zwaar beheer; (b) kennisoverdracht vanuit koplopers en wetenschap; en (c) een sluitende handhaving van de overeengekomen maatregelen, vooral vanuit de lucht.

In 1988 juichten miljoenen mensen: “Aanvalluh!” Het Nederlands voetbalelftal werd er Europees kampioen mee.