

Samenwerken voor een aantrekkelijk landschap

INTERVIEW MET Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk DOOR Boris van Zanten

We verwachten veel van het agrarisch landschap. Boeren moeten hun boterham verdienen op de boerderij, toeristen willen een visueel aantrekkelijk landschap, de agro-biodiversiteit moet op peil gehouden worden en Europa wil ook nog dat er meer CO2 wordt vastgehouden. Hoe zijn deze belangen lokaal met elkaar te rijmen in een gebied waar toerisme een belangrijke rol speelt? AGORA ging op bezoek in Winterswijk.

Het Winterswijkse buitengebied is bekend om het coulisselandschap, een landschapsvorm opgebouwd uit een mozaïek van bosjes en agrarische percelen, veelal omringd met houtwallen en bomerijen. De kleinschaligheid en de afwisseling tussen bospercelen, agrarisch land en natuurgebieden zijn, in tegenstelling tot veel andere gebieden in Nederland, bewaard gebleven door het achterblijven van grootschalige ruilverkaveling in de jaren vijftig en zestig, late modernisering van de agrarische sector en relatief ongunstige bodemcondities. In de jaren zeventig kwam er maatschappelijke erkenning voor het min of meer toevallig geconserveerde landschap en kreeg het gebied een beschermde status, verankerd in de wet. Verschillende studies hebben aangetoond dat in Winterswijk voornamelijk houtwallen en bomerijen, maar ook de aanwezigheid van vee en historische boerderijen door toeristen worden gezien als belangrijke visuele kwaliteiten van het landschap. Dit wijst op een synergie tussen de aanwezigheid van agrarische activiteit en de toeristische waarde.

Mede door mondialisering van de voedselmarkt en een andere invulling van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vindt er de laatste decennia schaalvergroting en intensivering plaats in de agrarische sector. Deze processen zorgen voor achteruitgang van de landschapskwaliteit en vormen bovendien een verdere bedreiging voor het landschap in de nabije toekomst. Tegelijkertijd is er een sterke toename van de maatschappelijke vraag naar landschapskwaliteit met betrekking tot recreatie en toerisme. Een proces dat terug te zien is in de

toename van het aantal hobbyboeren, bed & breakfasts en (boerderij) campings in het gebied. Sinds 1998 is het aantal accommodaties in de Achterhoek, waar Winterswijk deel van uitmaakt, met 32 procent gestegen. Daarnaast ligt het aantal hobbyboeren in de gemeente, met meer dan 40 procent, ruim boven het landelijk gemiddelde.

Door de ontplooiing van economische activiteiten rondom toerisme en dagrecreatie, maar ook door het toenemend aantal pensionado's en hobbyboeren dat van de stad naar het platteland trekt, is het cultuurlandschap in Winterswijk de drijvende kracht achter de plattelandseconomie. In het gebied accommodeert het agrarische landschap naast agrarische productie ook publieke diensten, zoals agro-biodiversiteit en toerisme, die van levensbelang zijn voor de lokale maatschappelijke en economische ontwikkeling. In 2008 concludeerde het Planbureau voor de Leefomgeving dat onder het huidige Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de nationale beleidsdoelstellingen ten aanzien van deze publieke landschapsdiensten voor 2020 zeker niet gehaald zouden gaan worden. Het Planbureau becijferde dat de totstandkoming van het gewenste niveau aan publieke landschapsdiensten landelijk ongeveer 900 miljoen euro per jaar zou kosten; ongeveer het totaalbedrag dat er jaarlijks in Nederland aan landbouwsubsidies werd uitgekeerd. Aangezien het leeuwendeel van deze subsidies direct als inkomensondersteuning aan boeren werd uitgekeerd, was het ondenkbaar dat de doelstellingen gehaald zouden worden alleen met behulp van GLB-maatregelen. In de in 2008 verschenen 'Houtskoolschets', stelde het Ministerie van Landbouw voor om maatschappelijk waardevolle gebieden "...waar de landbouw substantieel bijdraagt aan de huidige gebiedskwaliteit" prioriteit te geven. Hieruit voortvloeiend heeft de stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL) de afgelopen jaren geoefend met de collectieve levering van publieke landschapsdiensten: integraal landschapsbeheer ten behoeve van de landschapskwaliteit en toerisme, milieu en de agrarische sector leiden tot een grotere deelname van agrariërs aan subsidieregelingen en lagere controlelasten. Bovendien



Het landschap rondom Winterswijk leent zich uitstekend voor recreatie op de fiets. Foto: Derek van Berkel

verwachte men dat het beleid door de ruimtelijke clustering van maatregelen effectiever zal zijn: visuele kwaliteit en ecologie functioneren immers op grotere schaal dan één onafhankelijke boerderij. Het pilotproject in Winterswijk is inmiddels ruim drie jaar officieel onderweg en de collectieve aanpak krijgt een vervolg in het GLB voor de periode 2014-2020. In dit artikel evalueren wij het project met betrekking tot de visuele kwaliteit van het landschap, toerisme en recreatie. Ook kijken we vooruit naar de mogelijkheden en beperkingen van het toekomstige landbouwbeleid in relatie tot de landschapskwaliteit en toerisme. AGORA organiseerde een groepsinterview met vier experts betrokken bij de stichting WCL (zie box voor meer informatie experts).

Bernhard Harfsterkamp is lange tijd raadslid geweest in Winterswijk, werkzaam in milieu-educatie en bij de GLB-pilot betrokken via de Particuliere Agrarische Natuurvereniging (PAN).

Arie Schoemaker is beleidsmedewerker bij de gemeente Winterswijk, secretaris van de Stichting WCL en projectleider van de GLB-pilot.

Jan Tiggeloven is mede-oprichter van WCL en een van de eerste projectleiders in de eerste landelijke WCL-periode. Op dit moment is hij voorzitter Stichting Toerisme Winterswijk en Stichting Plattelandstoerisme Achterhoek en zijdelings betrokken bij de GLB-pilot.

Alfred Scholten is melkveehouder in het Winterswijkse buitengebied en als vertegenwoordiger van LTO-Winterswijk betrokken bij de Stichting WCL en GLB-pilot.

Een collectief op landschapsschaal

De kern van de collectieve aanpak in Winterswijk is een pakket publieke landschapsdiensten, afgestemd op lokale landschapskenmerken. Agrariërs ontvangen vergoedingen door vrijwillig contracten aan te gaan met de overheid. Ze ontvangen betalingen voor de instandhouding van kleine percelen, het aanleggen van akkerfaunaranden en graanakkers en het inzaaien van soortenrijk grasland. Op papier richten de diensten zich vooral op het herstellen van biodiversiteit en waterkwaliteit, maar, zo geeft Arie Schoemaker aan, "...veel beloningen zijn gericht op de visuele kwaliteit van het landschap". Omdat de stichting zich bij het opstellen van de dienstenbundel diende te houden aan de op Europees niveau vastgestelde thema's, worden visuele kwaliteit en toeristische waarde niet expliciet genoemd als publieke dienst van het landschap. "Het is een beetje kunstelen met de regelgeving", aldus Arie Schoemaker. Alfred Scholten beaamt dit: "De uiteindelijke invulling van de dienstenbundel is geheel bottom-up".

De pilot in Winterswijk wordt over het algemeen beschouwd als een groot succes. Het is mogelijk gebleken met lage uitvoeringskosten maatschappelijke doelen te behalen ten aanzien van visuele landschapskwaliteit en vergroening van de landbouw. De mate van succes van conventionele GLB-betalingen voor publieke diensten is namelijk in grote mate afhankelijk van de bereidheid van agrariërs om mee te werken en contracten te sluiten. Een lokaal gecoördineerd collectief kan agrariërs ertoe bewegen op grotere schaal mee te doen, is de gedachte. Bernhard Harfsterkamp legt uit: "Een mooi landschap maken is maatwerk. Vaak is agrarisch natuurbeleid top-down en erg bureaucratisch, daardoor doen er niet veel mensen (agrariërs, red.) mee. In de pilot ging dat een stuk makkelijker." In de Winterswijkse pilot groeide het aantal deelnemende bedrijven snel, van een kerngroep van 19 bedrijven naar ongeveer 130 (30% van het totaal aantal agrarische bedrijven in Winterswijk). "Het aantal deelnemers breidde zich uit als een olievlek", aldus Alfred Scholten.

De stichting WCL (Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk) brengt partijen met verschillende belangen bij elkaar en brengt – door middel van de collectieve aanpak – een gezamenlijke visie op landschapsbeheer in het gebied in de praktijk. Het samenwerkingsverband is eind jaren tachtig ontstaan, toen de spanningen tussen natuurbeschermers en agrariërs hoog opliepen. Door de lange geschiedenis van samenwerking is er binnen WCL veel begrip voor elkaars situatie en ziet men de gezamenlijke belangen. LTO Winterswijk vertegenwoordiger Alfred Scholten verwoordt dit pakkend: “Er vindt discussie plaats, maar niet door Bernhard en mij. Dat er discussie plaatsvindt, komt vooral door de onduidelijkheid en oneerlijkheid van nationaal beleid”. De brede acceptatie van de aanpak van het pilotproject blijkt ook uit het gemêleerde gezelschap deelnemers dat bestaat uit kleine en grote boeren, aldus Arie Schoemaker: “En dat willen we ook. Het idee is dat kleine en grote boeren elkaar aanvullen in de publieke en private (agrarische productie, red.) diensten het landschap levert in het gebied”.

Leidt een collectieve aanpak tot een mooier landschap?

Maar wat is de invloed geweest van het pilotproject op de visuele kwaliteit van het landschap? “Fiets maar eens door het gebied, dan zul je het zien”, steekt Bernhard Harfsterkamp van wal. “De pilot heeft er met name voor gezorgd dat er meer graanakkers zijn, meer akkerfaunanden en minder maïs.” Over het algemeen is het landschap diverser en afwisselender geworden met veel zichtbare natuur, iets wat toeristen kunnen waarderen. “Ook houden we bij het kiezen van de locaties van, bijvoorbeeld akkerfaunanden, specifiek rekening met het zichtveld van recreanten”, vult Jan Tiggeloven aan.

Toch wordt in sommige gevallen de visuele kwaliteit, en dus de toeristische waarde, van het landschap aangetast door schaalvergroting in de agrarische sector. Voor agrariërs die willen schaalvergroten staat er wel eens een houtwal in de weg. “Dat blijft een lastig verhaal”, aldus Bernhard Harfsterkamp. Alfred Scholten is van mening dat houtwallen gekapt moeten kunnen worden, “...als je het maar ergens anders compenseert”. Jan Tiggeloven en Bernhard Harfsterkamp zijn het hier niet mee eens, omdat verplaatsten van vierkante meters ‘natuur’ toch ten koste gaat van het landschap. Dit verhaal wordt onderschreven door verschillende lokale onderzoeken, uitgevoerd door de Vrije Universiteit van Amsterdam. Bernhard: “het hangt af van de visie op het landschap. Als het landschap te open wordt, past het ook niet meer bij Winterswijk”. Alfred Scholten ziet echter ook duidelijk een synergie tussen agrarische activiteit in het landschap en de waardering van recreanten en toeristen: “Ik heb jongvee lopen op het land rondom de camping van mijn buurman. Dat vinden zijn gasten heel leuk”. Jan Tiggeloven beaamt dit: “de aanwezigheid van koeien in de wei is heel belangrijk voor toeristen en voor de stichting WCL, evenals de aanwezigheid van wild”.

Gezien het belang van het landschap voor de toeristische sector wordt er wel eens geopperd dat toeristische bedrijven mee zouden moeten betalen aan landschapsonderhoud, maar dat is in Winterswijk volgens Jan Tiggeloven niet haalbaar: “Ongeveer 25% van de opbrengst van campings gaat op dit moment al naar de toeristenbelasting. In de Achterhoek is het niet mogelijk om meer te vragen”. Arie Schoemaker sluit zich hierbij aan, “...want het is prima dat de toeristische sector een beetje invloed heeft op het beleid en voor welke diensten er betaald



Een typische graanakker in het Woold in Winterswijk. Graanakkers zullen onder

wordt, maar dat ze ervoor moeten betalen is een stap te ver”. Van de toeristenbelasting die wordt binnengehaald in de gemeente gaat er maar weinig geld naar landschapsbeheer, aldus Jan Tiggeloven. De provincie zegt ook dat landschap het kapitaal van Gelderland is, “...maar als je er geen euro naast zet, gebeurt er niks”. Als partner in de stichting WCL is de toeristische sector slechts zijdelings betrokken geweest bij de ontwikkeling van de GLB-pilot.

Vooruitzichten voor collectief landschapsbeheer

Een van de doelstellingen van de GLB-pilot in Winterswijk was te oefenen met de lokale coördinatie van betalingen voor publieke diensten van het agrarisch landschap, met het oog op de aangekondigde vergroening van het GLB voor de periode 2014-2020. Het ambitieniveau van de landschapsbehouds- en vergroeningsmaatregelen op Europees niveau en de Nederlandse uitwerking valt erg tegen, stellen alle vier de heren. “Dankzij de succesvolle LTO-Nederland lobby blijft het grootste gedeelte van de GLB-gelden bestemd voor directe betalingen van de basispremie aan agrariërs en komt er ook geen extra subsidie voor probleemgebieden. Daarnaast is slechts een klein deel van het GLB-budget beschikbaar voor het instandhouden van publieke landschapsdiensten”, stelt Arie Schoemaker.

Bij de directe betalingen stelt de vergroeningseis voorwaarden aan het ontvangen van de volledige bedrijfstoelage voor agrariërs. Zo moeten akkerbouwers vijf procent van hun grond inrichten als ecologisch focusgebied en worden melkveehouders verplicht 75 procent van hun grond als grasland te gebruiken. Bovendien zijn melkveehouders verplicht 80 procent grasland te houden als compensatie voor het produceren van meer mest. Dit principe wordt derogatie genoemd. In het kleinschalige landschap rondom Winterswijk hebben deze ‘vergroeningsmaatregelen’ echter vooral negatieve effecten op ecologie en landschap, aldus Bernhard Harfsterkamp. Het voorgestelde vergroeningsbeleid, in combinatie met de nieuwe derogatie-eis, zal zorgen voor afvlakking van de visuele kwaliteit van het landschap, volgens Jan Tiggeloven. “Als we het zelf zouden mogen regelen zouden we dat veel beter kunnen. Rechthoekig landelijk beleid is funest voor een



er het nieuwe GLB steeds zeldzamer worden is de verwachting. Foto: Flickr creative commons

kleinschalig gebied als Winterswijk". De verwachting is dat het landschap gedomineerd gaat worden door grasland en maïs. Jan Tiggeloven: "de minder productieve gewassen, die wel heel belangrijk zijn voor een aantrekkelijk landschap en ecologie, zoals granen, gaan allemaal weer verdwijnen". Daarnaast zullen de akkerfaunaranden grotendeels verdwijnen uit het landschap en zal er zichtbaar achterstallig onderhoud zijn aan houtwallen en bomenrijen.

Zowel op Europees als nationaal niveau worden collectieven van agrariërs gezien als een stap voorwaarts in de vergroening van de landbouw. Voor de periode 2014-2020 wordt er in Nederland op grote schaal ingezet op lokale collectieven. Er blijft alleen erg weinig geld over voor agrarisch natuurbeheer, waarvan de maatregelen betaald worden, "dus wat dat betreft is het een wassen neus", aldus Alfred Scholten. Daarnaast is er een aantal voorwaarden gesteld aan de vorming van collectieven, zo moet de begroting van een collectief minimaal één miljoen euro bedragen. "Hierin zit wel een valkuil", volgens Arie Schoemaker. "Collectieven gaan hierdoor grotere diverse gebieden bestrijken die qua landschap niet meer op elkaar lijken. In sommige landschappen binnen een gebied zullen agrariërs meer vergoedingen ontvangen dan in andere landschappen binnen hetzelfde werkgebied. Dat kan zorgen voor bestuurlijke onrust". Bovendien zal in het toekomstige beleid – in tegenstelling tot het Winterswijkse pilotproject – de provincie een sterke rol spelen in de ruimtelijke sturing van maatregelen. Deze meer top-down aanpak zal de kracht van de collectieve aanpak juist ondermijnen, vreest men in Winterswijk.

In Winterswijk heeft men ingezet op een zogenaamde gebiedsofferte: een integraal, met lokale kennis ontwikkeld pakket maatregelen gericht op landschap, natuur en waterbeheer. Arie Schoemaker: "Geef gebieden met potentie de ruimte! Wij zien de gebiedsofferte als een beloning voor lokaal ontwikkelde kennis en kunde". Hij pleit voor een focus op kleinschaligheid: "In een kleinschalig landschap levert de landbouw minder op, maar we scoren wel heel hoog op publieke diensten zoals soortenrijkdom, visuele landschapskwaliteit en ecologische verbindingen. We moeten onze agrariërs compenseren voor de extra kosten van ruim 1000 euro per hectare per jaar die ze maken doordat ze werken in een

kleinschalig gebied".

In Winterswijk pleit men voor een aanpak à la Houtskoolschets: betalingen voor publieke landschapsdiensten in het agrarische landschap richten op gebieden waar kansen liggen en waar de wil is om mee te werken. Tot op heden lijkt deze roep echter geen gehoor te krijgen bij rijk en provincie. Alfred Scholten: "We hebben de afgelopen decennia aan veel projecten meegedaan, maar het is wel heel stil de laatste tijd". Toch verwacht Jan Tiggeloven geen radicale veranderingen in de visuele kwaliteit van het landschap: "We zijn ons in Winterswijk allemaal bewust van het mooie landschap en het belang van toerisme en iedereen zal blijven proberen er het beste van te maken. Wij hebben daar een mooi spreekwoord voor: en de boer, hij ploegde voort".

Boris van Zanten (boris.zanten@vu.nl) is promovendus bij het Instituut voor Milieuvraagstukken aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

- Korevaar, H., Geerts, R. H. E. M., Stronks, J. & Schoemaker, A. (2014) Sturingskracht van een collectief Evaluatie GLB-pilot Winterswijk (p. 48). Wageningen.
- LNV (2008) Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer. Den Haag.
- Prager, K., Reed, M. & Scott, A. (2012) Encouraging collaboration for the provision of ecosystem services at a landscape scale—Rethinking agri-environmental payments. *Land Use Policy*, 29(1), 244–249. doi:10.1016/j.landusepol.2011.06.012
- Van Berkel, D. B., & Verburg, P. H. (2014) Spatial quantification and valuation of cultural ecosystem services in an agricultural landscape. *Ecological Indicators*, 37, 163–174. doi:10.1016/j.ecolind.2012.06.025
- Wildenbeest, G. (1989) Recent Farmers' protests in a Dutch Municipality: the Legacy of the past. In J. Boisserain & J. Verrips (Eds.), *Dutch dilemmas: Anthropologist look at the Netherlands*. Assen: van Gorcum.