

Støtte til pleje af græsarealer - hvad kan vi lære af Holland

De hollandske ordninger til støtte af pleje af græsarealer hører ligesom de danske ordninger til under landdistriktsprogrammet. I Holland er der tradition for at vægte lokal tilpasning af nationale ordninger højt. Dette viser sig blandt andet i tre forhold, som behandles i dette videnblad: forsøg med resultatorientering i tilskudsordningerne, kobling mellem tilskudsmuligheder og regional planlægning, samt fleksibilitet i tilskudsareal via lokale kollektive planer.

Målsætningerne for de hollandske ordninger til pleje af græsarealer er særligt fokuseret på forholdene for eng- og agerfugle, men også bevarelse af insekt- og plantearter er inkluderet. Siden januar 2010 findes tilskudsordningerne til græsarealer (sammen med andre ordninger til natur- og landskabspleje) under en samlende hat kaldet 'tilskud til natur- og landskabsforvaltning' (subsidies voor natuur- en landschapsbeheer - SNL), som administreres af amterne.

Forsøg med resultatorientering

I perioden 2000-2006 havde man i Holland tilskudsordninger, der forpligtede landmanden til en bestemt forvaltning af arealet, men suppleret med krav om at opnå specificerede mål. Et eksempel ses i boks 1. Dvs landmanden forpligtede sig til at opnå specifikke resultater, men landmanden måtte selv bestemme hvordan disse resultater blev opnået.

BOKS 1: Eksempel på tilskudsordning med krav til forvaltning og resultater

Målet var, at ordningerne skulle give en fleksibilitet til landmanden, så han kunne bruge sin lokale viden og erfaring til at forvalte arealerne på den bedste måde i forhold til naturmålsætninger. Denne resultatorientering er dog sløjftet fra 2007 - fortrins af to grunde:

- kontrollen af resultaterne har vist sig tung, idet der eksempelvis skulle optælles plantearter eller antallet af fuglereeder på hvert areal. Landmanden skulle forestå disse optællinger undervejs for at sikre sig, at han levede op til sine forpligtelser. Når aftalen sluttede skulle resultatet desuden kontrolleres.
- der er rejst tvivl om, hvorvidt landmanden kan stilles til regnskab for ikke at opnå et bestemt resultat. Dette skyldes, at selvom den enkelte landmand har forvaltet rigtigt i forhold til at fremme målsætningen, kan eksterne påvirkninger betyde, at resultatet ikke kan opnås alligevel.

Tankerne om resultatorienteringen er dog ikke helt opgivet. Nogle ordninger er udformet således, at landmanden forpligter sig til en bestemt forvaltning, men samtidigt evalueres naturresultatet årligt. Der kan herefter aftales tilpasninger i landmandens forvaltning, selvom aftalen er 6 årig.

Kobling mellem tilskudsmuligheder og planlægning

Tilskudsordningerne til græs er tæt knyttet til en samlet naturforvaltningsplan (natuurbeheerplan), som udarbejdes af de enkelte amter. I planen beskrives målsætninger for de enkelte arealer og hvilke tilskud, det er muligt at søge. På landsplan findes der en meget lang række af tilskudsmuligheder, men landmanden kan kun søge de tilskud, som er relevante for at opnå den specifikke målsætning på et givent areal. Den nære kobling til tilskudsmuligheder gør naturforvaltningsplanen til et helt centralt styringsredskab for amtet. Desuden gør planen det tydeligt for landmanden, hvilke tilskud han vil kunne regne med at få på et givet areal. Ideen er

således at nedbringe antallet af ansøgninger, som skal afvises og dermed mindske udgifter til administration for både landmænd og amt.

Fleksibilitet i tilskudsareal via kollektive planer

I naturforvaltningsplanerne kan amterne angive arealer, hvor der skal udarbejdes en kollektiv plan. Indenfor disse områder kan landmændene kun søge tilskud via disse koordinerede planer. Den kollektive planer laves af en koordinator, som kan være amtsansat eller ansat af en lokal forening af jordejere. I begge tilfælde betales koordinatorens arbejde af det offentlige. Koordinatoreren spørger landmændene om, hvilke arealer de ønsker at lade indgå i tilskudsordninger. Herefter passes ønskerne til i forhold til den amtslige naturforvaltningsplan, og koordinatoren indsender en samlet ansøgning for området.

I de kollektive planer er der mulighed for fleksibilitet i forhold til hvilke arealer, der konkret indgår det enkelte år. Den enkelte landmand skal skrive under på, hvor stort et areal han vil lade indgå – minimum og maximum – over den 6 årige aftaleperiode. Placeringen af arealet kan dog variere over aftaleperioden. Denne fleksibilitet gælder kun for aftaler, der er relateret til fuglebestanden. Det har vist sig, at fuglebestanden ikke er så følsom overfor den præcise placering af relevante arealer – eksempelvis arealer, hvor der ikke tages høslæt i yngleperioden. Det vigtigste er, at der er samlede arealer af en vis størrelse. Det er derfor koordinatorens opgave at sørge for, at dette krav er opfyldt.

Hvad kan vi så lære af Holland?

Et generelt træk ved de hollandske ordninger er, at man lægger vægt på lokal tilpasning og muligheder for fleksibilitet til den enkelte bedrift. Dette viser sig bl.a. i forsøget med tilskudsordninger med resultatorientering, et meget stort katalog af tilskudsordninger, samt i de kollektive planer med mulighed for tilpasning af placering af arealer. Desuden er der siden 1990'erne opstået lokale foreninger af landmænd, der går ind i naturforvaltning. Disse foreninger har man valgt at inddrage, som en aktiv partner i forbindelse med udarbejdelse af kollektive planer.

Tilgangen har dog nogle bagsider, som man har forsøgt at tage højde for i de nylige revideringer. Eksempelvis er kravet om opnåede resultater forsvundet, fordi det har vist sig svært at administrere, og indførelse af kobling mellem de amtslige naturforvaltningsplaner og tilskudsmuligheder skal gøre det mere gennemsigtigt for landmanden, hvilke valgmuligheder, der reelt er på det enkelte areal. Koblingen mellem amtslige naturforvaltningsplaner og tilskudsmuligheder giver desuden det offentlige et stærkt styringsredskab, når det gælder opnåelse af naturpleje på arealerne.

Videnbladet er udarbejdet som del af projektet: Sikring af de lysåbne, plejekrævende naturtyper i Danmark, delvist finansieret af Naturstyrelsen.

Anne Gravsholt Busck, Institut for Geografi og Geologi, KU
Erling Andersen og Lone Kristensen, Skov & Landskab, KU

Boks 1: Eksempel på tilskudsordning med krav til forvaltning og resultater

'Farverigt græsareal til høslæt'

Arealtype:

græsareal på min 0,5 ha. Ved aftalebegyndelse min 15 plantearter / 25 m²

Forvaltning og resultater:

Ingen gødning, min. et høslæt og materialet skal fjernes fra arealet, afgræsning kun i perioden 1/8 til 31/12 og max 2 DE / ha.

Efter 6 års aftaleperiode skal der være minimum 20 plantearter / 25 m². Hvis dette ikke er opnået, kan 15 % af tilskud kræves tilbagebetalt