

6 Mobilisatiecapaciteit voor agromilieubeheer

Ann Van Herzele (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek)

6.1 Inleiding

Agromilieumaatregelen hebben sinds hun invoering in de programma's voor plattelandontwikkeling een snelle ontwikkeling doorgemaakt en verwacht wordt dat het instrument nog verder evolueert. De Europese regelgeving wordt aangepast, er wordt meer bekend over effecten op milieu en natuur, nieuwe problemen dienen zich aan, enzovoort. Dat alles en nog meer leidt tot nieuwe discussie, herinterpretatie en aanpassingen in het aanbod van maatregelen. Kortom, het instrument en de interacties hierrond zijn voortdurend in beweging.

Het gegeven dat agromilieumaatregelen een evoluerend instrument zijn heeft implicaties voor de evaluatie ervan. Er is redelijk wat tijd nodig om te bepalen of een maatregel al of niet succesvol is. Het aantal landbouwers (en hectares) dat participeert is al snel meetbaar maar effecten op milieu en natuur kunnen pas geëvalueerd worden na een zekere periode van toepassing. Indicatoren zijn hierbij een handig hulpmiddel en de maatregelen kunnen waar nodig bijgestuurd op basis van de informatie erin vervat. Maar in de praktijk kan die toelevering van informatie de ontwikkeling van het instrument nauwelijks bijbenen. Bovendien kan niet alle informatie worden gevat in indicatoren of andere in beleidstaal gemaakte dragers. Beleidsmakers en -uitvoerders moeten rekening houden met vele andere impulsen zoals het beschikbaar budget, reacties van stakeholders, marktontwikkeling en veel meer. Dit maakt dat de meeste beslissingen en initiatieven worden genomen te midden van verandering (eerder dan retrospectief), wat meteen betekent dat het heel onzeker is welk initiatief succesvol gaat zijn.

Het concept mobilisatiecapaciteit gaat uit van de dynamieken van verandering zelf. De aandacht verschuift van de (inherente) eigenschappen of doelen van het instrument naar de netwerken van relaties, welke die eigenschappen mee vorm geven, onderhandelen met verschillende stakeholders en uiteindelijk implementeren op het terrein. Er wordt dus evenzeer gekeken naar de ontwikkeling van een netwerk van relaties als naar de ontwikkeling van een product. Het concept mobilisatiecapaciteit onderstreept de collectieve dimensie van het agromilieubeheer. Het succes hiervan wordt bepaald door de actieve mobilisatie of participatie van elkeen die het instrument mee helpt ondersteunen en ontwikkelen. In wat volgt worden mechanismen blootgelegd door welke mobilisatie voor agromilieubeheer tot stand komt. De inzichten zijn verworven door middel van diepte interviews met 13 experts en 37 landbouwers met praktische ervaring in agromilieubeheer. Voor meer informatie over het concept en de methode wordt verwezen naar de bijlage Methoden, alsook de publicatie van de volledige studie (Van Herzele *et al.* 2011).

6.2 Resultaten

Pakketten van agromilieumaatregelen werden gevolgd in het hele traject van ontwerp tot uitvoering. Hierna volgt een verkort verslag over de (netwerk)relaties en interacties welke het product mee vorm geven (ontwerp), naar de landbouwers brengen (verspreiding) en zich ontwikkelen rond de toepassing ervan (toepassing).

6.2.1 Ontwerp

Agromilieumaatregelen zijn niet zozeer een product op zich maar een set van diverse pakketten die elk via hun eigen connecties tot stand komen en verder ontwikkelen. Dat geldt het meest in Vlaanderen waar het ontwerpen van maatregelen in meerdere administraties plaats vindt. Het duidelijkst zijn de banden met bestaande (en eerdere) beleidsagenda's – natuurbehoud, bodembescherming, grondwaterbeleid, enz. - en de wetenschappelijke kennis die in samenhang hiermee wordt ontwikkeld. Samenwerking tussen beleidsnetwerken met overlappende interesses kan zowel inhoudelijk als functioneel voordeel opleveren. Een voorbeeld zijn de maatregelen voor erosiebeperking in Vlaanderen. Deze bouwen op de expertise en ervaring die eerder waren ontwikkeld in het kader van het bodembeschermingsbeleid (ALBON) terwijl dit beleid zelf wint aan implementatiekracht dankzij de goede contacten van plattelandsontwikkeling (VLM) met de landbouwers. Er is dus sprake van een ingebouwde synergie tussen de twee beleidsnetwerken.

Niet al de ideeën en expertise die vervat zitten in agromilieumaatregelen kunnen direct gekoppeld worden aan één of ander beleid. Soms biedt er zich een opportuniteit aan, zoals nieuwe ideeën of technieken uit het buitenland en geslaagde experimenten door onderzoekers (bv. met akkervogels in Vlaanderen en keverbanken in Wallonië). Kennistransfer gebeurt ook dagdagelijks en op een informele manier tussen verschillende administraties. Bijzonder interessant is de bijdrage die bedrijfsplanners (Vlaanderen) leveren aan het afstemmen van het ontwerp op de realiteit van het terrein. Tenslotte zijn er nog de weinig zichtbare maar toch wel kritische banden van druk en anticipatie welke het ontwerp van agromilieumaatregelen beïnvloeden. Eigenlijk hebben ontwerpers altijd 'afwezige anderen' voor ogen wanneer zij een pakket ontwerpen. Ze spelen in op allerlei bezorgdheden: vermijden dat landbouwers een maatregel op een verkeerde manier zouden toepassen, beschermen van de positie en reputatie van de administratie waarin zij werken (zeker als er veel concurrentie bestaat zoals in Vlaanderen), anticiperen op mogelijke kritiek door natuurorganisaties, veiligstellen van EU-gelden (bv. de onzekerheid m.b.t. de subsidieerbaarheid van erosiebestrijding).

Samengevat, wanneer de connecties van 'een product in de maak' worden getraceerd, dan komt al snel een netwerk aan het licht dat veel verder reikt dan het kantoor van de ontwerper. Agromilieumaatregelen berusten niet op één vastgelegde centrale agenda. Hun ontwerpers spelen flexibel in op uitdagingen en kansen waardoor allerlei verbindingen ontstaan tussen netwerken die anders van elkaar gescheiden zouden blijven. De consequentie hiervan is dat het product op de ontwerptafel er redelijk fragmentair kan uitzien. Het is eigenlijk een soort van constructie met stukjes afkomstig uit andere tijden, plaatsen en instanties. Niets is helemaal nieuw, alles is kunstig gecombineerd. Maar het resultaat, wat er al of niet inzit, is cruciaal voor hoe een agromilieumaatregel gaat functioneren.

6.2.2 Verspreiding

Zodra een agromilieumaatregel is ontworpen en vastgesteld kan hij via diverse wegen bij de landbouwers terecht komen. In de betreffende administraties gaat er veel energie naar het onder contract brengen van landbouwers. In de beginjaren werd er vooral gestreefd naar kwantiteit: aantallen landbouwers, hectares, nesten, enz. Dat was een immers een maat voor succes. Het werd ook gezien als een goed politiek signaal dat het budget werd besteed. Nu het programma succesvol blijkt verschuift de aandacht naar de effecten op het terrein. De grote uitdaging is dan dat een pakket terechtkomt daar waar de te verwachten winst voor milieu en natuur het grootst is.

Het product draagt zelf bij tot een zekere controle over zijn verspreiding. Het is bekend dat maatregelen welke relatief goed zijn in te passen in de bedrijfsvoering gemakkelijkst verspreiden. Anderzijds zijn subsidieerbaarheidscriteria en gebiedszonering voorbeelden van kenmerken die de verspreiding van agromilieumaatregelen beperken tot bepaalde types van bedrijven, gevoelige zones qua grondwater of erosie, waardevolle habitats, enzovoort. Daarnaast kan de verspreiding van agromilieumaatregelen ook actief in een gewenste richting gestuurd worden. In Vlaanderen wordt een selectieve verspreiding in hoofdzaak centraal gepland vanuit de overheid. Naast het hanteren van wettelijke zoneringen worden bepaalde agromilieumaatregelen actief gepromoot in vastgestelde prioriteitsgebieden. In Wallonië, waar advies en evaluatie zijn uitbesteed aan instituten en organisaties met relevante expertise (universiteiten, natuurverenigingen e.d.), gebeurt er vaak een selectie vanuit specifieke interesses, zoals het promoten van een gespecialiseerde maatregel waar men een project heeft. De verspreiding haalt hier ook voordeel uit de netwerken welke deze instituten onderhouden (contacten met landbouwers, jagersverenigingen, enz.).

Tenslotte verloopt een effectieve verspreiding van agromilieumaatregelen in de beide regio's lang niet altijd gepland. Zo kan zich een kans aanbieden om creatief in te spelen op initiatieven door anderen (bv. een gemeentelijk erosiebestrijdingsplan of oeverproject) en hier zijn 'wagonnetje aanhangen'. Dankzij gezamenlijke inspanningen verhoogt de efficiëntie en de effectiviteit van een maatregel. Bovendien ervaren bedrijfsplanners in Vlaanderen dat landbouwers ook meer interesse tonen wanneer zij kunnen bijdragen aan een lokaal project.

6.2.3 Toepassing

Wanneer landbouwers een agromilieum-overeenkomst aangaan met de overheid dan ontstaat er een contractuele relatie. Het toepassen van een agromilieumaatregel is echter meer dan een formele relatie tussen twee partijen. Landbouwers maken deel uit van verschillende netwerken die hen omringen. Voor wat betreft het agromilieubeheer zijn er minstens drie types van netwerkrelaties van belang:

Ten eerste moeten landbouwers rekening houden met het wijder en steeds veranderend netwerk van overheidsregulering. Zo kunnen agromilieumaatregelen worden gebruikt om toeslagrechten te activeren, een graslandverplichting na te komen, minder belastingen te betalen en restricties op gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen te compenseren. Geld, onder welke vorm ook, is een belangrijke maar onstabiele schakel in dit bureaucratisch netwerk. Subsidies zijn maar één aspect maar toch wordt gevreesd dat de budgetten eindig zijn. Veel landbouwers zeggen dat ze hun perceelranden zouden omploegen, mochten de subsidies stoppen.

Het tweede type van netwerk is van cultuurtechnische aard. Gezien als een praktijk kan een milieumaatregel relaties beïnvloeden tussen landbouwers en het land dat zij bewerken. Veel landbouwers geraken vertrouwd met nieuwe activiteiten en elementen (een grasbufferstrook, een faunarand, enz.) wat meebrengt dat ze naar hun land vanuit een nieuw perspectief gaan kijken (bv. waar is er potentieel voor agromilieubeheer?). Maar ondanks het toegenomen milieubesef blijven normering en controles een probleem. Veel landbouwers klagen er over dat de regels en normen gemaakt zijn door bureaucraten die weinig voeling hebben met de realiteit op het veld. Zo bijvoorbeeld merkten sommige landbouwers op dat ploegvoren van jaar tot jaar verschillen, wat meebrengt dat perceelsranden in breedte kunnen variëren. Zij denken niet in termen van meters en vierkante meters, en velen vinden het ergerlijk wanneer controleurs moeilijk doen over "centimeters". Maar de rigiditeit van voorschriften kan ook worden gelinkt met de landbouwers zelf. Klaarblijkelijk sporen de voorschriften hen aan om nieuwe manieren uit te zoeken om toch hun productie op peil te houden binnen de marge van wat wettelijk is toegestaan. In sommige gevallen moet de ontwerper de agromilieumaatregel dan aanpassen met nog meer normen en specificaties als gevolg.

Tenslotte bestaat er ook een wisselwerking tussen agromilieumaatregelen en de sociale netwerken van landbouwers. Er zijn enerzijds de professionele netwerken waarin landbouwers hun opgedane kennis uitwisselen en verder ontwikkelen, wat op zijn beurt kan helpen om een maatregel te verspreiden onder een grotere groep landbouwers. Anderzijds dragen landbouwers ook zorg voor hun omgeving als burens, burgers of via een lokaal (al of niet politiek) engagement. Toch hebben velen de indruk dat de mensen niet genoeg besef hebben van de voedselproducerende rol van landbouwers en hen al te veel associëren met overlast en vervuiling. Agromilieumaatregelen kunnen dan bijdragen aan het publiek imago en soms wordt een individueel contact met een buur of een jager er beter door. Maar er blijft veel onbegrip. Zo worden perceelranden vaak beschadigd door recreanten, wat problemen geeft in geval van controle. Voor landbouwers is een agromilieumaatregel heel moeilijk uit te leggen aan het brede publiek. Zij ervaren al te vaak dat mensen reageren alsof de landbouwer betaald wordt om niets te doen.

6.3 Aanbevelingen

Het concept mobilisatiecapaciteit wil een vernieuwende kijk geven op het succes van een instrument dat in volle ontwikkeling is, met name agromilieumaatregelen. De studie toont aan dat mobilisatiecapaciteit geleidelijk aan wordt opgebouwd door de wisselwerkingen tussen het instrument en de netwerken waarmee het aansluiting vindt. Kansen voor mobilisatie zijn niet beperkt tot één plaats of moment, zoals de landbouwer die besluit om een agromilieum-overeenkomst aan te gaan. Mobilisatie is een effect van netwerkrelaties over het gehele traject dat zich uitstrekt van in de kantoren van administraties tot op het veld van de landbouwers. Netwerkrelaties zijn bovendien geen vast gegeven. De milieumaatregel zelf vormt ook voor een deel de netwerken errond en hierdoor ook het draagvlak voor de maatregel. Dus bij het opbouwen van mobilisatiecapaciteit zijn zowel het product en het netwerk van belang.

De studie toont verder aan dat de netwerken die het instrument vorm geven, verspreiden en implementeren op het terrein heel verschillend zijn van aard. De formele netwerken die worden gevormd uit contractuele verbintenissen en wettelijke procedures zijn het meest voor de hand liggend. In feite is er een 'script', een ideaal scenario dat de rollen en specifieke taken voorschrijft. De verbindingen en relaties (met landbouwers, productbeheerders, adviseurs, controleurs, formulieren, enz.) liggen grotendeels vast en zijn dus voorspelbaar. Het formele netwerk is echter lang niet het enige van belang en wat formeel lijkt is vaak het resultaat van veel andere soorten links. Voorbeelden zijn de occasionele connecties met administraties (wetenschappers, politici, voorbeelden uit het buitenland, enz.), de actieve samenwerkingen met lokale projecten, de verspreide connecties van landbouwers met collega's, burens, jagers, experts, enz. Kortom, allerlei actoren buiten het formele netwerk kunnen de reikwijdte ervan groter maken en een meer actieve betrokkenheid stimuleren.

De evaluatie van agromilieumaatregelen heeft er alle voordeel bij om op een open en flexibele manier naar actor-netwerken te kijken. Netwerken die cruciaal zijn voor succes kunnen formeel of informeel, duurzaam of kortstondig, gepland of ongepland zijn. Mobilisatiecapaciteit heeft alles te maken met het creëren van synergiën. Niet zozeer een vooraf geformuleerde doelstelling maar de kansen en mogelijkheden voor synergiën zelf zijn hierbij het beste uitgangspunt. Tot slot dient er mee rekening gehouden te worden dat ieder netwerk rond het instrument ook het instrument kan veranderen en de manier waarop het functioneert.