



Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen

Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken

A.L. Gerritsen, R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola

| WOT-Rapport 160



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen

Dit WOT-rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen

Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken

A.L. Gerritsen¹, R.A.M. Schrijver¹, C.M. Walther¹, H.J. Agricola¹

Met medewerking van N. Nuesink¹, A. Jellema², R. Michels² en N. Polman²

1 Wageningen Environmental Research

2 Wageningen Economic Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-034.77

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, oktober 2024

WOT-rapport 160

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/661465

Referaat

Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola. (2024). Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen; Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 160.

De Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2023 besteedde onder andere aandacht aan het versterken van natuur en landbouw in gebiedsprocessen. In dit achtergrondrapport hierbij wordt beoogd duidelijkheid te verkrijgen over de interventielogica's die Rijk en provincies hanteren, met name in de uitvoering op gebiedsniveau. Er is onderzocht hoe deze interventielogica's gekoppeld zijn aan wat men wil realiseren en of de interventies hierbij passen. Er is hiervoor gebruikgemaakt van een analytisch kader en drie casestudies. Er wordt geconcludeerd dat de interventielogica rondom natuur en landbouw tamelijk consistent is, maar dat betwijfeld wordt of deze tot veel resultaten voor natuur en economie zal leiden (in het licht van de afspraken in het Natuurpact en het Programma Natuur). Dit komt vooral doordat de ondersteuning van boerenbedrijven bij het realiseren van maatregelen op hun bedrijf veelal niet toereikend is en er meer aandacht nodig is voor algemene biodiversiteit in het landelijk gebied.

Trefwoorden: natuur, landbouw, natuurinclusieve landbouw, overgangsgebieden, gebiedsgericht beleid, Natuurpact

Abstract

The Learning Evaluation of the Nature Pact 2023, among other things, paid attention to strengthening nature and agriculture in area processes. This background report aims to provide clarity about the intervention logics used by the national government and provinces, especially in implementation at area level. It has been investigated how these intervention logics are linked to what is intended to be achieved and whether the interventions are appropriate. An analytical framework and three case studies were used for this. It is concluded that the intervention logic surrounding nature and agriculture is fairly consistent, but that it is doubtful that it will lead to many results for nature and the economy (in light of the agreements in the Nature Pact and the Nature Program). This is mainly because the support for farms in implementing measures on their farms is often insufficient and more attention is needed for general biodiversity in rural areas.

Foto omslag: Wageningen University & Research

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/5661465> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 481926; e-mail: alwin.gerritsen@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Met genoegen presenteren we het achtergrondrapport 'Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen' bij de PBL-rapportage 'Lessen uit 10 jaar Natuurpact' (Bouwma et al., 2024), de hoofdrapportage van de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Dit Natuurpact startte in 2013 als een set aan afspraken tussen de twaalf provincies en het Rijk over de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland, aangevuld met maatschappelijke en economische ambities rondom natuur. De rol en bijdrage van de landbouw aan deze natuuropgaven werden in de afgelopen tien jaar steeds belangrijker. Landbouw en natuur werd sowieso een groot politiek en maatschappelijk thema, zoals het stikstofdossier en beelden van protesterende boeren duidelijk maken. Dit overschaduwde ten dele het Natuurpact dat aan zichtbaarheid inboette, maar waar nog volop aan gewerkt werd en wordt. Dat is waarom in het onderzoek Landbouw en natuur er gefocust is op verschillende perspectieven op natuur en landbouw en op knelpunten en kansen rondom door rijk en provincies gehanteerde interventielogica's. Hiermee beoogden we inzichten te leveren die juist ook voor de toekomst van belang zijn. Met de beëindiging van het NPLG is het vooralsnog de vraag hoe die toekomst eruit zal zien. Wij menen dat het hanteren van verschillende perspectieven op de relaties tussen landbouw en natuur en bijbehorende interventielogica's daarmee niet minder van belang is geworden. Wel is van belang dat dit onderzoek in 2023 is afgesloten en dat ontwikkelingen sinds het aantreden van het kabinet Schoof niet meegenomen zijn.

De auteurs, 2 oktober 2024

Inhoud

Samenvatting	9
Summary	19
1 Inleiding	27
1.1 Aanleiding	27
1.1.1 Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen in de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact	27
1.1.2 Landbouw en natuur	28
1.2 Doel- en vraagstelling	30
1.3 Onderzoeksmethode	30
1.3.1 Vooronderzoek 2021	30
1.3.2 Ontwikkeling typologie (2022)	31
1.3.3 Casestudies (2022-2023)	31
1.3.4 Beoordeling van interventielogica's	33
1.3.5 Leeswijzer	33
2 Analytisch kader relaties landbouw en natuur	34
2.1 Relaties landbouw en natuur	34
2.2 Interventielogica provincies en de relatie landbouw en natuur	36
2.3 Typologie relaties landbouw en natuur	39
2.4 Toepassing in casestudies	43
3 Utrechtse Venen	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Doelen en opgaven voor landbouw en natuur	44
3.2.1 Utrechtse Venen als geheel	44
3.2.2 Gebiedsprocessen	45
3.3 Interventies	49
3.3.1 Actoren	49
3.3.2 Interventielogica	50
3.3.3 Instrumenten	50
3.4 Conditie	53
3.5 Effecten	54
3.5.1 Toekomst van het gebied en transitie	54
3.5.2 Klimaat en bodemdaling	55
3.5.3 Natuur en landbouw	55
3.6 Conclusies	56
4 Zuidelijke IJsselvallei	60
4.1 Inleiding	60
4.2 Doelen en opgaven	63
4.3 Interventies	65
4.3.1 Actoren	65
4.3.2 Interventielogica	65
4.3.3 Instrumenten	68
4.4 Conditie	69
4.5 Effecten	71
4.6 Conclusies	71
5 Drents Plateau	74

5.1	Inleiding	74
5.2	Doelen en opgaven	75
5.3	Interventies	77
	5.3.1 Actoren	77
	5.3.2 Interventielogica	78
	5.3.3 Instrumenten	78
5.4	Conditie	80
5.5	Effecten	81
5.6	Conclusies	82
	5.6.1 Discussie	82
	5.6.2 Conclusies onderzoeksvragen	84
6	Conclusies	87
7	Discussie	94
	Literatuur	96
	Verantwoording	100
Bijlage 1	Bestudeerde provinciale beleidsdocumenten	101
Bijlage 2	Interviewvragen	102
Bijlage 3	Respondenten	104
Bijlage 4	Agrarisch structuuranalyse casusgebieden	105
Bijlage 5	Verslag deelsessie 'natuur en landbouw' op de eindworkshop Lerende Evaluatie Natuurpact 3.0	124

Samenvatting

Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen in de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact

De verwevenheid tussen landbouw en natuur staat volop in de actualiteit. De discussie spitst zich vooral toe op het verminderen van stikstofemissies en het verbeteren van de waterkwaliteit ten bate van natuur en daarmee samenhangend op het bijbehorende economische perspectief voor de landbouw. Dit zijn specifieke uitsneden van hoe ernaar natuur en landbouw gekeken kan worden en er bestaan ook andere perspectieven, zoals rondom de culturele en landschappelijke aspecten van natuur en landbouw. De Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023) besteedde binnen de kaders van het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur aandacht aan relaties tussen landbouw en natuur. In het Natuurpact hebben rijk en provincies afgesproken het netwerk van natuurgebieden - het Natuurnetwerk Nederland (NNN) – af te ronden in 2027, de biodiversiteit te verbeteren en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. Uit de Eerste Lerende Evaluatie bleek het grote belang van het agrarisch gebied voor de natuuropgaven waar rijk en provincies aan werkten (Folkert & Boonstra, 2017). De Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact concludeerde dat het betrekken van de landbouw bij de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland nauwelijks van de grond kwam en dat ook niet te verwachten zou zijn dat dit zou veranderen als er niet een meer integrale en gebiedsgerichte benadering ontwikkeld zou worden (Folkert et al., 2020; Gerritsen et al., 2020). In de derde evaluatie is aandacht besteed aan gebiedsgerichte aanpakken om natuur en landbouw in samenhang te ontwikkelen, hiermee inspelende op vernieuwing van het natuurbeleid. De Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact bevond zich in een sterk veranderende beleidscontext en heeft tien lessen geformuleerd over tien jaar Natuurpact (Bouwma et al., 2023). Twee van de tien lessen hebben betrekking op landbouw en natuur, waarbij dit rapport een belangrijke informatiebron was, samen met de eerdere Lerende evaluaties van het Natuurpact in 2020 en 2017. De twee lessen (5 en 6) zijn:

- 5. Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en verregaande ondersteuning van agrariërs.** Het integreren van natuur in het agrarisch bedrijf vergt een verregaande verandering van de bedrijfsvoering naar een extensievere vorm van landbouw. Hiervoor is duidelijkheid nodig over wat ervan boeren wordt gevraagd, maar ook tijd, scholing en investeringen. Uitbreiding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe landelijke en provinciale instrumenten voor het ondersteunen van natuurinclusieve landbouw is nodig. Natuurbeleid kan niet zonder landbouwbeleid.
- 6. Er liggen onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden.** Ook buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden zijn er landbouwbedrijven die maatregelen voor natuur willen nemen waarmee de basiskwaliteit van natuur wordt ondersteund. Hier zijn natuurdoelen minder sturend dan dicht bij een Natura 2000-gebied. Daardoor kan meer vanuit de bedrijfsvoering worden geredeneerd en een verdienmodel worden gerealiseerd via bijvoorbeeld groene diensten of korte ketens.

Achtergrond onderzoek landbouw en natuur

In dit rapport zijn de bevindingen en de conclusies te lezen die achter de twee lessen zitten. Het onderzoek beoogde om meer duidelijkheid te verkrijgen over de interventielogica's die Rijk en provincies voor het versterken van natuur en landbouw in het landelijk gebied hanteren en met name in de uitvoering op gebiedsniveau. Er is onderzocht hoe deze interventielogica's gekoppeld zijn aan wat men beoogt te realiseren (de nagestreefde relatie(s) tussen landbouw en natuur) en om te beoordelen of de interventies passend zijn bij de beoogde relatie tussen landbouw en natuur. Bij die passendheid is specifiek gekeken naar de gebiedsgebonden context en de daarmee samenhangende krachten die mee- of tegenwerken. Hiervoor is gekozen in navolging van eerder onderzoek van Gerritsen en Agricola (2022) en Vink en Boezeman (2018) naar ontwikkelpaden van de landbouw. Dergelijke krachten spelen zowel op gebiedsniveau en meer generiek. Landbouwbedrijven leveren immers veelal aan (lange) voedselketens die opereren in landsgrensoverschrijdende markten. Daarmee hanteert dit onderzoek een institutionele benadering

(Jepperson & Meyer, 2021; Pierre et al., 2013; March & Olsen, 1984), waarbij veel belang gehecht wordt aan de gestolde interacties tussen actoren en naar mogelijke veranderingen hierin die wijzen op dynamiek dan wel inertie van instituties rondom landbouw en natuur. Hierbij staat het begrip 'relatie' centraal. De verwachting was hierbij dat op gebiedsniveau erbij betrokkenen verschillende beelden zijn bij het versterken van natuur en landbouw en dat deze verschillende achterliggende logica's kennen; de vraag was of dit ook zou resulteren in verschillende interventielogica's en of het differentiëren hierin een onderdeel zou kunnen zijn van de handelingsperspectieven van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Dit beoogde het onderzoek in beeld te brengen.

In de achtergrondstudie zijn de volgende onderzoeksvragen gebruikt:

1. Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?
2. Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?
3. Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?
4. Passen de interventies van Rijk en provincies bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?
5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

Aanpak

In de eerste fase van het onderzoek werd een set aan relaties tussen landbouw en natuur uitgewerkt met bijbehorende interventielogica. De relaties gaan over wat voor soort landbouw en natuur men beoogt te bereiken en over de maatregelen die hiertoe leiden. Hiermee werden perspectieven ontwikkeld die vervolgens toegepast konden worden op hoe provincies en het rijk gebiedsgericht landbouw en natuur beogen te versterken. De verwachting was daarbij dat in de praktijk verschillende relaties gemengd zullen worden, maar ze zijn niet ideaaltypisch. Wel is de aanname dat de typen relaties verschillen in de bijbehorende beleidsinterventies. De typologie is op basis van een documentenanalyse tot stand gekomen en aangescherpt na een workshop. De typologie werd vervolgens toegepast in gebiedscases. Er is gekozen voor een casestudie-aanpak, omdat deze methode zich goed leent voor een exploratief onderzoek als dit. Er was sprake van een snel veranderende beleidscontext en de onderzochte vragen konden niet met bestaande documentatie of een generieke interviewronde beantwoord worden.

In de casestudies zijn de uitgewerkte relaties tussen landbouw en natuur onderzocht, met name voor wat partijen wensen te realiseren. In de casestudies wordt bovendien de passendheid van de waargenomen interventielogica beoordeeld in het licht van de relaties tussen landbouw en natuur en specifieke contextfactoren, zoals de historie aan gebiedsprocessen, de diversiteit aan opgaven en het type landbouw en natuur in het gebied.

Als cases zijn gekozen:

1. Noordwest-Utrecht (Utrechtse Venen)
2. Gelderse IJsselvallei
3. Drents Plateau

De resultaten van de casestudie zijn geanalyseerd met het ontwikkelde kader. Op basis hiervan is vastgesteld welke interventielogica's aangetroffen zijn rondom welke beoogde relaties tussen landbouw in natuur en is beoordeeld in hoeverre deze passend zijn bij de opgaven en of de interventielogica uitvoerbaar lijkt te zijn.

Typologie landbouw en natuur

In de ontwikkelde interventie-typologie staan vier kernbegrippen centraal: *relaties*, *resultaten*, *interventies* en *condities*. Deze beschrijven we hieronder kort. De typologie wordt in Figuur S1 schematisch weergegeven. In Tabel 2.1 in Hoofdstuk 2 staat uitgewerkt hoe we deze kernbegrippen geoperationaliseerd hebben.

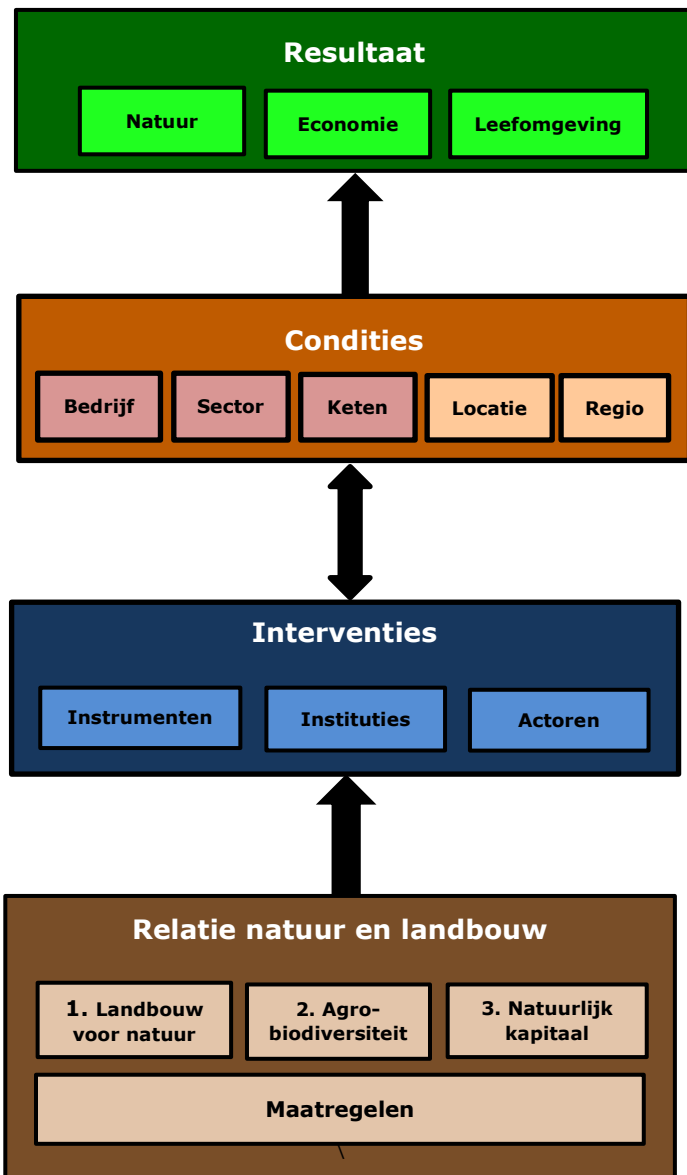
Met *relaties* tussen landbouw en natuur wordt het type natuur en landbouw bedoeld dat nagestreefd wordt en de verhouding tussen landbouw en natuur die hierbij gehanteerd wordt. Dit zijn in feite perspectieven op landbouw en natuur. In de typologie zijn alleen typen relaties onderscheiden waarbij er sprake is van verweving van landbouw en natuur. Er is gepoogd om de relaties concreet te maken door niet alleen naar het beoogde type landbouw en natuur te kijken, maar ook naar hierbij behorende maatregelen, zoals vernatting, weidevogelbeheer of groenblauwe dooradering. Deze relaties bevatten wat in de praktijk vanuit het beleid en ook het maatschappelijk initiatief wordt beoogd en waaraan wordt gewerkt om dit te realiseren. Het zijn dus sets aan praktijken en aan narratieven over deze praktijken. Daarom leggen we ook de koppeling met concrete maatregelen.

De drie onderscheiden relaties zijn: 1) Landbouw ten bate van natuur, 2) Agrarische biodiversiteit en 3) Het vermogen van landbouw en natuur om diensten aan de mens te leveren. In Landbouw ten bate van natuur is natuur in termen van te beschermen soorten en habitats dominant. Een sterkere verweving van landbouw en natuur is vanuit deze relatie nodig op landbouwgrond om de staat van instandhouding van deze natuur en natuurgebieden te verbeteren. Bij agrarische biodiversiteit gaat het om natuur die onderdeel uitmaakt van het agrarisch gebruik van de grond. Weidevogels horen in dat licht bij weidelandschappen en zorgen voor een culturele identiteit. Achteruitgang van de agrobiodiversiteit verzwakt die culturele identiteit en vermindert de binding tussen boer, burger en consument. In de derde relatie staan de ecosysteemdiensten centraal die natuur levert aan de agrarische bedrijven, zoals een gezonde bodem en resistentie tegen ziekten, plagen en bescherming tegen extreme weersomstandigheden.

Naast de relaties gaat het ook om beoogde *resultaten*. Die resultaten hebben betrekking op de natuurresultaten, op de (economische) landbouwresultaten en, breder, op de leefomgeving. De typologie onderscheidt niet alleen relaties tussen natuur en landbouw en beoogde resultaten, maar ook naar wat provincies en andere partijen doen om de relaties te versterken en het waarom, ofwel de interventielogica. Bij *interventies* gaat het dan door overheden uitgeoefende prikkels, via instrumenten en bredere sturingsstijlen. Ook is van belang welke actoren hier een rol in spelen en of er instituties in het leven worden geroepen, zoals de agrarische collectieven of een samenwerkingsstructuur rondom nieuwe verdienmodellen. Hierbij hoort ook welke resultaten interventies en relaties opleveren. Wat levert dat op, voor landbouw, natuur en voor de bredere leefomgeving? Bij leefomgeving kan het gaan om fysieke zaken als bodem en klimaat, maar ook om minder materiële zaken zoals identiteit en verbondenheid.

Met deze onderdelen kan beoordeeld worden of een gevolgde beleidsstrategie passend is. Hiertoe is er nog één aspect van belang en dat is wat we samenvatten met het woord *condities*. Een beleidsinterventie heeft haar weerslag op bestaande agrarisch bedrijven en/of op andere schakels in de keten (toelevering, logistiek, verwerking, handel, consumptie). Bovendien ligt dat bedrijf met zijn percelen in een gebied en in een grotere regio. Die regionale context is van belang. Hoewel Nederland in oppervlak een relatief klein land is, zijn er wel degelijk verschillen in het agrarisch grondgebruik, in het areaal landbouwgrond, in de grondprijs, in de bedrijfsontwikkeling en alles bij elkaar in het agrarisch ontwikkelpad (Gerritsen et al., 2020; 2022; Gerritsen & Agricola, 2023). Het woord ontwikkelpad impliceert bovendien dat die ruimtelijke verschillen een historie kennen en dat die historie door kan werken in het heden. Welke sectoren dominant zijn, verschilt per regio. Dit geldt in minder sterke mate ook voor hoe de landbouwbedrijven zich ontwikkelen: de snelheid van schaalvergroting en specialisering en of verbreding en een focus op meer toegevoegde waarde (Gerritsen et al., 2022). Naast deze agrarische kenmerken en ontwikkelingen zijn er ook verschillen in bodemsoort en hydrologische condities, wonen niet overal in Nederland evenveel mensen en zijn er niet overal evenveel of gelijksoortige natuurgebieden. Ook zijn de opgaven voor natuur – zoals stikstof – niet overal gelijk.

Naast deze regionale kenmerken en krachten zijn er ook die niet regionaal van aard zijn. Dat gaat bijvoorbeeld om landelijk beleid, macro-economische ontwikkelingen of om ontwikkelingen in de keten.



Figuur S1 Analytisch kader landbouw en natuur

Casestudie naar drie gebiedsprocessen

De ontwikkelde typologie is als leidraad gebruikt voor de analyse en de beschrijving van de cases. Die laat zich moeilijk samenvatten, anders dan in de hoofdlijnen in onderstaande tabel. Hierin zijn per thema van het analytisch kader te lezen welke geluiden waargenomen zijn in de drie gebiedsprocessen. Dat zijn soms ook verschillende geluiden. Voor meer informatie wordt naar de betreffende hoofdstukken verwezen.

Casestudies in het kort			
	Utrechtse venen	Zuidelijke IJsselvallei	Drents Plateau
Relatie natuur en landbouw	<ul style="list-style-type: none"> Waterkwaliteit en bodemdaling worden sterk beïnvloed door de landbouw Weidevogels zijn belangrijk voor waar landbouw en natuur elkaar raken; ook cultureel Relatie per polder verschillend. Van algemene biodiversiteit tot aan maatregelen voor Natura 2000-gebied Botshol Economisch perspectief landbouw is leidend en leidt tot focus op agrobiodiversiteit Wel keuze voor extensivering landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> Het dominante type relatie verschilt per plek: <ol style="list-style-type: none"> Landbouw voor natuursysteemherstel in natuurgebieden Natuurinclusieve landbouw in schil eromheen In hele gebied is er een focus op groene economische groei Noordelijk deel IJsselvallei staat niet in de aandacht. Hier is wel enige interesse van boeren 	<ul style="list-style-type: none"> Een landbouw waar de natuur geen last van heeft, beoogt bijna iedereen Een landbouw die bijdraagt met natuurinclusiviteit op het bedrijf beoogt in ieder geval ook een deel van de landbouwsector Een natuur die bijdraagt aan een verbeterde landbouwstructuur wordt ook beoogd door een aantal actoren
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> Onvoldoende waterkwaliteit in Botshol en slechte staat weidevogels Hogere waterstanden, extensievere landbouw en agrarisch natuurbeheer moeten samen voor verbetering zorgen Bodemdaling is probleem voor natuur, maar ook voor landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> Onzeker of natuurinclusieve bedrijfsvoering economisch uit kan en daarmee of het van de grond komt Ecologisch resultaat is hier grotendeels van afhankelijk. Bij positief resultaat ontstaat een verknoping tussen natuur en bedrijfsvoering Ook algemene biodiversiteit buiten Natura 2000 	<ul style="list-style-type: none"> Vooral focus op waar problemen bestaan, niet op lange termijn Natuurdoelstellingen staan ver af van huidige situatie Niet duidelijk wat waar gehaald moet worden Verdienmodel voor de landbouw niet in zicht Doelstelling hiervoor is ook niet concreet
Interventies			
<i>Instrumenten</i>	<ul style="list-style-type: none"> Provinciale visie op hoger schaalniveau Meebewegen met wat uit gebiedsprocessen komt Koppelen van verschillende opgaven Vrijwillige kavelruil Stimuleren verdienmodel Technologische maatregelen (drainage) hebben voorkeur binnen de landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> Natuursysteemherstel als uitgangspunt Binnen NNN moeten agrariërs zich aanpassen In schil hieromheen inzet op natuurinclusieve bedrijfsontwikkeling Ondersteuning met kennis, netwerk en ook geld Poging om tot een langjarig fonds te komen Korte ketenontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> Overheid die bijdrage wil leveren aan verdienmodel agrariër via KPI-systematiek Ook aandacht voor agrarisch gebied buiten directe invloedssfeer Natura 2000-gebieden Via Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland is er ook ondersteuning voor gebieden die niet direct met Natura 2000 samenhangen
<i>Instituten en actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> Focus op actoren in gebied Ook agrariërs Samenwerking in gebiedsprocessen op polderniveau 	<ul style="list-style-type: none"> Verschillende opvolgende en deels overlappende gebiedsprocessen Institutionele verankering gebiedsprocessen in grotere processen (Veluwe, Gelderland) Gemeente heel actief Rol voor zelforganisatie burger-, landbouw- en natuurorganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> Samenwerking tussen boer en burger en provincie Gebiedscoöperaties met lokale trekkers die gekend en gewaardeerd worden in gebieden. Regiodeal voor geheel Drenthe, voor deelgebied Drents Plateau en voor Noord-Nederland. Ook in Agro-agenda Noord-Nederland
Conditie	<ul style="list-style-type: none"> Organisatievermogen van de agrarische gemeenschap en intrinsieke motivatie voor weidevogelbeheer Beleidsdruk van EU, Rijk en provincie met name vanuit de thema's stikstof, bodem en water sturend en deels ook de KRW Afwezigheid verdienmodel werkt als rem 	<ul style="list-style-type: none"> Gebied rond Brummen is bijna geheel Natura 2000- of overgangsgebied Landbouw is grotendeels grondgebonden en wat kleinschaliger en extensiever dan gemiddeld Groep actoren die elkaar goed weten te vinden en veel initiatief nemen Natuurkaders niet duidelijk op perceelniveau Geen geld en visie voor deel gebied buiten directe invloedssfeer Natura 2000 	<ul style="list-style-type: none"> Organisaties hebben ieder zo hun eigen doelstellingen en visie die niet altijd aansluiten Overeenstemming over ontwikkeling van zowel landbouw als natuur. Niet recent, maar langjarig Afstemmingsproblemen in ruimte en tijd, binnen en tussen dossiers

Conclusies

Per onderzoeksvraag zijn de volgende conclusies geformuleerd.

1. *Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?*

In de gebiedsprocessen komen verschillende typen relaties tussen landbouw en natuur voor. Deze hangen op gebiedsniveau ook samen. De dominantste relatie in alle drie de gebiedsprocessen richt zich op Natura 2000-doelstellingen en op het natuursysteemherstel dat hiervoor nagestreefd wordt, mede door maatregelen in het agrarisch gebied dat grenst aan Natura 2000- en andere natuurgebieden. Actoren richten zich in de casusgebieden dan ook duidelijk op de internationaal beschermde soorten en habitats en specifiek op het bijbehorende systeemherstel. Deze worden als 'onontkoombare' doelen omschreven door respondenten en in bestudeerde documenten. Landbouw is hierbij vooral iets waar de natuur – die dus vaststaat – minder 'last' van moet hebben. Dat geldt voor landbouw in natuurgebieden, maar gedeeltelijk voor de zogenaamde overgangszones. Ook de agrarische respondenten gaan hier – tot op zekere hoogte – in mee.

Buiten de directe omgeving van het NNN en de Natura 2000-gebieden is er minder sprake van een eenduidige visie op de relatie landbouw en natuur. Hier zien respondenten meer ruimte voor agrobiodiversiteit, omdat maatregelen hier beter kunnen aansluiten bij de bedrijfsvoering. Zo eenduidig is het echter niet. Er zijn maar weinig gebieden waar helemaal geen doelen op liggen, en vaak gaat het juist om meerdere doelen en zware opgaven, zoals rondom bodemdaling of waterbeheer in de veenweidegebieden. Ook benadrukken provincies en natuurorganisaties de noodzaak van maatregelen ten behoeve van het natuurherstel buiten de natuurgebieden en de overgangsgebieden. Dit gaat ook over algemene biodiversiteit of basiskwaliteit natuur.

Andere perspectieven op de relatie landbouw en natuur komen in de praktijk voor, maar hebben dicht bij Natura 2000 weinig ruimte om tot ontwikkeling te komen. In Laag-Nederland spelen wel water en bodemdaling heel sterk. Daar zien we ook dat welke relatie men beoogt te realiseren per polder verschilt. In de casus Zuidelijke IJsselvallei kwam een relatie tussen landbouw en natuur naar voren die zich richt op behoud en versterking van bedrijvigheid. Deze relatie is echter (nog) niet dominant voor hoe er aan natuur en landbouw gewerkt wordt.

2. *Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?*

De hierboven onderscheiden relaties kennen elk een focus. Systeemherstel ten bate van Natura 2000-gebieden impliceert tot een aanpak die zicht richt op extensivering en vernatting van de landbouwgrond in de omgeving. Of aanwezige landbouwbedrijven in de directe omgeving hierbij nog toekomst hebben, is de vraag, maar hier wordt wel op ingezet. De hamvraag is of de Europese en daarmee ook Nederlandse natuurdoelen rondom Natura 2000 wel overal te combineren zijn met landbouwontwikkeling.

Daarnaast zagen we ook het perspectief agrobiodiversiteit en – in mindere mate – natuurlijk kapitaal terug. Hier wordt vanuit het natuurbeleid niet heel expliciet op ingezet, maar het gebeurt wel en soms past het ook bij Natura 2000-doelstellingen. Die relatie met Natura 2000-doelstellingen blijkt ook van groot belang te zijn om gebruik te kunnen maken van subsidies. Die gaan namelijk vooral hiernaartoe. Ook vanuit dit licht wordt algemene biodiversiteit nagestreefd, om een groenblauw netwerk in stand te houden en om raakvlakken tussen agrarische en natuurbeheerders te behouden. En er blijken ook agrarisch ondernemers te zijn die dit willen. Echter, het verzilveren van natuurlijk kapitaal via markt en overheid vindt nog nauwelijks plaats. Het door velen beoogde verdienmodel is er nog nauwelijks.

Bij de behandelde bedrijfsmatige relatie tussen landbouw en natuur is het resultaat primair economisch. Bedrijven zijn in staat om hun bedrijfsontwikkeling te relateren aan natuur, bijvoorbeeld via streekproducten. Welke natuur dat oplevert, is moeilijk te zeggen. Dat zal erg verschillend zijn en vermoedelijk vooral algemene biodiversiteit betreffen. Over de effecten is nog weinig te zeggen, omdat dit nog een pril narratief is en de concrete voorbeelden zich nog in een ontwikkelingsstadium bevinden.

3. *Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?*

De drie gebiedsprocessen hebben gemeen dat er een historie is aan natuurontwikkeling en in verschillende mate ook in gebiedsgericht werken. Die tradities werken zowel mee als tegen. Spanningen tussen partijen werken door in het heden en een sterke traditie in agrarische of cultuurhistorische natuur kan het nemen van maatregelen voor systeemherstel van Natura 2000-gebieden in de weg zitten. Het gebiedsniveau blijkt van grote waarde voor het doen ontstaan van draagvlak voor natuur, in verbinding met agrarisch grondgebruik. In de casussen zagen we dat provincies hun aanpakken hebben ontwikkeld om met dergelijke potentiële spanningen om te gaan en gebiedsprocessen op hun manier organiseren en van instrumenten voorzien. Agrarische collectieven, ingenieursbureaus en soms ook gemeenten spelen hier een belangrijke rol in.

In alle drie de gebiedsprocessen zagen we dat de landbouw in beperkte mate extensiever is dan gemiddeld voor Nederland en dat er relatief veel verbredingsactiviteiten ondernomen worden. Het gaat dus niet om gemiddelde gebieden. In deze gebieden zijn relatief veel ondernemers aanwezig die (nog) niet gekozen hebben voor verdere schaalvergroting, met bijbehorende investeringen in stallen en machines die onder voorwaarden willen nadenken over extensivering en een aangepaste bedrijfsvoering. In de gebieden zijn ook boeren te vinden die dit al langer in de praktijk brengen. Deze uitgangssituatie heeft ertoe bijgedragen dat er een groep ondernemers is ontstaan die meer natuurinclusieve bedrijfsvoering overweegt. De vraag is of zij dit ook daadwerkelijk zullen doen.

Niet alle krachten spelen echter op gebiedsniveau. Zo sturen ketenbedrijven, zoals melkfabrikanten, op kwantiteit en kwaliteit van producten en dat gebeurt op een hoger schaalniveau dan de bestudeerde gebieden. Externe ontwikkelingen spelen ook een rol bij discussies over verdienmodellen, zoals korte ketens. Ontwikkelingen in het overheidsbeleid zelf spelen ook vooral buiten de gebieden. De natuurkaders en hoe subsidies ingezet kunnen worden, worden voor een belangrijk deel bepaald in Den Haag en in Brussel. Tegelijkertijd lukt het op rijksniveau nog niet om tot een heldere uitvoerbare uitvoeringsstrategie te komen. Dit is ook een issue bij de provincies. Daarmee blijven er onduidelijkheden en deze leiden tot onzekerheid en een zekere afwachtende houding bij agrariërs. Het stroomlijnen van de verschillende schaalniveaus is een belangrijke opgave voor Rijk en provincies, nog ongeacht de beoogde relaties tussen natuur en landbouw.

4. *Zijn de ingezette interventies en instrumenten passend bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?*

In vergelijking met de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Folkert & Bouwma, 2020) is de interventielogica voor het versterken van natuur en landbouw duidelijk versterkt. Er is een duidelijkere focus gekomen op het bijdragen van de landbouw aan natuurdoelen en het pallet aan instrumenten is breder geworden. Er zijn deels ook subsidies beschikbaar om daadwerkelijk fysieke maatregelen te treffen op het boerenbedrijf. Daar ligt de focus. Het gaat niet meer vrijwel uitsluitend om stimuleren en kennis ontwikkelen, maar er is ook financiering voor maatregelen 'op het boeren erf'. Die middelen hangen wel sterk samen met VHR-doelen en bovendien blijkt het in de bestudeerde gebiedsprocessen lastig om die op een effectieve manier in te zetten, bijvoorbeeld via de vorming van een langjarig fonds. Daar is de provinciale inzet vanuit het natuurbeleid op gericht. Provincies kijken wel breder naar natuur dan alleen vanuit natuurperspectief, maar men heeft daar meestal nauwelijks middelen voor om bijvoorbeeld algemene biodiversiteit mee mogelijk te maken. Buiten de directie invloedssfeer van Natura 2000-gebieden weten provincies niet altijd goed wat daar voor natuur gerealiseerd zou moeten worden, in het bijzonder als dit buiten het stelsel agrarisch, natuur- en landschapsbeheer valt. Daardoor zijn er ook geen of weinig subsidies beschikbaar en missen agrariërs houvast over waar ze aan bij kunnen dragen.

We concluderen dat de haalbaarheid van de dominante interventielogica nog onzeker is. De visie op de beoogde relatie van landbouw en natuur is tamelijk helder, hoewel er op bedrijfsniveau nog volop onduidelijkheden zijn over de details over wat van hen wordt verwacht. We concluderen daarbij dat ondanks dat er weer meer aandacht is voor instrumenten zoals subsidies en grondinstrumentarium, het beschikbare uitvoeringsinstrumentarium niet voldoet. En wanneer er natuurambities zijn van agrariërs die minder direct met Natura 2000 te maken hebben, blijkt het moeilijk voor provincies om helder aan te geven wat de

wensen zijn. Kansen dreigen hiermee gemist te worden. Voor algemene biodiversiteit en voor de economische ontwikkeling, maar soms ook voor Natura 2000.

Het is belangrijk om zowel wat betreft de opgaven als wat betreft het beschikbare instrumentarium meer duidelijkheid te realiseren op het niveau van individuele bedrijven. Er zijn vaak grote risico's verbonden aan het veranderen van de bedrijfsvoering en het is nu heel lastig in te schatten wat wijsheid is. Een verdienmodel is nog niet in zicht en daarmee zullen de risico's en onzekerheden voorlopig nog wel blijven. Daarnaast is de dominantie van biodiversiteitsdoelstellingen ook een beperking. Ondernemers die andere typen relaties willen ontwikkelen en daarbij ook baten voor biodiversiteit realiseren, vallen er nu grotendeels buiten. Hiermee worden kansen gemist.

5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

In de drie gebiedsprocessen wordt met gebiedsgerichte aanpakken gewerkt. Die zijn verschillend van aard en worden veelal vanuit natuur ingestoken, maar soms ook vanuit landbouwontwikkeling of meer integraal. De bestudeerde processen waren niet primair ingericht op het thema stikstof. Het is wel te verwachten dat stikstof een belangrijke thema blijft dat het beleid voor het landelijk gebied zal blijven beïnvloeden. Het lijkt daarbij nodig dat keuzes gemaakt worden welke landbouwontwikkeling waar mogelijk is.

Voor het bijdragen aan systeemherstel van Natura 2000-gebieden, maar ook voor het stimuleren van natuurinclusieve landbouw heeft een gebiedsaanpak voordelen. Op dat schaalniveau kunnen nieuwe, meer lokale verdienmodellen ontwikkeld worden en kan concreet worden wat een individuele ondernemer kan bijdragen. Tevens is het sociaal kapitaal en vertrouwen wat in gebieden vaak aanwezig is, erg behulpzaam bij het ontwikkelen van plannen. Te overwegen is of deze gebiedsaanpakken ook niet nodig zijn voor gebieden buiten de overgangszones rondom Natura 2000-gebieden. Ook daar bestaat interesse in natuurinclusieve landbouw, maar is men vaak nog erg aan het zoeken. Hiermee zou er per gebied of regio een op maat gemaakte interventielogica ontstaan.

Anderzijds biedt het gebiedsgericht werken ook risico's voor het natuurbeleid. Met name waar diverse opgaven spelen – zoals in het veenweidegebied – kan het voorkomen dat men bij een thema al aan de slag gaat met maatregelen, terwijl op andere onderdelen nog geen consensus is bereikt over het doel. Men gaat ervan uit dat niet alle doelen overal gehaald kunnen worden en dat er trade-offs gemaakt moeten worden. Bereik je dan wel genoeg voor natuur? Ook hiervoor wordt een landelijke aanpak voor het landelijk gebied gemist.

De huidige ruimte voor een regionale differentiatie in interventielogica's lijkt op basis van de bestudeerde gebiedsprocessen beperkt te zijn. Niet alles kan immers op gebiedsniveau geregeld worden. Dit komt vooral doordat beleidsdoelen en het beschikbare instrumentarium sterk bepaald worden door het Rijk en de Europese Unie. De middelen die provincies hebben, zijn niet vrij besteedbaar en richten zich met name op de landelijke beleidsdoelen. Daardoor kan er niet altijd goed ingespeeld worden op de ontwikkelingsrichtingen die agrariërs interessant vinden. Provincies komen middelen tekort om in te spelen op de energie die er in de landbouw op natuur zit. Zelfs waar de overheidsdoelen meer sturend zijn, is het instrumentarium nog niet geheel geregeld. Pachtwetgeving en aanbestedingsregelgeving zijn bovendien in de praktijk ook belemmeringen voor gebiedsaanpakken. Dat speelt ook vanuit voedselketens geredeneerd. De grote ketenbedrijven zijn op een hoger schaalniveau georganiseerd en het blijkt lastig om hen echt actief bij gebiedsprocessen te betrekken.

De grote opgave voor Rijk en provincies is om het instrumentarium voor landbouw en natuur vorm te geven. Dit geldt ook voor de doelstellingen voor natuur. Enerzijds moeten deze zo duidelijk zijn dat ze te vertalen zijn naar een individueel bedrijf of zelfs perceel, anderzijds is er wel handelingsvrijheid nodig als het initiatief van de ondernemer verwacht wordt. Als die ruimte er in gebieden niet is, dan past wellicht toch een meer generieke aanpak. Dan is vervolgens wel de vraag of daarmee wel resultaten geboekt kunnen worden. Met name in de Utrechtse Venen zagen we dat het polderniveau als cruciaal wordt gezien om natuur en landbouw met elkaar te verbinden, waarbij sterk ingezet wordt op bottom-up benadering waarbij er keuzevrijheid voor de ondernemer is. Het koppelen van het generieke en het gebiedsspecifieke is een grote publieke innovatieopgave.

Discussie

De conclusies overziend, is het overkoepelende beeld dat de interventielogica rondom natuur en landbouw tamelijk consistent is – zowel voor het type relatie als de daarbij behorende interventies, maar dat het betwijfeld mag worden dat deze tot veel resultaten voor natuur, economie en de leefomgeving zullen leiden. Dit komt vooral omdat de ondersteuning van boerenbedrijven in het realiseren van maatregelen op hun bedrijf niet toereikend is. Bovendien is er naast en in samenhang met de aandacht voor gebieden ook aandacht nodig voor krachten buiten deze gebieden, zoals nationale en Europese wetgeving en beleid en de kaders die de afnemende ketenbedrijven stellen. Zolang die kaders niet voor duidelijkheid op gebiedsniveau zorg dragen, zal het moeilijk blijven om op dit schaalniveau resultaten te boeken die van betekenis zijn voor de doelstellingen van het Natuurpact en van aanpalend beleid voor natuur en het landelijk gebied. Dit roept de vraag op of de focus op individuele agrarische bedrijven niet meer gepaard zou moeten gaan met aanpassingen aan het landbouw- en natuursysteem als geheel, met daarin in het bijzonder aandacht voor de rol van de nationale overheid en de ketenbedrijven.

Summary

Strengthening nature and agriculture in area processes in the Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact

The interconnectedness of nature and agriculture is currently high on the agenda. The main issue is how to reduce nitrogen emissions and improve water quality for nature while ensuring economic prospects for farming. These are specific facets of the connections between nature and agriculture, but there are other perspectives as well, such as the cultural and landscape aspects. The Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact (Bouwma et al., 2023) examined the connections between agriculture and nature within the framework of the Nature Pact and the Nature Implementation Programme. In the Nature Pact the national government and the provinces have agreed to complete the national ecological network (NEN) by 2027, improve biodiversity and integrate nature more closely into the economy and society. The First Reflexive Evaluation highlighted the importance of farmland in achieving the nature conservation objectives of the national and provincial governments (Folkert & Boonstra, 2017). The Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact concluded that the idea of involving agriculture in the creation of the NEN had hardly got off the ground and that this would not change unless a more integrated and area-based approach was developed (Folkert et al., 2020; Gerritsen et al., 2020). The third evaluation looks at area-specific approaches to combine the development of nature and agriculture, in anticipation of a renewed nature policy. The Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact was carried out in a rapidly changing policy context and contains ten lessons from ten years of the Nature Pact (Bouwma et al., 2023). Two of the ten lessons concern agriculture and nature, for which this report was a key source of information, together with the previous reflexive evaluations of the Nature Pact in 2020 and 2017. The two lessons (5 and 6) are:

5. **Nature conservation measures on farmland adjoining the NEN must have clear conservation objectives, backed up with considerable support for farmers.** Integrating nature into farm businesses requires significant changes to farm management towards a more extensive form of agriculture. It must be clear to farmers what is expected of them, as well as the time, training and level of investment involved. Expanded and new national and provincial government policy instruments to support nature-inclusive farming are also needed. Nature policy relies upon agriculture policy.
6. **There are unexploited opportunities for nature across the whole agricultural area, but they need the specific support and involvement of government authorities.** Outside the transition zones surrounding Natura 2000 sites there are farms that want to take measures to ensure the basic quality standard for nature. Here conservation objectives are less important than in areas closer to Natura 2000 sites, which means that the farm business can weigh more heavily and a revenue model can be developed, for example based on green services or short supply chains.

Background to the study

This report presents the findings and conclusions behind the two lessons. The study aimed to provide more clarity about the intervention logics used by the national and provincial governments for strengthening nature and agriculture in rural areas, particularly at the local level. It explores how these intervention logics are linked to the implementation objectives (the intended connections between agriculture and nature) and assesses whether or not the interventions are appropriate to the intended connections between agriculture and nature. When assessing appropriateness, the local context was taken into account, including the driving forces in the area that support or oppose the interventions. In line with previous research by Gerritsen and Agricola (2022) and Vink and Boezeman (2018), the agricultural development path approach was taken to identify and describe these forces, which are found at both the local level and more generally. Farms mainly supply produce to (long) food supply chains that operate in international markets. This study therefore takes an institutional approach (Jepperson & Meyer, 2021; Pierre et al., 2013; March & Olsen, 1984), attaching particular importance to entrenched interactions between actors and to possible changes in these interactions indicating either an institutional dynamic or inertia surrounding agriculture and nature. The key concept in this is 'connection'. It was expected that local stakeholders would have different ideas about the strengthening of nature and agriculture, with different underlying logics; but would this result in different

intervention logics, and could differentiating between them be part of the action strategies of the Reflexive Evaluation of the Nature Pact? The study aimed to find out. It set out to answer the following research questions:

1. What connections between 'agriculture and nature' do the provinces, the national government, businesses and other actors intend to create?
2. What do these connections mean in terms of effects on nature, the economy and the environment?
3. What driving forces and institutions determine whether the identified connections between agriculture and nature will or will not be adopted?
4. Are the interventions by national government and the provinces appropriate to the objectives (national, provincial, local) and what are the effects of these on both agriculture and nature?
5. Can the use of specific intervention logics and instruments for different regions and areas offer prospects for a more harmonious relationship between agriculture and nature at the national level?

Methodology

In the first phase of the study a set of connections between agriculture and nature were defined and described, along with their associated intervention logics. These connections are about the types of agriculture and nature being aimed for and the measures to bring them about. Perspectives were developed that could be used by the provinces and national government in the design of area-specific measures to strengthen agriculture and nature. It was expected that in practice different connections would be combined and not be ideal types, but it was assumed that different types of connections would have different policy interventions. The typology was compiled from a document analysis and refined during a workshop. It was then used in the case studies. A case study approach was chosen because this method is well suited to an explorative study such as this. As the policy context was rapidly changing, the research questions could not be answered by studying existing documents or from generic interviews.

The identified connections between agriculture and nature were investigated in the case studies, in particular to discover what the different parties want to achieve. Moreover, the appropriateness of the observed intervention logic was assessed in the light of the connections between agriculture and nature and specific contextual factors, such as the history of area processes, the diversity of objectives and the type of agriculture and nature in the area.

The cases were:

1. North-West Utrecht (Utrechtse Venen)
2. Southern IJssel Valley
3. Drents Plateau

The results of the case studies were analysed to identify which intervention logics are associated with the intended connections between agriculture and nature and to assess the extent to which they are appropriate to the objectives and whether the intervention logics appear to be feasible.

Agriculture and nature typology

The intervention typology is structured around four main themes: *connections*, *results*, *interventions* and *conditions*. These are described briefly below. The typology is illustrated in Figure S.1.

The *connections* between agriculture and nature are the type of nature and agriculture being pursued and the relationship between them. In effect, they are perspectives on agriculture and nature. The typology only identifies types of connections that involve a combination of agriculture and nature. An attempt has been made to make the connections concrete by not only looking at the intended type of agriculture and nature, but also at the associated measures, such as rewetting, meadow bird management and green/blue networks. These connections reflect what the policy objectives and the social initiatives aim to achieve in practice and what is done on the ground to achieve them. They are therefore sets of practices and narratives on these practices. That is also why we link them to concrete measures.

The three identified connections are: 1) agriculture that benefits nature, 2) agricultural biodiversity and 3) the capacity of agriculture and nature to supply services to people. In agriculture that benefits nature the dominant conception of nature is expressed in terms of protected species and habitats. In this connection a

closer interweaving of agriculture and nature on farmland is needed to improve the conservation status of these species and habitats. Agricultural biodiversity concerns nature that is associated with the agricultural use of the land. Meadow birds, for example, belong in meadow landscapes and provide cultural identity. Decline in agrobiodiversity weakens this cultural identity and the bond between farmer and consumer. The third connection revolves around the ecosystem services that nature provides for farms, such as a healthy soil, resistance to pests and diseases and protection against extreme weather.

Related to the connections are the intended *results*: the effects on nature, the (economic) agricultural output and, more broadly, the environment. What are the benefits for agriculture, nature and the wider environment? The environment can be elements of the physical environment, such as the soil and climate, or aspects such as identity and connectedness. The typology not only identifies connections between nature and agriculture and the intended results, but also what the provinces and other parties do to strengthen these connections and why – the intervention logic. By *interventions* we mean government incentives via policy instruments and broader governance styles. Also significant are which actors are involved and if institutions are set up, such as agricultural collectives or partnership structures for new revenue models.

The results of the analysis of these themes can be used to assess the suitability of the policy strategy being pursued. A further significant aspect is summarised by the word *conditions*. A policy intervention has repercussions for existing farm businesses and/or other links in the value chain (supply, logistics, processing, trade and consumption). Also, farms and their fields are located in an area and a wider region, and the regional context is important. Although the Netherlands is a relatively small country in terms of surface area, there are clear regional differences in agricultural land use, areas of farmland, land prices, farm development and, taken all together, in agricultural development paths (Gerritsen et al., 2020; Gerritsen & Agricola, 2023). The term 'development path' implies that those differences have a history and that this history can affect the present. Which agricultural sectors are dominant varies from region to region. This also applies, to a lesser degree, to how farms develop: the rate of increase in the scale of production and in specialisation and/or diversification and a focus on more added value (Gerritsen et al., 2022). In addition to these agricultural characteristics and developments there are also differences in soils and hydrological conditions, population densities and types of natural areas. Neither are the policy and conservation objectives for nature – such as controlling nitrogen deposition – the same across the country.

Besides these regional characteristics and driving forces there are others that do not have a regional dimension, such as national policy, macroeconomic developments and developments in value chains.

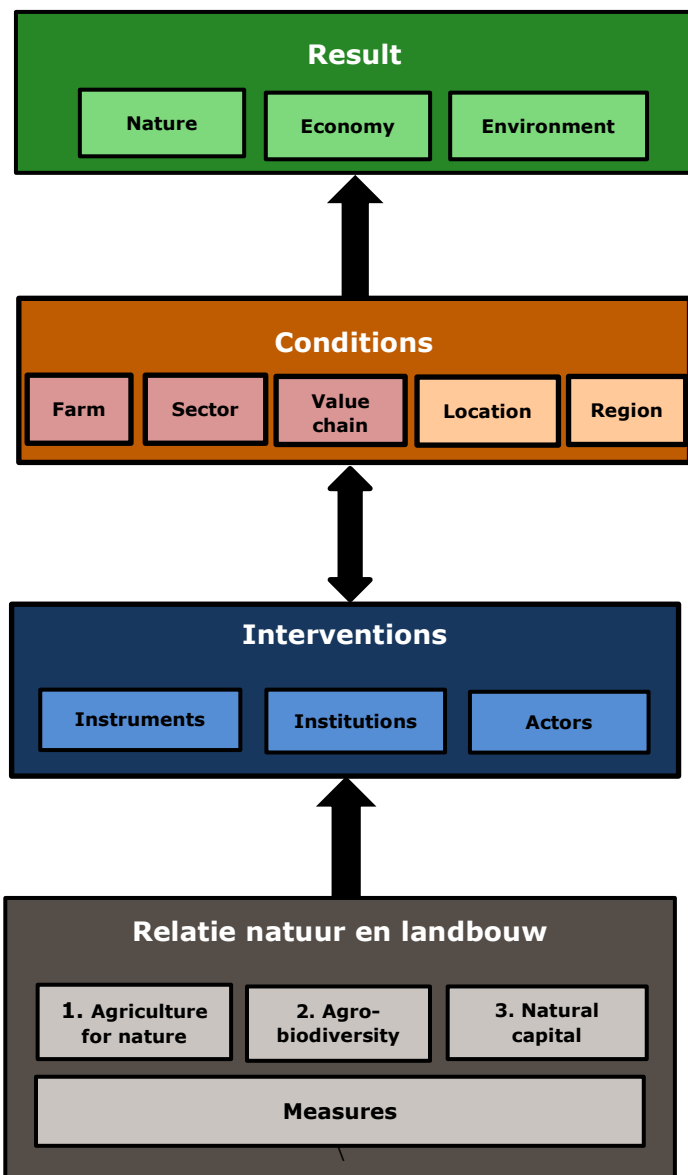


Figure S1 Analytical framework for agriculture and nature.

Case studies of three area processes

The typology was used to guide the analysis and descriptions of the cases. The keys aspects of the cases are summarised in note form in the following table, which gives brief descriptions of what was heard and observed in the three area processes for each theme in the analytical framework. However, opinions sometimes differed within the areas.

Case studies in brief			
	Utrechtse Venen	Southern IJssel Valley	Drents Plateau
Connection between nature and agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Water quality and soil subsidence are heavily influenced by agriculture - Meadow birds are important for the connection between nature and agriculture, also in cultural terms - Connections differ per polder, from general biodiversity to measures for Natura 2000 site Botshol - Economic prospects for agriculture are decisive and lead to a focus on agrobiodiversity - Nevertheless, the chosen path involves extensification 	<ul style="list-style-type: none"> - The dominant type of connection varies from place to place: <ol style="list-style-type: none"> 1. Agriculture for natural system restoration in nature conservation areas 2. Nature-inclusive farming in surrounding transition zone - Focus on green economic growth in the whole area - Northern part of the IJssel Valley not in the picture, although there is some interest from farmers there 	<ul style="list-style-type: none"> - Almost everyone wants a form of agriculture that does not damage nature - At least part of the farming community wants a form of agriculture that promotes nature inclusiveness on the farm - Several actors also want a form of nature that contributes to a better agricultural structure

Case studies in brief			
	Utrechtse Venen	Southern IJssel Valley	Drents Plateau
Results	<ul style="list-style-type: none"> - Poor water quality in Botshol and a bad conservation status of meadow birds - Combination of higher water levels, more extensive agriculture and agri-environment management should lead to improvement - Soil subsidence is a problem for nature, but also for agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> - Uncertainty about the economic feasibility of nature-inclusive farm management and therefore doubts about whether it will get off the ground - Ecological result is here largely dependent upon it - A positive result will create a bond between nature and farm management - Also general biodiversity outside Natura 2000 	<ul style="list-style-type: none"> - Prime focus on where problems are found, not on the longer term - Conservation objectives are a long way off the current situation - Not clear what should be achieved where - Agricultural revenue model not in sight; objective for this is not concrete
Interventions <i>Instruments</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Provincial vision is on a larger scale - Go with what emerges from the area processes - Combine different development objectives - Voluntary land exchange - Stimulate revenue model - Technical measures (drainage) preferred by farmers 	<ul style="list-style-type: none"> - Natural system restoration as the starting point - Within the NEN farmers must adapt - In the surrounding transition zone the aim is nature-inclusive farming - Support with advice, network and also money - Attempt to establish a long-term fund - Development of short supply chains 	<ul style="list-style-type: none"> - Government that wants to support farmer's revenue model via Key Performance Indicator system - Also attention for farmland outside direct influence of Natura 2000 sites - There is also support for areas not directly associated with Natura 2000 via Nature-Inclusive Farming Regional Deal for North Netherlands
<i>Institutions and actors</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Focus on actors in the area, including farmers - Cooperation on area processes at polder level 	<ul style="list-style-type: none"> - Series of different partly overlapping area processes - Institutional embedding of area processes in wider processes (Veluwe, Gelderland) - Municipality highly active - Role for self-organisation by citizen, agriculture and nature conservation organisations 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperation between farmers, citizens and provincial government - Area cooperatives with known and respected local lead actors - Regional deal for the whole of Drenthe province, for the Drents Plateau area and for North Netherlands; also in Agro-agenda North Netherlands
Conditions	<ul style="list-style-type: none"> - Organisational capacity of the farming community and intrinsic motivation for meadow bird management - Policy pressure from EU, national government and the province, particularly on nitrogen deposition, the 'soil and water based planning' approach and partly also from the Water Framework Directive - Lack of revenue model acts as a brake 	<ul style="list-style-type: none"> - Area around Brummen is almost entirely Natura 2000 or transition zone - Agriculture is largely land based and somewhat smaller scale and more extensive than average - Group of enterprising actors who know each other - Nature conservation rules not clear at field level - No money and vision for part of the area outside direct influence of Natura 2000 sites 	<ul style="list-style-type: none"> - Each organisation has its own objectives and vision that do not always align - Agreement on development of both agriculture and nature; not recent, but for the long term - Coordination problems in time and place and within and between policy issues

Conclusions

This section presents conclusions on each of the research questions.

1. What connections between 'agriculture and nature' do the provinces, the national government, businesses and other actors intend to create?

Various types of connections between agriculture and nature are found in the area processes. Within each area these connections are related. The dominant connection in all three area processes concerns Natura 2000 objectives and the restoration of the natural system this involves, partly through measures on the farmland bordering Natura 2000 sites and in other nature conservation areas. In the case study areas the conservation efforts by the actors are therefore aimed at the internationally protected species and habitats, and specifically the associated system restoration. These are seen as 'unavoidable' objectives by respondents

and in the documents examined. In this context agriculture is mainly seen as something that should not adversely affect nature – which is a given. This applies to agriculture in protected areas, but to a certain extent also to the transition zones. The farming respondents shared this view, to a certain degree.

Outside the direct environs of the NEN and Natura 2000 sites there is not such a clear vision of the connection between agriculture and nature. Here the respondents see more room for agrobiodiversity, because measures can be better aligned with farm management. But it is not as simple as that. There are few areas with absolutely no conservation objectives and often there are multiple objectives and major challenges, such as soil subsidence or water management in the fen meadow areas. The provincial governments and nature conservation organisation also emphasise the need for nature restoration measures outside protected areas and the transition zones, as well as measures for general biodiversity and the basic quality standard for nature.

Other perspectives on the connection between agriculture and nature are found in practice, but have little opportunity to develop close to the Natura 2000 sites. Water management and soil subsidence are major issues in the low-lying areas of the Netherlands. In these areas the intended connection between nature and agriculture varies from polder to polder. In the Southern IJssel Valley case the connection between agriculture and nature that emerged was geared to maintaining and strengthening farm businesses. However, this connection is not yet dominant in approaches to integrating nature and agriculture.

2. What do these identified connections mean in terms of effects on nature, the economy and the environment?

The connections identified above each have their own focus. System restoration in Natura 2000 sites implies an approach involving extensification and rewetting farmland in the surrounding area. It is questionable whether farms in the immediate surroundings would then have a viable future, but this is the aim. The key question is whether the EU and therefore also the Dutch conservation objectives for Natura 2000 can always be combined with agricultural development.

In addition, we also came across the agrobiodiversity perspective and – to a lesser degree – natural capital. Nature policy does not explicitly draw on these connections, but it does happen and sometimes they are compatible with the Natura 2000 objectives. This connection with Natura 2000 objectives also appears to be highly significant for qualifying for subsidies, most of which are for these types of measures. These objectives are also supported by general biodiversity conservation measures to sustain a green/blue network and maintain common ground between agricultural land managers and nature conservation managers. There appear to be farming entrepreneurs who are willing to do this. However, there is little sign of the value of natural capital being realised via the market and government. This much sought-after revenue model has so far proved largely illusory.

The results of the operational connection between agriculture and nature are primarily economic. Farms are capable of relating the development of their business to nature conservation objectives, for example via regional products. What form of nature this delivers is hard to say, but it is no doubt highly variable and probably mainly in the sphere of general biodiversity. Little can be said about the effects, because this narrative is still in the early stages and concrete examples are still in the developmental stage.

3. What driving forces and institutions determine whether the identified connections between agriculture and nature will or will not be adopted?

The three area processes have in common a history of habitat restoration and creation and to varying degrees also of area-specific approaches. Those traditions can be both beneficial and obstructive. Tensions between parties carry through to the present and a strong tradition of nature associated with agriculture or cultural landscapes can stand in the way of taking measures for system restoration in Natura 2000 sites. The local level is particularly important for generating support for nature in combination with agricultural land use. In the cases we saw that the provinces have developed their own approaches to deal with such potential tensions and to organise area processes and develop appropriate instruments. Agricultural collectives, engineering consultants and sometimes also municipalities have a key role to play.

In all three area processes we saw that agriculture is just a little more extensive than the average for the Netherlands, with a relatively large number of diversification activities. These are therefore not average areas. They contain a relatively large proportion of entrepreneurial farmers who have not yet taken the step towards expanding production, with the attendant investments in livestock housing and machinery, and who are prepared to consider, under certain conditions, extensification and adapting their farming practices. The areas also contain farmers who have been doing this for some time. This context has been a factor behind the emergence of a group of farmers who are considering adopting a more nature-inclusive farm management. The question is whether they will actually do so.

However, not all the driving forces are found at the local level. For example, companies in the value chain, such as dairy companies, dictate the quantity and quality of products and this is done on a higher level than the areas studied. External developments also influence discussions about revenue models, such as short supply chains. Changes in government policy itself are made outside the areas; nature conservation rules and how subsidies can be used are largely determined in The Hague and Brussels. At the same time, the national government has not yet succeeded in producing a clear implementation strategy. Streamlining policies between tiers of government across scales remains a key task for the national government and the provinces, irrespective of the intended connections between nature and agriculture.

4. Are the interventions and instruments appropriate to the objectives (national, provincial, local) and what are the effects of these on both agriculture and nature?

Compared with the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact (Folkert & Bouwma, 2020), the intervention logic for strengthening nature and agriculture is more robust. There is a clearer focus on what agriculture can contribute to conservation objectives and the pallet of instruments is broader. There are also some subsidies available to take physical measures on the farm. That is the focus. It is no longer almost entirely about incentives and developing expertise; there is also finance for measures 'on the farm'. Those resources are closely related to the objectives of the Birds and Habitats Directives. In the area processes studied it appeared to be difficult to put these to effective use, for example through the creation of a multi-year fund, which is how the provinces want to implement nature policy. They take a broader view of nature than species or habitat conservation alone, but usually have hardly any resources to support general biodiversity, for example. Outside the direct influence of Natura 2000 sites, the provinces do not always have a clear idea about the type of nature that could be created, especially if it falls outside the system of agricultural, habitat and landscape management. For this reason there are few or no subsidies available and farmers lack firm guidance on what they can contribute.

We conclude that the feasibility of the dominant intervention logic remains uncertain. The vision on the connection between agriculture and nature is fairly clear, although at the farm level there is still much confusion about the details of what is expected of farmers. We also conclude that despite the greater attention to instruments such as subsidies and land policy instruments, the available implementation instruments are insufficient. And when farmers who are less directly involved in Natura 2000 have nature conservation ambitions, it seems to be difficult for the provinces to clearly indicate what they want from them. Opportunities are therefore in danger of being missed, not only for general biodiversity and economic development, but also sometimes for Natura 2000.

It is important to create a clearer picture of what is wanted at the level of the individual farm and what instruments are available to achieve that. Changing the management of a farm is often very risky and it is hard to judge at the present moment what is sensible. There is as yet no revenue model in sight and so the risks and uncertainties will remain for the time being. In addition, the dominance of the biodiversity objectives is restrictive. Enterprising farmers who want to develop other types of connections between farming and nature and deliver biodiversity benefits are currently left out and opportunities are being missed.

5. *Can the use of specific intervention logics and instruments for different regions and areas offer prospects for a more harmonious relationship between agriculture and nature at the national level?*

The three area processes are implemented through area-specific approaches. These differ in nature and are often devised with their effects on nature in mind, but sometimes also from a farming or a more integrated perspective. The studied processes were not primarily designed with the control of nitrogen deposition in mind. Nitrogen will remain a key policy influencing factor. It would be sensible, therefore, to make clear decisions on what agricultural development is possible and where.

An area-specific approach has benefits for system restoration of Natura 2000 sites and for stimulating nature-inclusive farming. At that scale, new, more local revenue models can be developed and the possibilities for individual farmers to contribute can be made concrete. The social capital and trust that often exists in local communities is very helpful for developing plans. It is worth considering whether such area-specific approaches are needed in areas outside the transition zones around Natura 2000 sites as there is interest in nature-inclusive farming in these areas too, but little idea of how to put this into practice. Each area or region could develop their own specific intervention logic.

On the other hand, an area-based approach entails risks for nature policy, especially where several different objectives are being pursued – as in the fen meadow areas. Measures may be implemented for one policy objective while there is still no consensus on others. It is assumed that not all objectives can be achieved everywhere and that trade-offs will be necessary. In that case, would enough be achieved for nature? Here again, what is lacking is a national approach for rural areas.

From the area processes studied, it seems that the current scope for a regional differentiation of intervention logic is limited. It is not possible to arrange everything at the local level, mainly because policy objectives and the instruments available are largely dictated by national government and the EU. The provinces are not free to use the funds available to them exactly as they choose, because they must be spent on national policy objectives, so it is not always possible to support the development paths farmers are interested in. The provinces lack sufficient funds to fully exploit the enthusiasm in the farming community for supporting nature. And even where government objectives largely dictate how funds are spent, the necessary policy instruments are not always in place. Moreover, land lease legislation and procurement regulations can be barriers to the implementation of area approaches. This is also a problem with respect to food supply chains. The large companies in the value chain operate on a larger scale and it has proved difficult to involve them actively in area processes.

The big task for national government and the provinces is to devise practical policy instruments for agriculture and nature. This also applies to the nature conservation objectives. On the one hand, these have to be concrete enough to be applied at the farm level, or even in individual fields, but on the other hand a certain leeway is needed if the farmer is expected to show some initiative. If this scope is not available in area processes, a more generic approach may be appropriate. The question then is whether this will lead to the desired results. In the Utrechtse Venen, in particular, we found that a polder-specific approach is seen as crucial for integrating nature into agriculture, with a strong bottom-up approach that gives the farmer some elbow room. Linking generic and area-specific approaches is a major challenge for government stimulation of innovation.

Discussion

The overall impression from the conclusions is that the intervention logic for nature and agriculture is fairly consistent in terms of both the type of connection between them and the associated interventions, but there are doubts that this will lead to much benefit for nature, economy and the environment. This is mainly because the support available to farms for implementing measures is insufficient. Moreover, the focus on areas should be accompanied by a complementary focus on the driving forces outside these areas, such as national and EU legislation and policies and the requirements imposed by the companies that purchase agricultural produce. As long as these requirements are not compatible with clear objectives at the local level, it will be difficult to achieve results at this scale that will be meaningful for the objectives of the Nature Pact and related policies for nature and rural areas. In that case, it might be better to link the focus on individual farms with changes to the agriculture and nature system as a whole, with particular attention to the role of the national government and the companies in the food supply chain.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen in de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact

De verwevenheid tussen landbouw en natuur staat volop in de actualiteit. De discussie spitst zich vooral toe op het verminderen van stikstofemissies en het verbeteren van de waterkwaliteit ten bate van natuur en daarmee samenhangend op het bijbehorende economische perspectief voor de landbouw. Dit zijn specifieke uitsneden van hoe ernaar natuur en landbouw gekeken kan worden. Er bestaan ook andere perspectieven, zoals rondom de culturele en landschappelijke aspecten van natuur en landbouw. De Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023) besteedde binnen de kaders van het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur aandacht aan relaties tussen landbouw en natuur. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afgesproken het netwerk van natuurgebieden – het Natuurnetwerk Nederland (NNN) – af te ronden in 2027, de biodiversiteit te verbeteren en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. Uit de Eerste Lerende Evaluatie bleek het grote belang van het agrarisch gebied voor de natuuropgaven waar Rijk en provincies aan werkten (Folkert & Boonstra, 2017). De Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact concludeerde dat het betrekken van de landbouw bij de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland nauwelijks van de grond kwam en dat ook niet te verwachten zou zijn dat dit zou veranderen als er niet een meer integrale en gebiedsgerichte benadering ontwikkeld zou worden (Folkert et al., 2020; Gerritsen et al., 2020). In de derde evaluatie is aandacht besteed aan gebiedsgerichte aanpakken om natuur en landbouw in samenhang te ontwikkelen, hiermee inspelende op vernieuwing van het natuurbeleid, met name in het kader van Programma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact bevond zich in een sterk veranderende beleidscontext en heeft tien lessen geformuleerd over tien jaar Natuurpact (Bouwma et al., 2023). Twee van de tien lessen hebben betrekking op landbouw en natuur, waarbij dit rapport een belangrijke informatiebron was, samen met de eerdere Lerende evaluaties van het Natuurpact in 2020 en 2017. Achter deze lessen bevindt zich de conclusie dat, hoewel er zeker agrariërs zijn die interesse hebben in een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering en dit deels ook in de praktijk brengen, het zonder een meer gerichte, eenduidige en verregaande ondersteuning van agrarische ondernemers het niet te verwachten is dat dit veel impact zal hebben op de beleidsdoelstellingen achter het Natuurpact en dat ook kansen voor een bredere transitie van de landbouw dan moeilijk te realiseren zijn. Er is voor hen immers veelal geen verdienmodel mogelijk zonder overheidsingrijpen. Andere mogelijkheden staan nog in de kinderschoenen. De twee lessen (5 en 6) zijn:

1. **Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en verregaande ondersteuning van agrariërs.** Het integreren van natuur in het agrarisch bedrijf vergt een verregaande verandering van de bedrijfsvoering naar een extensievere vorm van landbouw. Hiervoor is duidelijkheid nodig over wat er van boeren wordt gevraagd, maar ook tijd, scholing en investeringen. Uitbreiding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe landelijke en provinciale instrumenten voor het ondersteunen van natuurinclusieve landbouw is nodig. Natuurbeleid kan niet zonder landbouwbeleid.
2. **Er liggen onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden.** Ook buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden zijn er landbouwbedrijven die maatregelen voor natuur willen nemen waarmee de basiskwaliteit van natuur wordt ondersteund. Hier zijn natuurdoelen minder sturend dan dichterbij een Natura 2000-gebied. Daardoor kan meer vanuit de bedrijfsvoering worden geredeneerd en een verdienmodel worden gerealiseerd via bijvoorbeeld groene diensten of korte ketens.

1.1.2 Landbouw en natuur

De relatie tussen landbouw en natuur staat volop in de actualiteit. Pogingen om tot een nationaal akkoord te komen, zijn (vooralsnog) vastgelopen. De discussie spitst zich vooral toe op het verminderen van stikstofemissies en het verbeteren van de waterkwaliteit ten bate van natuur en daarmee samenhangend over het perspectief voor de landbouw. Dit zijn specifieke uitsneden van hoe ernaar natuur en landbouw gekeken kan worden en er bestaat meer diversiteit aan perspectieven, waarbij de nadruk ook kan liggen op economische, culturele en landschappelijke aspecten van natuur en landschap. Hier zitten mogelijk verklaringen voor waarom het zo lastig blijkt om de landbouw te betrekken bij de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en het systeemherstel van Natura 2000-gebieden (Gerritsen et al, 2020). Er wordt vanuit de landbouw vaak aangegeven dat er veel boeren bereid zijn om wat voor natuur te betekenen en de deelname aan het stelsel agrarisch natuurbeheer is jarenlang gegroeid. Dat raakt echter lang niet altijd aan de ecologische doelstellingen achter het Natuurpact en het meer recente Rijksprogramma Natuur. Met het einde van de Programmatische Aanpak Stikstof en de Derogatie en het uitblijven van een Landbouwakkoord, blijft de verhouding tussen landbouw en natuur onder druk staan. Toch blijft vanuit de politiek en landbouworganisaties het beeld geschetst worden dat landbouw en natuur elkaar nodig hebben en heel goed samen kunnen. Mogelijk is hier sprake van een misverstaan van elkaar over wat landbouw en natuur inhouden.

Wat voor perspectieven zijn er dan te onderscheiden? Aan de ene kant van het spectrum aan perspectieven is er die van het scheiden van landbouw en natuur. Motivaties hiervoor liggen bij het behouden en versterken van de natuur die nog over is, nadat grote delen van Nederland in gebruik is genomen door de landbouw, infrastructuur en bebouwing. Het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden zijn in zekere zin te zien als representanten van de scheidingsbenadering. Binnen deze gebied bestaat natuur – soms in agrarisch medegebruik – en daarbuiten zijn landbouw en andere grondgebruiksvormen te vinden. De scheiding zou ook voordelig zijn voor de landbouw buiten deze gebieden die zich door de scheiding kan richten op schaalvergroting en productieverhoging zonder zich al te druk te maken om wat dit met natuur doet. Die scheiding is in de praktijk echter niet volledig.¹ Zo zijn er ook beschermde soorten te vinden buiten natuurgebieden en voor de realisatie van de doelen achter het Natuurnetwerk Nederland is het nodig dat er ook buiten de natuurgebieden maatregelen genomen worden ten bate van het beoogde natuursysteemherstel (Folkert & Boonstra, 2017). Milieucondities in de agrarische gebieden kunnen immers van grote invloed zijn hierop. Dan gaat het over thema's als verzuring, verdroging, versnippering etc.

Verwevenheid van landbouw en natuur kan ook vanuit een meer agrarisch perspectief benaderd worden. Dan gaat het om soorten zoals weidevogels die horen bij het agrarisch gebied, maar ook om natuur in de vorm van diensten die bijdragen aan het agrarisch gebruik, zoals bodemgezondheid, natuurlijke plaagbestuiving etc. Bedrijfssystemen als kringlooplandbouw, regeneratieve landbouw en natuurinclusieve landbouw maken bewust gebruik van de diensten die de natuur levert aan agrarische bedrijven en aan de maatschappij. Agrarische ondernemers hebben veelal ook een persoonlijke relatie met deze vorm van natuur; het hoort erbij (Westerink et al., 2021). Een uiterst doorgevoerde positie hierin is om landbouwgrond zelf als natuur te zien en een scheiding van landbouw en natuur geheel af te wijzen. Het reduceren van stikstofbelasting is dan vooral een manier om ontwikkelingsruimte te genereren of wordt zelfs geheel afgewezen omdat het de ontwikkeling van de landbouw (en andere sectoren) in de weg zou zitten.

De verschillende relaties tussen landbouw en natuur zijn ook relevant voor het natuurbeleid en in het bijzonder voor de afspraken tussen Rijk en provincies, zoals vastgelegd in het Natuurpact² (uit 2013) en, meer recent, in het op de reductie van stikstofemissies gerichte Uitvoeringprogramma Natuur (2020). Het Natuurpact bevat afspraken tussen Rijk en provincies over de realisatie het Natuurnetwerk Nederland, waarbij de uitvoering vrijwel geheel door de twaalf provincies wordt opgepakt. Naast de overwegende focus op het realiseren van hectaren natuurnetwerk horen hier ook doelstellingen bij over vermaatschappelijking

¹ We zijn in dit onderzoek verder niet ingegaan op de scheiding van landbouw en natuur. Het was toeleverend aan de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023) en daarin was de verweving van natuur en landbouw als belangrijk thema benoemd.

² Het Rijk en de provincies hebben in 2013 in het Natuurpact afgesproken het Natuurnetwerk Nederland te vergroten door 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten om zo de biodiversiteit te verbeteren en daarnaast de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij. Met het Natuurpact ging ook het agrarisch natuur- en landschapsbeheer over naar de provincies. Het Natuurpact betekende een vergaande decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies.

van natuur en het verbinden van natuur en economie (zie ook Folkert & Boonstra, 2017 en Folkert et al., 2020). De Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023) onderzoekt de bijdrage van beleidsstrategieën van de provincies en het Rijk aan de hoofddambities uit het Natuurpact, de bestuurlijke samenwerking en de handelingsopties waarmee het natuurbeleid van het Rijk en de provincie kan worden versterkt. Hierin is de relatie tussen landbouw en natuur ook aandachtspunt en specifiek hoe provincies, Rijk en andere partijen op gebiedsniveau een nauwere verweving tussen natuur en landschap vorm geven. Het gaat daarbij niet alleen om het verwerven van landbouwgrond voor natuur, maar nadrukkelijk ook om natuurinclusieve landbouw³ en de bredere gebiedsontwikkeling.

In de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 (Folkert et al., 2020; Gerritsen et al., 2020) is beschreven dat het heel moeilijk blijkt te zijn om agrariërs in die mate maatregelen voor natuur te laten nemen op hun land (in de vorm van zelfrealisatie, zwaardere agrarisch natuurbeheermaatregelen dan wel anderszins natuurinclusieve landbouw), dat dit een positief effect heeft op de natuurdoelen voor het NNN (en dus Natura 2000). Dit zou om een ruimtelijke herschikking vragen om in de nabijheid van het NNN bedrijven zich te laten ontwikkelen die wel maatregelen voor natuur willen en kunnen nemen. Oorzaken voor waarom het zo moeilijk is voor veel bedrijven zijn vooral te vinden bij systemische aspecten die bij elkaar maken dat er nauwelijks verdienmodellen voor natuur zijn (Silvis et al., 2022; Schrijver et al., 2022; Vink en Boezeman, 2018) en dat het overstappen van bedrijfssysteem op zichzelf ook al bijzonder risicovol is (Gerritsen et al., 2020). Een heel recent overzicht van factoren wordt gegeven door Vermunt et al. (2022): onvoldoende economische stimulans en een beperkt actieperspectief voor agrariërs en met name melkveehouders, afwezigheid van een concrete en gedeelde visie over wat natuurinclusiviteit behelst, een kennistekort over natuurinclusiviteit en weerstand tegen verandering vanuit het bestaande regime. Dit zijn serieuze belemmeringen voor het doen ontstaan van sterkere verbindingen tussen natuur en landbouw. In het bijzonder de afwezigheid van rendabiliteit is een groot obstakel. Of de precieze locatie van natuurinclusieve initiatieven hier een rol bij speelt, is niet bekend.

In de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Folkert & Bouwma, 2020) werd beschreven dat provincies de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw stimuleren, maar wat de interventielogica van provincies, Rijk en andere partijen is en of dit verschilt tussen provincies en gebieden is niet diepgaand onderzocht voor de diverse relaties tussen landbouw en natuur. Er zijn sinds de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 beleidsontwikkelingen geweest, zoals het beëindigen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en vooral de komst van de Aanpak Stikstof, de ontwikkeling van het Programma Natuur, de komst van het nieuwe GLB en een duidelijk groei van het agrarische natuurbeheer en korte ketens (CBS, 2020). Naast deze ontwikkelingen heeft ook het provinciale beleid niet stil gestaan. In de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 (LEN2) (Folkert et al., 2020; Gerritsen et al., 2021; 2020) werd over de provincies heen het beeld geschetst dat zij zich richten op het ontwikkelen van een netwerk van agrarische ondernemers die hun bedrijf natuurinclusief willen ontwikkelen. Deze netwerken functioneerden vervolgens als gesprekspartners voor de provincies. Provincies zetten vooral stimulerende instrumenten in om ondernemers vervolgens daarbij te helpen met netwerk- en kennisondersteuning, maar er zijn ook subsidies om plannen te ontwikkelen en deels ook om gronden aan te kopen. De hoop en verwachting is dat deze voorlopers aan het peloton laten zien dat het kan en dat het de moeite waard is en dat het 'peloton' dan zal volgen. Sinds de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 zijn hier met de Aanpak Stikstof en maatregelen in het kader van het Uitvoeringsprogramma Natuur, meer restrictieve elementen aan toegevoegd. Beide aanpakken zouden in principe kunnen werken, maar dat is afhankelijk van welke relatie tussen landbouw en natuur men beoogt te bereiken en kansen en beperkingen zullen verschillen tussen regio's. Dit impliceert dat soms een op innovatie gerichte interventiestrategie past en soms een meer restrictieve, wederom ook afhankelijk van wat voor relatie men beoogt te bereiken.

³ Natuurinclusieve landbouw is "een economisch rendabel landbouwsysteem, dat optimaal beheer van natuurlijke hulpbronnen duurzaam integreert in bedrijfsvoering, inclusief zorg voor ecologische functies en de biodiversiteit op en om het bedrijf" (Van Doorn et al., 2016). Natuurinclusiviteit is een kenmerk dat een landbouwbedrijf in mindere of meerdere mate kan bezitten.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om meer duidelijkheid te verkrijgen over de interventielogica's die provincies hanteren rondom het versterken van natuur en landbouw. Er is onderzocht hoe deze gekoppeld zijn aan wat men beoogt te realiseren (de relatie landbouw en natuur) en om te beoordelen of de interventies passend zijn bij de beoogde relatie tussen landbouw en natuur. Hierbij hanteert dit onderzoek een institutionele benadering (Jepperson & Meyer, 2021; Pierre et al., 2013; March & Olsen, 1984), waarbij veel belang gehecht wordt aan de gestolde interacties tussen actoren en naar mogelijke veranderingen hierin die wijzen op dynamiek dan wel inertie van instituties rondom landbouw en natuur.

Bij het beoordelen van de passendheid wordt specifiek gekeken naar de gebiedsgebonden context en de daarmee samenhangende krachten die mee- of tegenwerken. Hiervoor is gekozen in navolging van eerder onderzoek van Gerritsen en Agricola (2022) naar ontwikkelpaden voor landbouw en natuur.⁴ De gedachte hierachter laat zich samenvatten met de stelling dat bedrijven en actoren in een gebied een historische ontwikkeling hebben doorgemaakt en dat deze in aanzienlijke mate (maar niet 100%) begrenst wat op een gegeven moment in een gebied mogelijk is en wat niet. Hierbij kan gedacht worden aan eerdere natuurontwikkelingsprojecten of ruilverkavelingsprojecten en aan of bedrijven in het recente verleden een schaalvergrotingsslag doorgemaakt hebben. Bovendien spelen de landbouwstructuur en de biofysische kenmerken van een gebied ook een rol. Deze krachten op gebiedsniveau worden in het onderzoek vergeleken met krachten die van buiten een gebied komen. Landbouwbedrijven leveren immers meestal aan (lange) voedselketens die opereren in landsgrensoverschrijdende markten en wat daar gebeurt, heeft ook veel invloed op wat ondernemers kunnen en willen.

De resultaten en conclusies van het onderzoek vormen input voor de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023). Deze studie evalueert de bijdragen van beleidsstrategieën van de provincies en het Rijk aan de drie hoofdambities van het natuurbeleid, de vormgeving en resultaten van interbestuurlijke samenwerking en het handelingsperspectief voor Rijk en provincies om tot betere resultaten te komen. Landbouw en natuur is een van de thema's binnen de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact.

De volgende onderzoeksvragen zijn gebruikt:

1. Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?
2. Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?
3. Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur.
4. Passen de interventies van Rijk en provincies bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?
5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

1.3 Onderzoeksmethode

1.3.1 Vooronderzoek 2021

In het najaar van 2021 is een voorbereidende studie gedaan om de focus van het onderzoek voor te bereiden. Hiertoe heeft een workshop plaatsgevonden die in het kader van de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact werd georganiseerd. Aanvullend zijn enkele gesprekken gevoerd en zijn provinciale landbouwplannen geanalyseerd (zie hiervoor Bijlage 1).

⁴ Meer uitvoerige informatie is te vinden in: Gerritsen, A. L., Agricola, H. J., Aalbers, C. & Gies, E. (2022). Ruimtelijk-economische condities landbouw voor natuur: Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid. Wageningen: WOT Natuur & Milieu, WOT-rapport 145.

1.3.2 Ontwikkeling typologie (2022)

In het onderzoek zijn in het voorjaar van 2022 – als uitwerking van de eerste vraag – een set aan 'relaties' tussen natuur en landbouw uitgewerkt in een typologie. Hiermee wilden we een van de kijkrichtingen expliciet maken waarmee de onderzoeksvragen onderzocht konden worden. Deze typologie bevat manieren waarop landbouw en natuur met elkaar verbonden zijn of zouden moeten zijn, aangezien het ook om iets gaat dat door actoren wordt nagestreefd. Die manieren gaan over biofysische aspecten (typen natuur, condities, bijdragen aan groei landbouwgewassen etc.), maar ook om economische aspecten (verdienmodellen) en om interventies en instrumenten (hoe wordt de verbinding tot stand gebracht?). De relaties worden beschouwd als iets dat in de praktijk is ontstaan en/of nog aan het ontstaan is, gegeven ook het krachtenveld waarbinnen ze tot ontwikkeling komen. De eerste stap van het onderzoek is dan ook om deze relaties in interactie met de praktijk uit te werken, uit te diepen en te vergelijken. Hierbij is ook ingegaan op de huidige en toekomstige interventies die deze relaties tot stand (zullen) brengen. In juli 2022 zijn de opzet en de concept-typologie besproken met de IPO-werkgroep Vitaal Platteland.

1.3.3 Casestudies (2022-2023)

De typologie werd toegepast in gebiedscases. Er is gekozen voor een casestudie omdat deze methode zich goed leent voor een exploratief onderzoek als dit. Er was sprake van een snel veranderende beleidscontext en de onderzochte vragen konden niet met bestaande documentatie of een generieke interviewronde beantwoord worden. Bovendien werd beoogd om een bijdrage te leveren aan gebiedsgerichte benaderingen zoals die binnen het rijks- en provinciale beleid voorgestaan werden rondom natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Bovendien deed de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Folkert et al., 2020) ook een oproep om het natuurbeleid via integrale gebiedsontwikkeling op te pakken.

De bespreking met de IPO-werkgroep Vitaal Platteland is benut om de voorselectie van cases te toetsen en met contactpersonen is verkend wat de insteek per casus zou kunnen zijn. In de casestudies zijn de geselecteerde relaties tussen landbouw en natuur onderzocht, met name voor wat partijen wensen te realiseren. In de casestudies wordt bovendien de passendheid van de waargenomen interventielogica beoordeeld in het licht van de relaties tussen landbouw en natuur en specifieke contextfactoren, zoals de historie aan gebiedsprocessen, de diversiteit aan opgaven en het type landbouw en natuur in het gebied. Deze casestudies dienen niet zozeer om het bovenstaande kader te toetsen, maar om het kader toe te passen en daardoor met inhoud te vullen. De casestudies leggen de focus op de omgeving (ruimtelijk, fysiek en institutioneel) waarbinnen de uitgewerkte relaties tussen landbouw en natuur tot stand komen. Er wordt onderzocht waar de landbouw qua betrokkenheid bij natuur vandaan komt (inclusief de relatie met natuur), wat de huidige kenmerken zijn (zowel vanuit landbouw als natuur bekeken) en welke instituties zich hebben ontwikkeld, al dan niet in relatie met de omgeving. Dat wordt concreet door voorbeelden te beschouwen, in het bijzonder op gebiedsniveau en door het ontstane beeld te confronteren met (natuur)opgaven en (toekomstige) invloeden die daarop uitgeoefend worden (klimaat, verstedelijking, veranderende handelsrelaties etc.). Vervolgens worden de voors en tegens van de relaties tussen landbouw en natuur in de cases beoordeeld, met ook aandacht voor interventies en instrumenten. Daarbij gaat het om de krachten achter adoptie van de betreffende relaties tussen landbouw en natuur. Hier zullen diverse informatiebronnen bij gebruikt worden, waaronder documenten, interviews en/of gestructureerde workshops en ruimtelijke en bedrijfsdata. De concept-casestudiebeschrijvingen zijn ter commentaar voorgelegd aan de respondenten.

Cases zijn geselecteerd op basis van een aantal vereisten:

- Er spelen diverse opgaven, zoals natuur, waterkwaliteit, bodemdaling, verstedelijking etc. Gebieden waarin landbouw of natuur echt dominerend zijn, zijn minder relevant.
- De cases dienen een goede geografische spreiding te hebben, waarbij zowel Laag- als Hoog-Nederland aan bod komt.
- De cases zijn onderscheidend in typen landbouw en natuur.
- De cases zijn relevant om relaties tussen landbouw en natuur te beschouwen; gebieden die (bijna) volledig in het teken van natuurbeheer dan wel van hoogproductieve landbouw staan, passen niet.
- De cases dienen relevant te zijn voor beleidsontwikkeling, in het bijzonder rondom gebiedsgerichte aanpakken.

Als cases zijn gekozen:

1. Noordwest-Utrecht (Utrechtse Venen)
2. Gelderse IJsselvallei
3. Drents Plateau

Ad 1: Utrechtse Venen

De Utrechtse Venen zijn vanwege de integraliteit aan opgaven – zoals ook beschreven in de Utrechtse veenweidestrategie – relevant voor gebiedsgericht werken, zowel rondom relatief kleine Natura 2000-gebieden (Botshol, gebiedsproces Waardassacker, Botshol en Nellestein) als voor NNN als voor bredere plattelandontwikkeling. De casus staat voor Laag-Nederland in het westen van het land met zijn gecontroleerde watersysteem met polders en de veenweideproblematiek. Er zijn opgaven op het vlak van waterkwaliteit en waterkwantiteit en de relatie tot natuur, het gaat erover de toekomst van de landbouw en de bescherming van weidevogels via het ANLb, en ook de invloed van stikstof op het Natura 2000-gebied Botshol speelt een belangrijke rol. Bovendien zijn de Utrechtse Venen onderdeel van het Groene Hart. Een regio met vooral grondgebonden graasdierhouderij, met relatief veel agrarisch natuur- en landschapsbeheer en verbredingsactiviteiten. De landbouw is hier gemiddeld wat extensiever dan gemiddeld in Nederland. Daarnaast lopen er in het bredere gebied van de Utrechtse Venen verschillende gebiedsprocessen naast elkaar.

Ad 2: De Gelderse IJsselvallei

In de Gelderse IJsselvallei spelen diverse opgaven, met name rondom waterbeheer (verdroging, verzuring) agrarisch natuurbeheer en – voor deelgebied Brummen – onderdeel van het door de provincie Gelderland onderscheiden overgangsgebied voor stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden Veluwe en Landgoederen Brummen. Bovendien grens het gebied aan de IJssel (tevens onderdeel van een Natura 2000-gebied). De landbouw wordt met name in het zuidelijke deel gekenmerkt door grondgebonden landbouw, gemiddeld genomen enigszins minder intensief dan gemiddeld in Nederland, met relatief veel agrarisch natuurbeheer en andere verbredingsactiviteiten. In het noordelijke deel is de landbouw wat grootschaliger en minder verweven met natuur. Daar is de invloed van stedelijk gebied (Apeldoorn, Deventer, Zutphen) groter. De Gelderse IJsselvallei hoort bij Hoog-Nederland, maar dan gelegen op de flanken van zowel het rivierengebied met uiterwaarden als van de hoge zandgronden. Dit is een regio die voor klimaatadaptatie buitengewoon relevant is, vooral ook in relatie tot behoud en ontwikkeling van natuurwaarden.

Ad 3: Drents Plateau

Het Drents Plateau bestaat uit de hogere zandgronden in de provincie Drenthe, die doorkruist worden door beken. Drenthe kent relatief veel natuur met diverse Natura 2000-gebieden. Ook is hier veel NNN-natuur ontwikkeld. De provincie is dan ook een belangrijk toeristisch gebied. De provincie kende historisch relatief weinig agrarisch natuurbeheer en hoewel er een relatief lange traditie bestaat in kringlooplandbouw (Holster et al., 2013) is de landbouw niet per se sterk verbonden met natuur. Schaalvergroting en intensivering zijn hier nog aan de orde. Nabij Natura 2000-gebieden bevinden zich bovendien ook intensieve teelten, zoals lelies. Tegelijkertijd zijn er wel diverse ondernemers bezig met het versterken van natuur en landbouw. Deze worden door de provincies ook gesteund, bijvoorbeeld via het BBND-programma, de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland en het systeem van Key Performance Indicators (KPI's) dat nog in ontwikkeling is.

Voor deze casestudies zijn interviews uitgevoerd (Bijlage 2 en 3), aangevuld met een documentenanalyse en een landbouwstructuuranalyse van CBS Landbouwtellingen-informatie (Bijlage 4).⁵ De interviews hebben een semigestructureerd karakter.

⁵ Hierin is het Drents Plateau opgedeeld in twee deelgebieden die gezamenlijk slechts een deel van het gehele gebied bevatten. Hiervoor is gekozen vanwege de grootte van het gebied en omdat er binnen het Drentse Plateau relatief grote verschillen bestaan in de agrarische structuur. Ook in de interviews is ingegaan op die twee deelgebieden (Zuidwest-Drents Plateau en Noordelijk Drents Plateau).

1.3.4 Beoordeling van interventielogica's

Op basis van de onderzoeksactiviteiten die hierboven behandeld zijn, werden de onderzoeksvragen beantwoord. Daarbij is ook ingegaan op de rol van regionale verschillen (fysisch, sociaal, bestuurlijk, economisch en ecologisch). De beoordeling bevat een inschatting van wat er mogelijk is met de onderscheiden relaties en wat ervan verwacht mag worden. Vervolgens is beoordeeld of dit gezien de opgaven die op het agrarisch gebied afkomen voldoende is en of er geen andere aanpak nodig is en wat hier succes- en faalfactoren bij zijn. Daar zijn conclusies over geformuleerd. In het kader van de Lerende Evaluatie Natuurpact zijn deze conclusies de input geweest voor twee van de tien lessen die in de evaluatie van het Natuurpact zijn opgenomen.

Op de eindworkshop van de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact is een sessie gehouden (Bijlage 5) waarin de conclusies zijn getoetst door te bespreken wat betrokkenen bij het natuurbeleid zien als manieren om de relatie landbouw-natuur te versterken. De aanwezigen hadden daarvoor informatie gekregen over de conclusies van het onderzoek. Er heeft nog een apart gesprek plaatsgevonden met een landbouwvertegenwoordiger. Dat is gecombineerd met een interview voor de casus Zuidelijke IJsselvallei.

1.3.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkelde typologie. In de daaropvolgende drie hoofdstukken worden de casestudies aan de hand hiervan behandeld. Aan het eind van elk van de drie hoofdstukken worden voor de betreffende casus aan de hand van de onderzoeksvragen conclusies geformuleerd. In het laatste hoofdstuk worden eindconclusies geformuleerd. Vervolgens is een aantal bijlagen opgenomen:

- Bijlage 1: Bestudeerde provinciale beleidsdocumenten
- Bijlage 2: Gebruikte interviewvragen
- Bijlage 3: Overzicht van respondenten
- Bijlage 4: Agrarische structuuranalyses voor de drie casusgebieden
- Bijlage 5: Verslag deelsessie 'natuur en landbouw/natuurinclusieve landbouw'

2 Analytisch kader relaties landbouw en natuur

2.1 Relaties landbouw en natuur

In dit hoofdstuk wordt het analytisch kader beschreven dat in het onderzoek is ontwikkeld en dat is gebruikt om in casestudies nader te verkennen welke interventielogica's de betreffende provincies hanteren rondom het versterken van natuur en landbouw. In de interventielogica staat centraal hoe in te zetten interventies gekoppeld zijn aan wat men beoogt te realiseren (de relatie landbouw en natuur) en aan de pad-afhankelijkheden en omgevingsfactoren hierbij. Als eerste gaan we in op de relaties tussen landbouw en natuur en hoe die eruit kunnen zien. Zoals in Hoofdstuk 1 is beschreven, zijn er diverse manieren om te kijken naar landbouw en natuur, waarbij er zowel sprake is van scheidings- als van verwevingsbenaderingen. Bij *scheidingsdenken* gaat het erover dat landbouw en natuur ruimte hebben om zich te ontwikkelen en daarbij vooral last van elkaar zouden hebben. Bij *verwevingsbenaderingen* gaat het erom dat landbouw en natuur samenhangen en, onder bepaalde condities, baat hebben bij elkaar. Dan gaat het over agrarisch natuurbeheer, groenblauwe dooradering, natuurinclusiviteit, bodemgezondheid en, meeromvattend, over ecosysteemdiensten. Het gaat te ver om hier uitputtend deze discussie te behandelen, maar wel gaan we kort in op relevant onderzoek waarin verschillende visies op natuur en/of landbouw worden verkend.

De eerste studies die daarbij aan bod moeten komen, zijn de verschillende Natuurverkenningen van het Planbureau voor de Leefomgeving, ondersteund door Wageningen Universiteit & Research. Elke vier jaar wordt er zo'n verkenning uitgevoerd die zich richt op de lange termijn (bijvoorbeeld 2050 voor de Natuurverkenning uit 2022). Hierin wordt gewerkt met natuurscenario's en wordt onderzocht wat deze (kunnen) betekenen voor de natuuropgave(n) en welke interventies nodig zijn om de scenario's mogelijk te maken. In de Natuurverkenningen 2012 werd onderscheid gemaakt in de scenario's 'vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur' (PBL, 2012). Vitale natuur ging vooral over natuur in termen van biodiversiteit, soorten en habitats, beleefbare natuur of recreatie, toerisme en cultuurhistorie, functionele natuur over ecosysteemdiensten en inpasbare natuur over natuur die vooral het gevolg is van andere ruimtelijke ontwikkelingen. In de op Europa gerichte Nature Outlook (2015) werden deze scenario's nog wat verder ontwikkeld. Elk scenario bevat een andere manier van kijken naar natuur. Recentelijk is in het kader van de Natuurverkenningen (Bremen et al., 2022) een natuurscenario uitgewerkt dat zich richt op natuurinclusiviteit, inclusief de rol van de landbouw daarin. Ook werd er gekeken naar 'business as usual' en naar wat in 2021 vitale natuur werd genoemd, met name naar wat er nodig is voor een hoger doelbereik.

Deze scenario's representeren een manier om aan te sluiten bij de belevingswereld van de gebruikers van de Natuurverkenningen en dat zijn in het bijzonder overheden en natuurbeheerders, maar ook breder, de samenleving. Dat aansluiten bij de belevingswereld is van belang, omdat mensen verschillen in wat ze waarderen in natuur en landschap. Dat heeft onder andere te maken met wat voor een relatie ze hebben met natuur en landschap (Mattijssen et al., 2020) en dus ook of er een verbondenheid met agrarische activiteiten is of niet. Het gaat daarbij bovendien niet alleen om de relatie zelf en in welke vorm, maar ook over *waarom* actoren die nastreven. Deze motivaties kunnen verschillen. Baumgartner & Ebner (2010) maken bijvoorbeeld onderscheid in vier typen motivatie: een introverte, een extraverte, een conservatieve en een visionaire. In het *introverte* type staat centraal of het verbinden van natuur en economie nodig en nuttig is voor het bedrijf. De nadruk ligt op het voldoen aan wettelijke en andere externe standaarden om risico's voor het bedrijf te beperken. De druk om duurzaamheidsactiviteiten te ondernemen komt van buiten, maar de acties die hierop volgen, zijn naar binnen gericht. In het *extraverte* type richten deze maatregelen zich op de externe relaties van het bedrijf. Hierbij hoort het actief informeren van stakeholders van relevante activiteiten om tot een relatie op basis van vertrouwen te komen. Het *conservatieve* type gaat over het bevorderen van de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Het *visionaire* type ziet duurzaamheid of natuur als onderdeel van de bedrijfsstrategie; dit zorgt voor concurrentievoordeel, omdat er unieke waarde wordt geleverd aan klanten en aan andere actoren. Dit kan een opportunistische achtergrond hebben, maar duurzaamheid en natuur kunnen ook verankerd zijn in de 'normatieve laag' van een bedrijf.

Terugkerend naar de perspectieven op natuur en landbouw is er in het onderzoek aandacht geweest voor verschillende typen landbouw. Voor dit rapport is in de eerste plaats het concept natuurinclusieve landbouw van belang. Dit is omschreven als *"een economisch rendabel landbouwsysteem, dat optimaal beheer van natuurlijke hulpbronnen duurzaam integreert in bedrijfsvoering, inclusief zorg voor ecologische functies en de biodiversiteit op en om het bedrijf"* (Van Doorn et al., 2016). Daarbij ligt voor natuurinclusiviteit de nadruk op natuur als natuurlijke hulpbron en als biodiversiteit (op landbouwgrond) die de landbouw optimaal beheert en er zorg voor draagt dat ecologische functies zich kunnen manifesteren. Welk type landbouw hier dan bij hoort is minder duidelijk, maar in ieder geval één die de diensten die de natuur levert benut of mogelijk maakt. Natuurinclusiviteit is een kenmerk dat een landbouwbedrijf in mindere of meerdere mate kan bezitten. Erisman et al. (2017) onderscheiden vier niveaus van natuurinclusiviteit:

- Niveau 0: Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.
- Niveau 1: Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.
- Niveau 2: Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.
- Niveau 3: Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veerassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

De hogere niveaus (2 en 3) van natuurinclusiviteit zijn vooral van belang voor Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland. Daarbij gaat het bovendien niet alleen om het type maatregelen dat een bedrijf neemt, maar ook waar deze genomen worden. Dit geldt in het bijzonder voor natuurbeheer op landbouwpercelen en voor de aanwezigheid van landschapselementen, zoals houtwallen en singels. Waar het nog relatief veel voorkomt dat bedrijven op 10 tot 20% van het land natuurmaatregelen nemen (zeker als landbouwbedrijven deelnemen aan agrarisch natuurbeheer), is het ingrijpender om dit op 50% of zelfs 100% van de percelen te doen (Bouma et al., 2020).

Dit natuurinclusieve landbouwscenario is maar een van de mogelijke visies op de relatie tussen landbouw en natuur. Inspiratie voor andere typen is te vinden in het onderzoek naar agrarische bedrijfsstijlen (Van der Ploeg, 1999), waarin verschillende aspecten van de bedrijfsvoering centraal staan. Hierin is de agrarische bedrijfsvoering echter het belangrijkste en niet zozeer de functie van natuur hierin. Wel maakte dit werk duidelijk dat er niet één 'landbouw' is. Andere inspiratievormen zijn te vinden in de diverse benaderingen rondom biologische landbouw, verbrede landbouw of multifunctionele landbouw, kringlooplandbouw en Boeren voor natuur. Bij sommige van deze concepten staat de verbinding tussen natuur en landbouw in de aandacht, waarbij deze zich vooral richten op een verweving van natuur en landbouw. Bij multifunctionele en verbrede landbouw – en in zekere zin ook bij biologische landbouw – staan alternatieve verdienmodellen centraal. Inkomsten worden niet alleen behaald uit de agrarische productie, maar ook uit andere diensten die aan burger en consument worden geleverd. Die kunnen samenhangen met beheer van natuurlijk kapitaal, maar het kan ook gaan om zaken als korte ketens, campings, opslag, duurzame energie etc. Voor zover deze bedrijven 'iets aan natuur doen', zal dit te relateren zijn aan deze nevenactiviteiten dan wel aan manieren om een relatie aan te gaan met burger en consument. Bij de bedrijfsstijl 'Boeren voor natuur' (Westerink, 2018) is de druk om voor de markt te presteren gedeeltelijk weggenomen met een structurele bijdrage van de overheid voor geleverde natuurwaarden, vergelijkbaar met de beloning die terreinbeherende organisaties (TBO's) ontvangen voor het beheren van natuur.

2.2 Interventiologica provincies en de relatie landbouw en natuur

In samenhang met de relaties tussen landbouw en natuur staat in dit rapport de provinciale interventiologica centraal en dan vooral die van provincies, aangezien zij in de uitvoering van het Natuurpact de centrale actor zijn. In deze paragraaf behandelen we hoe provincies de visie op de relatie tussen landbouw en natuur zien en welke interventiologica ze hieraan koppelen. Een interventiologica is een hypothese over hoe een interventie tot de beoogde resultaten leidt (Arkesteijn et al., 2007). Dit wordt ook wel omschreven als de beleidstheorie.

Voor de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 hebben Gerritsen et al. (2020) de interventiologica rondom natuurinclusieve landbouw onderzocht. Wat betreft de relatie tussen landbouw en natuur is vooral gekeken naar een verweving van landbouw en natuur op landbouwgrond; veelal buiten het Natuurnetwerk Nederland. Dit was toen nog relatief nieuw en er was nog veel in beweging, maar er kon houvast gevonden worden in een in IPO-verband opgestelde notitie. Hierin staat dat de provincies een duurzame landbouw met focus op natuurinclusiviteit willen bevorderen, zodanig dat (IPO, 2017):

- "(milieu-, bodem- en water)knelpuntsituaties en andere vormen van negatieve effecten op bijvoorbeeld natuurwaarden zijn opgelost;
- bovenwettelijk wordt bijgedragen aan milieu respectievelijk ecologie;
- de landbouw productiemethoden gebruikt die de milieu- en ecologische, alsmede de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten behouden en versterken;
- de achteruitgang in de biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan is gebracht, een keerpunt richting 'toename biodiversiteit' is bereikt."

Bij bovenstaande ambities hoorden ook de ambitie om het sluiten van kringlopen te bevorderen en de korte ketens met een eerlijke prijs voor de boer te stimuleren (IPO, 2017). Dit laatste punt is in feite al een interventie die men noodzakelijk achtte om tot een natuurinclusieve landbouw te komen. Dat laatste was de overkoepelende visie voor verduurzaming van de landbouw. Samenvattend richtte de provinciale strategie zich ten tijde van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 op het stimuleren van bedrijven die natuurinclusiever willen gaan werken dan wel overwegen om die beslissing te nemen. Vervolgens werden daar allerlei ondersteunende activiteiten op gericht om het deze ondernemers mogelijk te maken de overstap te maken en om waar nodig de plannen nog te versterken. Dit betrof onder andere subsidies, het leggen van verbindingen tussen personen en organisaties en kennisuitwisseling. Uiteindelijk zouden de initiatieven van deze voorlopers navolging moeten krijgen van andere landbouwbedrijven. Op deze manier beoogt men een transitie in gang te zetten die leidt tot het tot staan brengen van de achteruitgang van biodiversiteit in het agrarisch gebied, het oplossen van negatieve knelpunten rondom milieu, bodem en water, en het behoud en versterken van milieu-, ecologische en landschappelijke ruimtelijke kwaliteiten. Bovendien zou dit ook tot een beter inkomen voor de boer moeten leiden. Hierdoor werd beoogd natuur en landbouw meer te verbinden en meer harmonieus samen te laten bestaan. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze ambities niet per se betrekking hebben op het NNN, hoewel wel werd aangegeven (aldus Gerritsen et al. (2020)) dat in gebieden rondom het NNN (het begrip overgangsgebieden kwam net op) wel een hogere concentratie aan natuurinclusieve bedrijven wenselijk is dan elders in het landelijk gebied. Dit omdat deze bedrijven beter zouden passen bij het verminderen van de milieudruk en het realiseren van ecologische verbindingen dan andere typen landbouwbedrijven. Dat was geen formeel beleid, maar werd in de praktijk soms wel zo ingestoken.

Er zit een aantal (impliciete) aannames achter deze strategie (Gerritsen et al., 2020):

- De transitie naar natuurinclusieve landbouw vergt investeringen om een groep bedrijven te laten ontstaan en groeien die natuurinclusieve landbouw op hun bedrijven gaan toepassen, in het bijzonder in grondgebonden sectoren.
- Er zijn ondernemers te vinden die dit willen en kunnen. Dat zullen meestal geen gemiddelde boeren zijn, maar voorlopers.
- De ondersteuning van natuurinclusieve landbouw zou zich met name moeten richten op individuele en samenwerkende ondernemers en hun bedrijfsontwikkelplannen.

- Bij het ontwikkelen van dergelijke innovatieve plannen hebben de boeren ondersteuning nodig in netwerk, kennis en geld, door overheden en ketenbedrijven.
- Voor de implementatie van deze plannen is ook ondersteuning nodig. Dat zit bij de omvorming van de bedrijven en in de totstandkoming van een verdienmodel via korte ketens.
- De maatregelen en verdienmodellen van de eerste ondernemers zullen door de markt opgeschaald worden.

Tekstkader Samenvatting van de gedeelde provinciale strategie voor landbouw en natuur in 2020 (Gerritsen et al., 2020)

Provincies willen:

- de achteruitgang in de biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan brengen om een keerpunt richting 'toename biodiversiteit' te bereiken.

Dit vergt natuurinclusieve landbouw en dat bestaat uit:

- bovenwettelijk bijdragen aan oplossen knelpunten milieu en ecologie;
- landbouwproductiemethoden die de milieu- en ecologische, alsmede landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten behouden en versterken;
- sluiten van kringlopen;
- korte ketens voor inkomen boer, zodat deze ook kan ondernemen met natuur

Provincies ondersteunen dit door:

- Mede ondersteunen innovatie- en planontwikkelingsproces (samenwerkende) ondernemers
 - Netwerk (andere boeren en ketenpartijen)
 - Kennis
 - Geld
- Ondersteunen omvorming bedrijven (deels gebiedsgericht, deels niet)
 - Netwerk (andere boeren en ketenpartijen)
 - Kennis
 - Geld (deels ook grond)
 - Regels (flexibiliteit in specifieke gevallen)

Sinds de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020 hebben veel provincies landbouwvisies en andere strategische documenten opgesteld.⁶ Andere provincies hadden al eerder dergelijke documenten uitgebracht. De oudste stamt uit 2015. Het zijn visies (zie Bijlage 1 voor het overzicht van de bestudeerde documenten) die zich specifiek op landbouw richten, maar natuur zit er vrijwel altijd wel in, maar dan vanuit agrarisch perspectief en dat is juist heel relevant voor dit onderzoek. Ze vormen immers een aanvulling op hoe er in natuurplannen naar het agrarisch gebied wordt gekeken (daarvoor verwijzen we naar Pleijte et al., 2023).

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat waar voorheen natuurinclusieve landbouw nog vooral bij 'de afdeling natuur' zat, het nu meer een integraal onderdeel geworden is van het landbouwbeleid en heeft het daar ook richting aan gegeven. Natuurinclusiviteit hoort in deze documenten ook bij kringlooplandbouw en wordt tevens gekoppeld aan korte ketens. Men richt zich daarbij niet meer zozeer op voorlopers, maar op de gehele sector, vaak aangeduid als 'het peloton'. Waargenomen is verder dat:

- Alle provincies ambities hebben op het vlak van een landbouw die economisch krachtig is en een goed inkomen voor de boer oplevert, maar ook meer dan nu duurzaam is en bijdraagt aan opgaven zoals natuur, milieu en klimaat.
- Provincies zich vooral richten op korte ketens en biologische landbouw, maar sommige provincies zetten ook in op hoogproductievere landbouwtypen (Drenthe, Friesland, Gelderland, Limburg, Zeeland, Noord-Brabant).

⁶ De informatieverzameling van het onderzoek heeft in 2022 plaatsgevonden. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd voordat de provinciale plannen voor NPLG gereed kwamen. Die zijn dan ook niet gebruikt in het onderzoek.

- Provincies zich positioneren als netwerkpartner met een voorkeur voor stimuleren en faciliteren. Soms wordt ook een regulerende rol genoemd voor de provincie (Utrecht).
- Er provincies zijn die landbouw en natuur als innovatie- of transitieopgave benaderen (Utrecht, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant).
- Er provincies zijn die de innovaties willen uitrollen over het peloton en het daarom meer als implementatie zien (Friesland, Overijssel, Gelderland).
- Noord-Holland het heeft over 'voedsel' i.p.v. landbouw en een voedselsysteem perspectief gebruikt, waarbij het dus niet alleen over de primaire productie gaat. Noord-Brabant hanteert ook een ketenperspectief en ze hanteren ook systeemtaal.
- Er enkele provincies zijn waar natuurinclusieve landbouw weinig nadruk krijgt, maar waar ze er via partners, netwerken en projecten toch uitwerking aan geven (Zeeland en Limburg).

We zien natuurinclusiviteit dus benaderd worden vanuit de agrarische bedrijfsvoering en vanuit de bedrijfsomgeving (keten). Wat betreft de interventies ligt de focus nog steeds sterk op het reguleren, ondersteunen en faciliteren, waarbij er meer nadrukkelijk gekeken wordt naar de totstandkoming van een stelsel van 'key performance indicators' (KPI's) voor primaire landbouwbedrijven in de keten (gekoppeld aan een *license to operate*) en alternatieve korte ketens waar de boer een beter verdienmodel door verkrijgt.

Nog recenter is er een IPO positionpaper *Landbouw en Voedsel* verschenen (IPO, 2022). Dit heeft als ondertitel: *Van natuur bij landbouw, naar natuur onder landbouw*. Daarbij ligt er een duidelijke focus op de bodem en op ecosysteemdiensten. Ook is er nadrukkelijk aandacht voor het zogenaamde perspectief voor de landbouw, wat ook in politieke discussies in Den Haag en op de provinciehuizen een centrale rol speelt. Daarbij is het behoud van landbouw een doel op zich. Hiervoor wordt ook gekeken naar de keten, de consument en de kenniseconomie. Bijvoorbeeld (IPO, 2022). Wel ziet men de diverse natuuropgaven (zoals stikstof) als een gegeven.

Sinds 2020 is de nadruk in het natuurbeleid relatief wat minder komen te liggen bij natuurinclusiviteit zelf, maar daarmee is de aandacht voor natuur niet verdwenen. Met alle aandacht voor stikstof is deze nog uitermate relevant. Wel lijkt er minder sprake te zijn van een focus op de vaak veronderstelde symbiotische relatie tussen landbouw en natuur. Zo wordt gesteld dat landbouw en natuur meer in balans met elkaar moeten komen maar niet vanwege de economische waarde van natuur, maar omdat dit nodig is voor natuur. Bijvoorbeeld. "... we moeten toe naar een ander landbouwsysteem dat minder belastend is voor de leefomgeving" (IPO, 2022, p. 24). De provincies stelden vast dat er een opgave voor de landbouw ligt en er is vervolgens veel aandacht voor het perspectief voor toekomstgerichte agrarische bedrijven. Hier zit kennelijk de impliciete analyse achter dat het voortbestaan van deze bedrijven onder druk staat en dat hier actie op genomen moet worden. Het element van de kenniseconomie gaat vooral over technologische maatregelen, zoals staltechnieken, mestverwerking en plant- en zaadveredeling. Dit wijst ook niet op verweving van natuur met de landbouw. De ambities rondom natuurinclusiviteit zijn sinds 2020 dus duidelijk aan het veranderen en daarmee verschuift de focus op een relatie tussen natuur en landbouw ook; de mate waarin en de manier waarop zijn nog onbekend. Nieuwe ambities en interventies zijn nog niet heel duidelijk en overlappen deels ook.

Ten slotte zijn de veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid ook relevant voor beleid rondom natuur en landbouw. Het GLB biedt inkomenssteun aan agrariërs en biedt vergoedingen voor prestaties. In 2023 is het aangepaste stelsel ingevoerd. Een nieuw element hierin is de verhoogde conditionaliteit, de optelsom van onder meer de huidige vergroeningseisen en de normen voor een goede landbouw- en milieupraktijk (GLMC). Boeren die niet voldoen aan de verschillende wettelijke eisen, worden gekort op grondgebonden betalingen (toeslagen) en komen ook niet in aanmerking voor doelgerichte stimulerende betalingen voor praktijken die verdergaan dan die eisen (ecoregeling). Het GLB wil daarmee meer rekening houden met de uitdagingen in bepaalde gebieden (denk aan veenweidegebieden) door bedrijven in deze gebieden te ondersteunen. Zo komen er subsidies voor het maken van integrale gebiedsplannen, innovaties en voor de gebiedsprocessen, waarbij het waterpeil wordt verhoogd en de bedrijven gaan extensiveren. Hetzelfde geldt voor bedrijven nabij Natura 2000-gebieden, die stikstof uitstoten nabij kwetsbare natuur. In het nieuwe GLB worden boeren ondersteund door publieke diensten aan klimaat en leefomgeving te belonen met subsidies voor maatschappelijke diensten. Dit gebeurt voornamelijk via de nieuwe ecoregeling en agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB). Uit een lijst ecoactiviteiten kan een ondernemer kiezen wat

bij haar/zijn bedrijfsvoering en interesses past. Hoe meer een boer zich inspannt, hoe hoger de vergoeding. De inspanning die een boer levert, bepaalt of haar/zijn bedrijf in de categorie brons, zilver of goud valt (hiermee wordt de hoogte van premie per hectare vastgesteld). Deze regeling geeft vorm aan het idee dat boeren naast hun inkomen uit de markt ook een beloning moeten ontvangen voor het beheren van landschap en het verbeteren van het milieu (stapelen van beloningen). Hiervan was in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer al langer sprake, maar dit type interventie is met het nieuwe GLB versterkt.

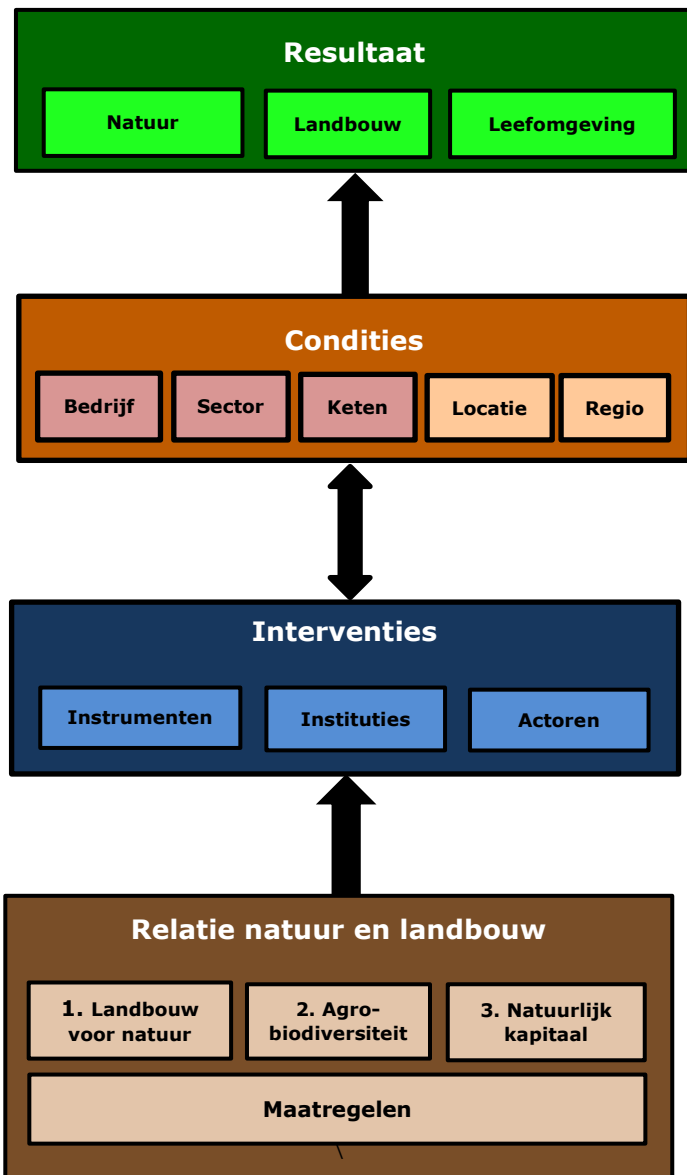
2.3 Typologie relaties landbouw en natuur

In deze paragraaf wordt een typologie van relaties tussen landbouw en natuur gepresenteerd. Deze typologie richt zich op een meerdere of mindere mate van verweving tussen landbouw en natuur en de maatregelen op boerenland die hierbij horen. Het onderzoek gaat immers over het bereiken van natuurdoelen via maatregelen op landbouwgrond. Daarbij is breder gekeken dan die natuurdoelen, maar de Lerende Evaluatie van het Natuurpact gaat hier uiteindelijk wel over. Het perspectief dat landbouw en natuur zo min mogelijk met elkaar te maken moeten hebben, hebben we dus niet opgenomen.

In de ontwikkelde interventie-typologie staan vier kernbegrippen centraal: *relaties, resultaten, interventies en condities*. Met relaties tussen landbouw en natuur wordt het type natuur en landbouw bedoeld dat nagestreefd wordt en de verhouding tussen landbouw en natuur die hierbij gehanteerd wordt. Dit zijn in feite perspectieven op landbouw en natuur. De typen relaties tussen landbouw en natuur zijn ontwikkeld op basis van een scan van onderzoek naar natuur en landbouw (bijvoorbeeld Gerritsen et al., 2020; 2022; Gerritsen & Agricola, 2023; Gies, Van Doorn & Bos, 2019) en met name studies die voor de Natuurverkenningen (PBL, 2012; Dammers et al., 2017; Breman et al., 2022), de Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Folkert & Boonstra, 2017; Folkert et al., 2020; Bouwma et al., 2023; Gerritsen et al., 2020; Gerritsen, Aalbers & Agricola, 2020) en de Balans van de Leefomgeving de afgelopen tien jaar zijn uitgevoerd. Er is niet alleen gekeken naar die relaties zelf, maar ook naar wat provincies en andere partijen doen om de relaties te versterken en het waarom, ofwel de interventielogica. Bij interventies gaat het dan door overheden uitgeoefende prikkels, via instrumenten en bredere sturingsstijlen. Ook is van belang welke actoren hier een rol in spelen en of er instituties in het leven worden geroepen, zoals de agrarische collectieven of een samenwerkingsstructuur rondom nieuwe verdienmodellen. Hierbij hoort ook welke resultaten interventies en relaties opleveren. Wat levert dat op voor landbouw, natuur en voor de bredere leefomgeving? Bij leefomgeving kan het gaan om fysieke zaken als bodem en klimaat, maar ook op om minder materiële zaken zoals identiteit en verbondenheid.

Met deze onderdelen kan beoordeeld worden of een gevolgde beleidsstrategie passend is. Hiertoe is er nog één aspect van belang en dat is wat we samenvatten met het woord 'condities'. Een beleidsinterventie heeft haar weerslag op het agrarisch bedrijf en/of op andere schakels in de keten (toelevering, logistiek, verwerking, handel, consumptie). Bovendien ligt dat bedrijf met haar percelen in een gebied en een grotere regio. Hoewel Nederland in oppervlak een relatief klein land is, zijn er wel degelijk verschillen in het agrarisch grondgebruik, in het areaal landbouwgrond, in de grondprijs, in de bedrijfsontwikkeling en – alles bij elkaar – in het agrarisch ontwikkelpad (Gerritsen et al., 2020; 2022). Ontwikkelpad impliceert bovendien dat die ruimtelijke verschillen een historie kennen en dat die historie door kan werken in het heden. Tevens zijn er verschillen in bodemsoort en hydrologische condities, wonen niet overal in Nederland evenveel mensen en zijn er niet overal evenveel of gelijksoortige natuurgebieden. Ook zijn de opgaven voor natuur – zoals stikstof – niet overal gelijk. Het achterliggende doel is om te verkennen of de passendheid van overheidsinterventies en ambities rondom specifieke natuur- en landbouwrelaties verschilt tussen Nederlandse gebieden.

In Figuur 2.1 hieronder staan de belangrijkste begrippen. Deze worden eerste kort toegelicht en meer uitgebreid behandeld in de daaropvolgende tabel.



Figuur 2.1 Analytisch kader landbouw en natuur

Startpunt voor het gebruik van het kader zijn de verschillende relaties tussen landbouw en natuur die onderaan Figuur 2.1 genoemd worden. Deze relaties bevatten wat in de praktijk vanuit beleid en ook maatschappelijk initiatief beoogd wordt en waaraan gewerkt wordt om dit dichterbij te brengen. Het zijn dus sets aan praktijken en narratieven over deze praktijken. Daarom leggen we ook de koppeling met concrete maatregelen. Aangezien we met een beleidsevaluatie van het natuurbeleid bezig waren, benaderen we de relaties in eerste instantie vanuit natuur en kijken hoe de landbouw daarbij past en daarmee ook wat voor resultaat er geboekt zal worden. Het gaat om 1) *Landbouw ten bate van natuur*, om 2) *Agrarische biodiversiteit* en 3) *Het vermogen van natuur om diensten aan de mens te leveren*. In landbouw ten bate van natuur is natuur in termen van te beschermen soorten en habitats dominant. Een sterkere verweving van landbouw en natuur is vanuit deze relatie nodig op landbouwgrond om de staat van instandhouding van deze natuur en natuurgebieden te verbeteren. Bij agrarische biodiversiteit gaat het om natuur die onderdeel uitmaakt van het agrarische gebruik van de grond. Weidevogels horen in dat licht bij weidelandschappen en zorgen voor een culturele identiteit. Achteruitgang van de agrobiodiversiteit verzwakt die culturele identiteit en vermindert de binding tussen boer, burger en consument. In de derde relatie staan de ecosysteemdiensten centraal die natuur levert aan de agrarische bedrijven, zoals een gezonde bodem en resistentie tegen ziekten, plagen en bescherming tegen extreme weersomstandigheden.

Deze drie relaties staan dicht op de dimensies van natuurinclusieve landbouw (Van Doorn, 2016) en van de Natuurverkenningen (PBL, 2012). In de relatie agrobiodiversiteit is naar voorbeeld van de visionaire

motivatie van Baumgartner & Ebner (zie par. 2.1) ook meegenomen dat natuur een instrument is om een concurrentievoordeel te bemachtigen via een verbeterde relatie met burger en consument. Deze driedeling is tamelijk grof en het is zeker mogelijk om andere relaties te benoemen, omdat ze vooral bedoeld zijn om als perspectief in de casestudies te gebruiken. Daarbij bestond zeker ruimte voor relaties die niet een-op-een in deze perspectieven passen.

Als er een beeld is van de beoogde relaties kan vastgesteld worden op welke manier men dit probeert te realiseren. Dan gaat het om instrumentarium en andere interventies, maar ook om hoe dit op gebiedsniveau georganiseerd wordt en welke partijen daarbij betrokken zijn. Daarbij zijn we met name geïnteresseerd in gebiedsprocessen en de bredere in gebiedsgerichte samenwerking. Dat zien we als instituties.

De beoogde natuurwinst via de landbouw wordt gerealiseerd op locaties. Die kan in het NNN liggen, maar ook daarbuiten. In het agrarisch gebied dan wel in een zone rondom natuurgebieden. In dat kader is de gedachte opgenomen dat de specifieke context van die gebieden of regio's van belang zijn. Wat voor regionale krachten werken in op landbouw en natuur en beperken die de mogelijkheden of versterken ze die? En ook: welke krachten spelen van buiten het gebied? Dat gaat bijvoorbeeld om landelijk beleid of om ontwikkelingen in de keten. Om dergelijke zaken concreter te kunnen maken, dienen de casestudies. Als we het over landbouwgrond hebben, moeten we ook weten over welke landbouw we het hebben. Dat gaat ten eerste over landbouwsectoren en ten tweede over ontwikkelpaden van de bedrijven en de gebieden waarin zij gevestigd zijn. Grofweg gaat het om 1) grootschalig en intensief, 2) verbreed en 3) hogere inkomsten (Gerritsen et al., 2022). De details komen wederom in de casestudie aan bod.

De voorgaande blokken geven gezamenlijk input voor welk resultaat er in de gebiedsprocessen te behalen is. Zowel voor landbouw, voor natuur, alsook voor de bredere leefomgeving. De casusinformatie aan de hand van dit kader bevat het informatiemateriaal om vast te stellen of de waargenomen aanpakken passend zijn bij wat beoogd wordt. Daarbij gaat het om de Natuurpactdoelen rondom biodiversiteit, natuur en economie en vermaatschappelijking van natuur, maar er is bewust ook ruimte gelaten voor andere ambities die op gebiedsniveau spelen.

In Tabel 2.1 geven we in meer detail aan hoe we de drie perspectieven op de relaties tussen landbouw en natuur zien. Hierbij zijn ervan uitgegaan dat er samenhangende pakketten zijn van opgaven en interventies. We realiseren ons dat de praktijk van natuur- en landbouwbeleid vaak minder eenduidig is en dat is ook waarom we dit kader in casestudies gebruikt hebben.

Tabel 2.1 Nadere uitwerking van drie landbouw- en natuurrelaties

	Landbouw voor natuur	Agrarische biodiversiteit	Natuurlijk kapitaal
Relatie natuur en landbouw			
<i>In het kort</i>	<ul style="list-style-type: none"> Natuur is gedefinieerd in termen van VHR-soorten en -habitats met bijbehorende staat van instandhouding. Aangevuld met NNN-doelen (hectaredoelstellingen en overige natuur) en doelen voortkomend uit de KRW- en Nitraatrichtlijn. Voor doelrealisatie wordt naar landbouwgrond gekeken. Om natuur van te maken en om de milieudruk te verminderen. Aanvullend zijn er wensen voor agrarisch beheer van natuurgebieden en zijn er ook VHR-soorten die in het agrarisch gebied leven. Het verschilt per doeltype, maar de landbouw wordt vooral gezien als drukfactor voor natuur. 	<ul style="list-style-type: none"> Landbouw en natuur horen bij elkaar en houden elkaar in evenwicht (landbouw is natuur), maar dit evenwicht is uit balans ten bate van de landbouw. En dat is een probleem, omdat de daarmee samenhangende biodiversiteit sterk onder druk staat. Dat leidt tot vermindering van de culturele identiteit van het landelijk gebied en van de binding tussen burger en boer. Via biodiversiteit kan de landbouw versterkt worden, financieel en sociaal. Dit krijgt vorm via boer-burger samenwerking en verbrede landbouw. De bijbehorende natuur zal veelal van basiskwaliteit zijn en vooral algemene biodiversiteit bevatten. Eventuele hoogwaardiger natuur is afhankelijk van het verdienmodel en de persoonlijk motivatie van de agrariër 	<ul style="list-style-type: none"> De nutsfunctie van natuur staat centraal. Natuur is van belang voor voedselproductie en voor de leefomgeving. Het vermogen van de natuur om deze diensten aan de mens te leveren, is echter niet onbeperkt en de grenzen zijn in zicht of worden al overschreden. Draagkracht is een centraal begrip. De landbouw zou enerzijds beter gebruik moeten maken van het natuurlijk kapitaal en er anderzijds beter voor moeten zorgen. De relatie tussen landbouw en natuur komt concreet tot stand in bedrijfssystemen zoals kringlooplandbouw en regeneratieve landbouw.

<i>Maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Minder impact op natuur vanuit landbouwgronden (nutriënten, water, stikstof, minder vee). Meer ruimte voor natuur via nieuwe natuur en verbindingen. Focus op herstel natuurlijk systeem, technische maatregelen (hydrologie, ammoniak) waar nodig. Ook natuur zonder de landbouw. Beheer door aangrenzende landbouwers. 	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor biodiversiteit (weidevogels, akkerranden) op agrarische grond, passend bij bedrijfsvoering. Vergoeding voor gedeerde inkomsten vanuit overheid. Onderdeel van een harmonieuzere relatie tussen boer en consument en natuur. Hier horen ook concepten bij als pluktuinen, Herenboeren, stadslandbouw etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Bevorderen bodemgezondheid via (deels extensiever) bouwplan, met bijvoorbeeld eiwitgewassen of voedselbossen of via stalrest. Bijvoorbeeld in de vorm van strokenteelt of regeneratieve landbouw. En van samenwerking akkerbouw en veehouderij. Ondiepere ontwatering.
Interventies			
<i>Instrumenten</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sinds het Natuurpact focus op totstandbrenging samenwerking met agrariërs (zelfrealisatie, zelfbeheer), maar als dat niet werkt ook onteigening (en soms weer terug verpachten). Instrumentarium in ontwikkeling: grondbeleid, Programma Stikstof (KDW's). Beheervergoedingen, uitkopen gronden. Generieke doelen die gebiedsgericht ingevuld worden. 	<ul style="list-style-type: none"> Deltaplan Biodiversiteit, vastleggen KPI's, stimuleren korte ketens. Innovatieondersteuning Ecoregeling GLB, agrarisch natuurbeheer en gestapelde beloningen. Vanuit perceel naar bedrijf, naar samenwerkende bedrijven op gebiedsniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> Innovatieondersteuning Betalen voor groenblauwe diensten. Ecoregeling GLB Op bedrijfsniveau, maar ingebed op gebiedsniveau en deels in de keten.
<i>Instituten en actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> Natuurpact, manifestpartners, gebiedsgerichte uitwerkingen. Samenwerking tussen boeren en natuurterrein beherende organisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Agrarische collectieven, Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Landwinkelcoöperatie en andere korte keten initiatieven, Netwerk Natuurinclusieve Landbouw Gebiedsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> Proeftuinen en living labs. Topsectoren. Agrarische collectieven en lokale coöperaties. Ketensamenwerking rondom nieuwe toepassingen zoals biobased bouwen en groene chemie.
Conditie			
<i>Sectoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf grondgebonden graasdierhouderij en akkerbouwbedrijven die een rol krijgen in aanleg en/of beheer na herinrichting. Bedrijven die het vaakst natuurmaatregelen willen, zijn verbrede en biologische bedrijven, maar niet per se met een heel breed verdienmodel. De intensieve veehouderij is vooral in beeld om uit te kopen en te beëindigen, of om via technologie geen enkele relatie meer met natuur te hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> Alle sectoren, maar met name grondgebonden bedrijven De keten wil dit en probeert de boer zover te krijgen. Bedrijven grijpen dit aan om tot een betere en directere relatie met de burger en de consument te komen. Dat zijn dus verbrede bedrijven. 	<ul style="list-style-type: none"> Speelt vooral in de grondgebonden landbouw. Graasdierhouders en biologische bedrijven zijn hier al langer mee bezig. Nieuwe slagen zijn te maken, in de akkerbouw, in samenwerking met graasdierhouderij en mogelijk in de tuinbouw (water).
<i>Locatie en omgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> In Gebieden met relatief veel ANIB. Zie verder ook stikstofkaart 10 juni 2022. 	<ul style="list-style-type: none"> In agrarisch gebied. Logisch om in overgangsgedebieden om NNN te zitten, maar de focus ligt niet op NNN. Nabijheid (koopkrachtige) stedelijke consument lijkt belangrijker. 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn geen regio's waar dit zich concentreert. In de IJsselmeerpolders zit relatief veel biologische landbouw, maar het is nergens een meerderheid. Van kringlooplandbouw is dit niet bekend.
<i>Obstakels en versterkingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Interesse onder landbouwers valt tegen, mede door benodigde grote veranderingen in de bedrijfsvoering. Relatief lichte maatregelen, zoals agrarisch natuur- en landschapsbeheer, of extensief gebruik van gepachte grond kunnen vaker. Voor Natura 2000 is geld beschikbaar. 25 miljard euro voor stikstof. Druk vanuit woningmarkt om stikstofreductie te realiseren. Verdienmodel veelal niet aanwezig en langjarig onzeker. 	<ul style="list-style-type: none"> Bedrijfsvoering aanpassen, zonder dat hier direct geld tegenover staat. Geen natuurlijk trekkende partij. Komst GLB met maatregelen in het kader van de GLB ecoregeling. Directe koppeling met wat de boer doet en een manier om dicht bij burger en consument te komen. Hier bestaat ook een (niche) markt voor. Er zijn voorbeelden van bedrijven die langjarig een verdienmodel hebben gerealiseerd. Het is wel de vraag of er een verdienmodel voor een groot percentage aan deelnemende boeren te realiseren is. 	<ul style="list-style-type: none"> Moeilijk om verdienmodel rond te krijgen. Het is op bedrijfsniveau onzeker of de bijbehorende kosten en inkomstenverlagingen voldoende gecompenseerd worden uit keten of via de overheid. Veel boeren zijn wel overtuigd van het nut, door druk van ziekten en plagen. Bovendien is schaalvergroting voor veel boeren niet meer financieel haalbaar. Zij zijn op zoek naar een alternatief. Combinatie is aantrekkelijk met bedrijfsstrategie om investeringslasten te beperken en om hogere inkomsten te realiseren.

Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • Moeizame realisatie landbouw en natuur, waar lokaal wel resultaten worden behaald. Geen verdienmodel en dus zijn de publieke kosten relatief hoog. Wel worden agrariërs als uitvoerend beheerders betrokken bij natuurgebieden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer natuur, die veelal weinig betekenis heeft voor de VHR, maar wel voor de culturele identiteit en lokale en regionale gemeenschappen. Bedrijven kunnen natuur gebruiken voor de bedrijfsontwikkeling. • Vermindering druk op het NNN is onzeker. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultaten zijn onzeker. Mogelijk hebben natuurresultaten weinig betekenis voor VHR. Vermindering druk op NNN is onzeker. Ook het resultaat in termen van een bijdrage aan het verdienmodel van de boer is niet zeker. De nieuwe GLB-ecoregeling verandert besteding van inkomenssteun, maar is geen verdienmodel.
------------------	---	--	--

2.4 Toepassing in casestudies

Het kader is toegepast in de casestudies en zal in het slothoofdstuk gebruikt worden om conclusies over de passendheid van waargenomen sturingsstrategieën te formuleren. Bovendien wordt gereflecteerd op het kader en meer in het algemeen over hoe er in gebieden aan de relatie tussen natuur en landbouw wordt gewerkt. In de beschrijving wordt steeds eerst ingegaan op welke doelen of opgaven centraal staan. Hierbij ligt de nadruk op de relaties tussen landbouw en natuur. Vervolgens wordt ingegaan op de actoren, de interventies en op instituties. Met instituties bedoelen we vooral de relaties tussen partijen. Bij condities gaat het vooral over waar partijen in het casusgebied en dan met name de landbouw vandaan komen, welke ontwikkelingen dit doorgemaakt heeft. Hiertoe is een landbouwstructuuranalyse uitgevoerd waarnaar verwezen wordt. Bovendien wordt ingegaan op de historische achtergronden bij de onderzochte gebiedsprocessen. De manier waarop de condities beschreven zijn, verschilt enigszins per casus, omdat de specifieke context verschillend is. Ook zijn condities soms gekoppeld aan andere aspecten zoals interventies, omdat die in deze gevallen sterk verweven zijn. Ten slotte gaan we in op te verwachten effecten.

De casestudie is onderzocht door middel van interviews en documentenanalyse. De interviewvragen zijn afgeleid van een ontwikkeld analysekader (Bijlage 1). Zie Bijlage 3 voor de interviewvragen die zijn gebruikt als richtlijn voor de semigestructureerde interviews. Dit betekent dat de vragen niet strikt, maar in een lopend gesprek en eventueel in andere bewoordingen zijn gesteld en dat er ruimte is voor verdieping. Tevens is gebruikgemaakt van een analyse van landbouwdata over twee deelgebieden op het Drents Plateau, Zuidwest-Drenthe en Noord-Drenthe (Bijlage 2).

3 Utrechtse Venen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de casus Utrechtse Venen. Het onderzoeksgebied⁷ ligt in het noordwesten van de provincie Utrecht, voor het grootste deel in de gemeente De Ronde Venen en een kleiner deel in de gemeente Stichtse Vecht. Het bestaat uit zowel veenweidenpolders als droogmakerijen met veen(resten) met diverse functies: melkveehouderij, natuur en woonkernen. Een aantal polders heeft te maken met een forse bodemdaling (gemiddeld tussen 6 en 8 mm/jaar) (Provincie Utrecht, 2022f). In het noordwesten van het gebied ligt het Natura 2000-gebied Botshol. De Vinkeveense Plassen en het gebied ten westen van de plassen zijn onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het betreft vooral natuurgrasland en in enige mate moerasvegetatie. Ook is er veel weidevogelbeheer op de melkveebedrijven in de omgeving.

Het agrarisch grondgebruik in het gebied wordt voor meer dan 90% bepaald door grasland. Akkerbouw en tuinbouw (glastuinbouw en volle grond tuinbouw) zijn beperkt aanwezig. De bepalendste landbouwsector in termen van aantal bedrijven en landbouwareaal is de melkveehouderij, gevolgd door overige graasdierhouderij (87% van de rond 300 bedrijven). In het gebied wordt vooral melk geproduceerd en weinig direct verzuiveld. Vergeleken met het Nederlandse gemiddelde zijn de melkveebedrijven hier relatief klein en minder intensief (qua grondgebruik). Daar staat tegenover dat relatief veel bedrijven verbreed zijn en een groter aandeel van hun inkomsten uit andere activiteiten halen, meer dan de helft van de bedrijven heeft inkomsten uit agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Vooral de graasdierbedrijven liggen in de nabijheid van het natuurnetwerk, terwijl bedrijven met intensieve veehouderij en (glas)tuinbouw op grotere afstand liggen (op basis van Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland, 2020). Zie ook Bijlage 5 voor gedetailleerdere informatie. Naar verwachting (gebaseerd op informatie uit 2017) gaat in de hele provincie Utrecht tussen 2015 en 2030 geleidelijk ongeveer 30% van de agrarische bedrijven gestaakt worden, dus zijn er in 2015 ongeveer 30% minder bedrijven dan in 2030 (Both et al., 2017). De verwachting is ook dat er meer gemengde bedrijven overblijven die gebaat zijn bij een korte, lokale keten die nog (verder) ontwikkeld moet worden.

3.2 Doelen en opgaven voor landbouw en natuur

3.2.1 Utrechtse Venen als geheel

In het gebied komen veel opgaven en doelen uit provinciaal, landelijk, waterschaps- en Europees beleid bij elkaar en worden per gebiedsproces aangepakt. Op hoofdlijnen gaat het in het gehele gebied om onderstaande opgaven:

- Reductie stikstof emissie en depositie op het Natura 2000-gebied Botshol
- Reductie bodemdaling en CO₂-emissie
- Verbetering agrarische bedrijfsstructuur
- Versterken natuur en vergroten biodiversiteit
- Productie van duurzame energie
- Economische duurzaamheid van de agrarische bedrijven
- Toekomstbestendig watersysteem (waterkwaliteit en -kwantiteit)

⁷ Tussen de zomer 2022 en het voorjaar van 2023 zijn er verschillende beleidsstukken gepubliceerd waarin de term Utrechtse Venen gebruikt is om een gebied in het noordwesten van provincie Utrecht aan te duiden. Concreet gaat het daarbij om de Regionale Veenweidestrategie Utrecht, het bijbehorende uitvoeringsprogramma en het Utrechtse Programma Landelijk Gebied, die de Utrechtse Venen allemaal net iets anders begrenzen. In deze analyse gebruiken we de gebiedsaanduiding van de Regionale Veenweidestrategie Utrecht met een focus op gebiedsprocessen die liggen binnen de grenzen van gemeente De Ronde Venen. Omdat de begrenzing van de Utrechtse Venen tussentijds is aangepast, spreken we in het rapport daarom over een deelgebied van de Utrechtse Venen. Met de komst van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG) lijkt het begrip 'gebiedsproces' vaker geïnterpreteerd te worden als onderdeel van dit programma, terwijl het begrip eerder ook gebruikt werd om zeer verschillende processen met diverse lokale stakeholders, waaronder vaak agrariërs, en overheden te omschrijven. In dit rapport houden we de term 'gebiedsproces' aan zoals die voor het NPLG ook werd gebruikt, omdat een groot deel van de analyse zich ook in dit tijdsperk afspeelt.

De uitdaging in het gebied is om de doelen vanuit natuurbeleid, klimaatbeleid en waterbeleid te combineren met een toekomst voor de landbouw. Het 'Actieplan Duurzame Landbouw met Natuur' is ontwikkeld door Utrechtse landbouw- en natuurorganisaties en schetst een gezamenlijk visie op duurzame landbouw en welke acties ze voor verschillende partijen voor zich zien om het doel te bereiken. Daarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om natuurinclusieve landbouw te ontwikkelen via bijvoorbeeld voorbeeldbedrijven, het delen van kennis en netwerken, verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw en pilots in de Groene Contour en NNN om daar natuur en landbouw meer met elkaar te verweven (Natuurmonumenten et al., 2017). Vanuit de landbouwvisie wil de provincie zowel natuurinclusieve alsook kringlooplandbouw bevorderen. Daarbij wordt gestuurd op grondgebondenheid, het sluiten van materiaal- en mineralenkringlopen op bedrijven (minerealenkringloop voor melkveesector nog een opgave) en aanvullend ook op een goede verkaveling van landbouwbedrijven (Provincie Utrecht, 2018).

Vanuit het natuurbeleid spelen de Natura 2000-doelen voor het gebied Botshol, de realisatieopgaven voor nieuwe natuur vanuit het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour en bescherming van weidevogels via het ANLb-beleid. Botshol is begrensd als Natura 2000-gebied (Utrecht-West, 2021). Het gedeelte dat onder het regime van Natura-2000 valt, beslaat circa 220 ha en ligt binnen een bestaand natuurgebied van bijna 300 ha, de overige ongeveer 80 ha vallen alleen onder het NNN. De Groene Contour is een gebied dat tegen het NNN aan ligt. Botshol is door de provincie Utrecht begrensd als oppervlaktewaterlichaam onder de KRW (Provincie Utrecht, 2016). Er is dus sprake van samenloop van twee Europese richtlijnen en die doelen moeten op elkaar worden afgestemd, ook al zijn er inhoudelijk veel overeenkomsten, mede omdat de KRW-doelen onder de natuurdoelen vallen. Daarnaast zijn er vanuit klimaatmitigatie en -adaptatie doelen vanuit de Regionale Veenweidestrategie Utrecht (Provincie Utrecht, 2022f). Daarin is een integrale ambitie geformuleerd die verschillende doelen met elkaar combineert:

1. De uitstoot van broeikasgassen uit de Utrechtse veenbodems is in 2030 met 0,12 Mton CO₂-equivalenten afgenomen.
2. De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is in 2030 met gemiddeld 50% geremd.
3. Het watersysteem is gezond, robuust en klimaatbestendig.
4. De landbouw ontwikkelt zich naar een duurzame en vitale sector met een goed toekomstperspectief.

Ook zet het waterschap Amstel, Gooi en Vecht zich in zijn beheergebied met het biodiversiteitsherstelplan in voor een blauwgroene dooradering van het landelijke gebied. Dat houdt in dat ze de hoofdwatergangen in de polder willen voorzien van natuurvriendelijke oevers die zorgen voor meer verbinding in het landschap naar Natura 2000-gebieden in het agrarisch gebied (Waterschap Amstel Gooi en Vecht, 2021). Ook het Utrechtse programma Groen Groeit Mee wil natuur buiten natuurgebieden versterken (Bureau Buiten, 2021). Doel van het programma is om groenblauwe ontwikkelingen te versterken naarmate de verstedelijkingsopgave ingevuld wordt. In het onderzoeksgebied zet Gebiedscommissie Utrecht-West zich in voor het onderdeel 'duurzame landbouw en natuur' en in het algemeen wordt er een beroep gedaan op de inzet van agrariërs, bijvoorbeeld doelen voor meer erfbeplanting, verbeteren van de kwaliteit van boerensloten en het aanleggen van nieuwe natuurkernen. In het najaar van 2022 was de financiering van het programma echter niet rond en ontbraken er verdienmodellen voor agrariërs, waardoor LTO Noord, de agrarische collectieven en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht het programma niet hebben getekend.

Op 10 juni 2022 kwam de startnotitie uit van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), een programma onder de Nationale Omgevingsvisie. In die startnotitie legt het Rijk 'structurende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast' voor het landelijk gebied (Ministerie van LNV, 2022). Op basis hiervan moeten integrale gebiedsprogramma's uitgewerkt worden onder regie van de provincies. Wat dit precies gaat betekenen voor de polders Waardassacker, Botshol en Nellestein is op het moment van schrijven nog niet bekend. De invulling van het nationaal programma met provinciale doelen en gebieden moest bij het schrijven van dit rapport nog plaatsvinden.

3.2.2 Gebiedsprocessen

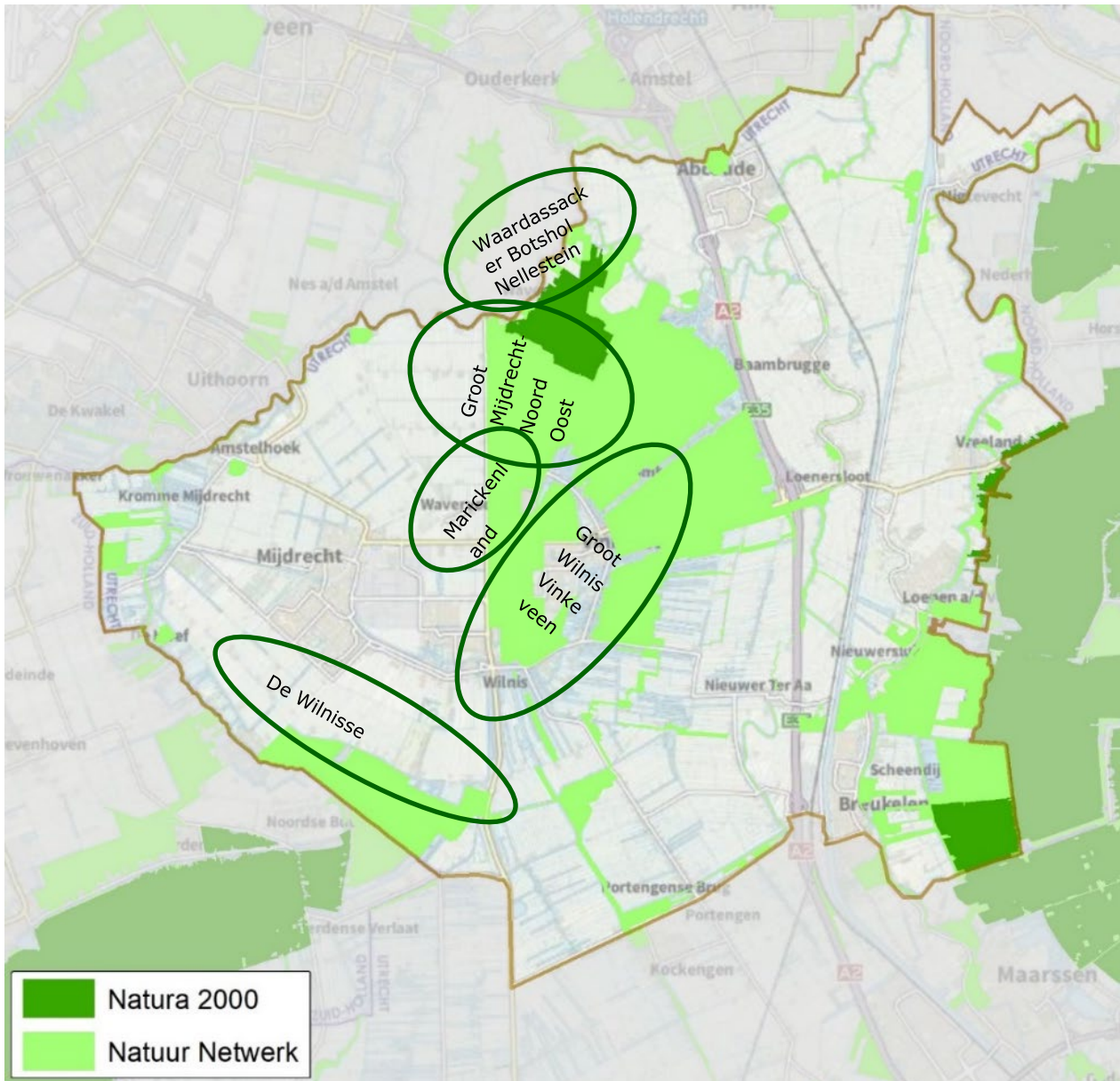
In het onderzoeksgebied lopen meerdere gebiedsprocessen op polderschaal met een eigen insteek, tijdlijn en organisatiestructuur per proces. Vijf van deze processen maken onderdeel uit van dit onderzoek. Processen ten westen van de Vinkeveense Plassen zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Ruimtelijk zijn de processen afgebakend per polder of kleinere polders die naast elkaar liggen. Grofweg zijn in alle processen dezelfde

actoren betrokken (zie Tabel 3.1 in paragraaf 3.3.1) naast de agrariërs in de desbetreffende polder. In dit deel van de Utrechtse Venen lijkt het gebruikelijk te zijn om in een gebiedsproces te werken met een organisatiestructuur bestaande uit thematische werkgroepen, een projectgroep en een bestuurlijke groep waar ook een vertegenwoordiging van de plaatselijke agrariërs in zit, eventueel aangevuld met een vertegenwoordiger van LTO. Afhankelijk van de behoefte worden inloopavonden voor bewoners (en agrariërs) en/of klankbordgroepen (Marickenland) georganiseerd. Een belangrijk onderdeel is, ondanks eventuele vertegenwoordiging, het voeren van keukentafelgesprekken met alle in de polder gevestigde agrariërs om hen te informeren en om hun plannen en ideeën in kaart te brengen.

Op het gebiedsproces in de polders Waardassackerpolder, Botshol en Nellestein na, was de aanleiding van de gebiedsprocessen het uitbreiden en (verder) inrichten van het NNN. Met het Akkoord van Utrecht in 2011 is onder andere afgesproken het oppervlak aan Ecologische Hoofdstructuur (nu NNN) in Utrecht te herijken (Akkoord van Utrecht, 2011). Ongeveer op een kwart van de oorspronkelijke opgave van 6000 ha wilde men nieuwe natuur realiseren, een kwart zou ontgrensd worden en ongeveer de helft is opgenomen als Groene Contour. De Groene Contour zijn gebieden buiten het NNN waar de kansen liggen voor natuurontwikkeling die de provincie zelf niet op gaat pakken. Agrariërs kunnen daar op vrijwillige basis natuur ontwikkelen waarna de nieuwe natuur toegevoegd wordt aan het NNN.

De organisatie van gebiedsprocessen heeft per proces verschillende nuancerings, maar lijken in hoofdlijnen op elkaar. Vrijwilligheid is een belangrijk uitgangsprincipe in alle gebiedsprocessen. Gedurende 2022 zijn de gebiedsprocessen gedeeltelijk stil komen te staan op initiatief van de plaatselijke agrariërs. Naar aanleiding van het nationale stikstofbeleid is er behoefte bij hen ontstaan om verdere ontwikkelingen af te wachten en om eerst onderling een beter beeld en mening te vormen. Gebiedscommissie Utrecht-West, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en gemeente De Ronde Venen geven aan dat men probeert om met de agrariërs in gesprek te blijven, ondanks dat er momenteel weinig zicht is op vorderingen binnen de processen.

Hieronder volgt een introductie van de vijf gebiedsprocessen in dit deel van de Utrechtse Venen, waarbij ingegaan wordt op achtergronden en doelen.



Figuur 3.1 Indicatieve ligging gebiedsprocessen (Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven, 2021).

Groot Wilnis-Vinkeveen

De polder Groot Wilnis-Vinkeveen ligt tussen de Vinkeveense Plassen, Wilnis en Breukelen. In het gebied lag een (provinciale) opgave voor het verbinden van natuur en de wens om het veenweidelandschap te behouden. Het water in het gebied wordt brakker en er is relatief veel bemaling nodig. In 2010 is voor deze polder een gebiedsconvenant 2010-2020 gesloten onder tien gebiedspartijen⁸ om te werken aan zes doelen: 1. Schoon water, 2. Beperken bodemdaling; 3. Veelzijdige natuur; 4. Grond als motor (o.a. vrijwillige kavelruil en tijdelijk verpachten van gronden Staatsbosbeheer); 5. Vitale landbouw en 6. Weidse recreatie. In de loop van het convenant is ook een opgave op energietransitie vanuit het klimaatakkoord erbij gekomen. Bij elk doel zijn bijbehorende maatregelen afgesproken en vastgelegd in het convenant. In totaal is in het gebied 190 ha nieuwe natuur gerealiseerd als verbinding tussen het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen, het Natura 2000-gebied Botshol en omgeving, en de Vechtstreken (aangepaste begrenzing voormalige EHS) (Provincie Utrecht en gebiedscoöperatie de Venen, 2011). Naast de omvorming van landbouw- naar natuurgronden, zijn agrarisch natuurbeheer en het natuurlijk inrichten van agrarische grond de belangrijkste manieren om natuurwaarde te realiseren.

⁸ Staatsbosbeheer, Waterschap Amstel, Gooi & Vecht, Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging de Utrechtse Venen, LTO, de gemeenten De Ronde Venen en Breukelen, Programmabureau de Venen, Provincie Utrecht, Recreatieschap Vinkeveense Plassen

Resultaten van het gebiedsconvenant zijn onder andere de uitbreiding en herinrichting van natuureservaat Demmerik (weidevogels, circa 300 ha) en afspraken over de aanleg van een veenweide-infiltratiesysteem om water in de zomer in het gebied te houden op ongeveer 1.385 ha landbouwgrond (start 2021) (Provincie Utrecht, 2022a; Staatsbosbeheer, 2022). Voor de natuurverbinding Gagel Bijleveld worden plannen gemaakt. Aan het einde van het eerste gebiedsconvenant in 2020 is de gebiedscoöperatie Groot Wilnis-Vinkeveen opgericht (2019) door plaatselijke agrariërs om zich samen verder in te zetten voor een toekomstbestendige polder en de landschapswaarde van het veenweidegebied. Ruim 25 agrariërs zijn lid van de coöperatie (Gebiedscoöperatie Groot Wilnis-Vinkeveen, 2022).

Groot Mijdrecht Noord-Oost

Het gebiedsproces Groot Mijdrecht Noord-Oost had als doel om circa 72 ha moeras te realiseren in het NNN-gebied tussen Waverveen en Botshol, een droogmakerij aansluitend op het reeds ingerichte moeras Waverhoek (in polder Groot Mijdrecht). De polder kent problemen met een diepe zoutlaag en zoute kwel. In de overgangszone tussen de moeraszones wordt droger bloemrijk grasland aangelegd. De afspraken (het Pact van de Polder trots Groot Mijdrecht Noord, 2011) over nieuwe natuur zijn in 2012 gemaakt tussen waterschap Amstel Gooi en Vecht, Natuurmonumenten, de gemeente De Ronde Venen, Provincie Utrecht en een bewonersdelegatie na een periode van veel onrust in het gebied sinds de jaren 90 van de vorige eeuw. In 2019 zijn de eerste 17 ha moeras opgeleverd, de realisatie van de resterende hectares en het bloemrijk grasland is in voorbereiding (Provincie Utrecht, 2012; 2022b). De polder Groot-Mijdrecht ligt tegen het Natura 2000-gebied Botshol aan en heeft vanwege zijn diepere ligging ten opzichte van Botshol met een peilverschil van ongeveer 4 m grote impact op de waterhuishouding van het natuurgebied en de waterkwaliteit.

De Wilnisse Bovenlanden

Het gebied de Wilnisse Bovenlanden ligt in het zuidelijke deel van het onderzoeksgebied, ten zuiden van Mijdrecht en Wilnis en verbindt de Nieuwkoopse Plassen met de Vinkeveense Plassen. De hele polder van 330 ha maakt onderdeel uit van het Natuurnetwerk en heeft de bestemming natuur. Vanaf 2016 is begonnen met de inrichting tot weidevogelgrasland, kruiden- en faunairijk grasland en nat schraalland. Het gebied aan de Utrechtse kant wordt beheerd door Staatsbosbeheer en zijn pachter en twee lokale natuurondernemers/natuurboeren. De laatste twee hebben een bedrijfsvoering die gericht is op weidevogels (plasdraspercelen, aangepaste maaitijden/-hoogte en potstal) (Provincie Utrecht, 2022c).

Marickenland

In het zuidoosten van de polder Groot Mijdrecht (tussen Vinkeveen en de N212) wordt de komende jaren 275 ha weidegrond omgevormd tot natuurgebied (rietland, nat schraalland en bloemrijk grasland). Daarmee wordt Marickenland een verbinding tussen de Nieuwkoopse Plassen en Botshol. Hoofddoel van het proces is natuurinrichting, maar er wordt ook gewerkt aan recreatiemogelijkheden en het voorkomen van wateroverlast bij omwonenden. Het proces startte in 2017 en heeft geleid tot een inrichtingsplan van het eerste deelgebied (circa 150 ha) dat in januari 2022 is vastgesteld. De uitvoering is in voorbereiding. Voor deelgebied 2 wordt pas een ontwerp gemaakt als voldoende grond in bezit is van Provincie Utrecht en/of Staatsbosbeheer en/of er medewerking is van particuliere grondbezitters. Veel grond is daar nog in agrarisch gebruik. Een paar keer per jaar vindt er een bijeenkomst van de klankbordgroep plaats met deelnemers uit wijkverenigingen en de lokale belangenverenigingen (Provincie Utrecht, 2022d).

Waardassacker, Botshol en Nellestein

In het noordwesten van provincie Utrecht, grofweg tussen de Vinkeveense Plassen en Abcoude, liggen de Waardassackerpolder en de polder Botshol/Nellestein. Het 218 ha grote Natura 2000-gebied Botshol aan de zuidwestelijke rand van het gebied is stikstofgevoelig en heeft een opgave op waterkwaliteit. Het Natura 2000-gebied valt zelf niet binnen het gebiedsproces, maar er is een wisselwerking tussen het gebied en de omliggende polder. In de polders waren in 2020 hoofdzakelijk melkveebedrijven met circa 55 tot 200 koeien, maar ook enkele bedrijven met vleeskoeien en een klein aantal varkens gevestigd. Bovendien zijn er enkele ondernemers rietsnijder.

In de Waardassackerpolder liep rond 2019 een POP3-project 'Polderkennis op peil'⁹ over uitdagingen rondom waterbeheer en -kwaliteit met een groep agrariërs, waterschap Amstel Gooi en Vecht en Collectief Rijn Vecht en Venen. Uit dit project resulteerde de wens om de polder toekomstbestendig te maken en daarbij ook uitdagingen/ambities op het gebied van bodemdaling, stikstof, vitale landbouw en energietransitie mee te nemen. Deze wens is samengevat met de (wens tot) verdere natuurontwikkeling van de polder Botshol/Nellestein op verzoek van Natuurmonumenten. Het bottom-upproces is in 2020 officieel gestart met het toewerken naar een gebiedsontwikkelplan, een procesaanpak hiervoor is vastgesteld in juni 2021. Het ontwikkelplan wordt opgesteld vanuit een integrale benadering, met aandacht voor opgaven als bodemdaling, CO₂-emissie, stikstof, verbetering van agrarische bedrijfsstructuur, natuur, energie en economische duurzaamheid. Men is zich ervan bewust dat niet op alle onderdelen 100% gehaald kan worden en probeert te komen tot een realistische trade-off in doelen. Wat betreft stikstof gaat het proces werken aan de reductie van emissie en depositie. Na het vaststellen van de stikstofopgave voor Botshol kijkt het proces naar de mogelijkheden voor kringlooplandbouw en de maatregelen die ervoor nodig zijn om dit te bewerkstelligen. Ook kijkt het proces naar de mogelijkheden van stikstofreductie via (herstel) beheer (Provincie Utrecht, 2022).

3.3 Interventies

3.3.1 Actoren

Hieronder zijn de verschillende gebiedspartijen beschreven en welke rol zij hebben volgens de procesaanpak ten aanzien van het gebiedsproces:

Tabel 3.1 *Overzicht van betrokken partijen*

Actor	Rol
Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer	Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer werken aan het vergroten van draagvlak voor herstel en kwaliteitsverbetering van natuur. Ze doen dat door inbreng van (beschikbare) gronden, delen van ecologische kennis, door inzet van hun netwerk en door samenwerking met de agrariërs uit het gebied. Beide partijen zetten zich in voor een betere samenwerking met agrariërs in het gebied in (Natuurmonumenten, 2020). Natuurmonumenten is eigenaar van het Natura 2000-gebied Botshol en is aan de noordrand van Botshol eigenaar van ca. 80 ha grond binnen de NNN die aan agrariërs wordt uitgegeven. Als zodanig behartigt Natuurmonumenten de natuurbelangen in het begrensde gebied en het omringende NNN gebied.
Gemeente De Ronde Venen	Het gebiedsproces speelt zich af binnen de gemeente De Ronde Venen. De gemeente brengt kennis in als het gaat om omgevingsbeleid in het algemeen. De gemeente heeft op dat punt een adviserende en toetsende rol in het gebiedsproces. Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de energietransitie, heeft ze op dit punt een nadrukkelijke inbreng in het proces. De gemeente faciliteert het gebiedsproces door het gewenste eindresultaat in het gebiedsontwikkelplan procedureel en planologisch mogelijk te maken. Dit is een belangrijke laatste stap om het plan uiteindelijk ten uitvoer te kunnen brengen.
Waterschap Amstel Gooi en Vecht	Het onderzoeksgebied valt in het beheergebied van waterschap Amstel Gooi en Vecht. Voor het waterschap is het van belang om samen te zoeken naar een toekomstbestendig watersysteem. Ten aanzien van andere thema's brengt het waterschap de raakvlakken met het watersysteem naar voren. Het waterschap faciliteert en ondersteunt het proces door kennis en kunde in te brengen van hun watertaken (voldoende water, schoon water). Indien een aanpassing van het watersysteem nodig is (bijvoorbeeld van een peilvak), zal het waterschap de benodigde procedure opstarten. Daarnaast streeft het waterschap ernaar om watergangen en dijken te benutten om bij te dragen aan herstel van de biodiversiteit.
Collectief Rijn Vecht & Venen	Als uitvoerder van het Agrarisch Natuurbeheer (middels het ANLb) faciliteert het collectief de veehouders in het uitvoeren van natuurbeheer in het gebied. Daarnaast voeren zij ook projecten uit die een relatie hebben met (agrarisch) natuurbeheer. RVV heeft in het gebiedsproces een adviserende rol richting de projectgroep en bestuurlijke begeleidingsgroep. Het collectief Rijn Vecht & Venen brengt ecologische kennis en gebiedskennis in, en brengt technische en procesmatige kennis in op het gebied van waterinfiltratiesystemen en peilgestuurde drainage. Ook brengen ze kennis in van de veehouders en andere stakeholders waardoor ze via persoonlijke of groepsbenadering werk met werk kunnen maken en ingangen helpen creëren. Omdat het collectief

⁹ Polderkennis op Peil is een aanpak waarin boeren, waterschappen en andere partijen onderling kennis uitwisselen om water- en bodemkwaliteit te verbeteren en het waterbeheer te verbeteren. Het idee was dat meer kennis leidt tot bewustwording en dat zou leiden tot gedragsverandering. Lokale waterproblematiek en oplossingsrichtingen werden op polderniveau besproken en op basis van lokale kennis geëvalueerd (Van Miltenburg, 2021).

Actor	Rol
	onderdeel is van Boerenatuur, de koepelorganisatie van de Agrarische collectieven, kennen ze de uitdagingen in het landelijke gebied en zijn ze in staat om beleid en praktijk aan elkaar te koppelen en plannen te toetsen op beleidsmatige haalbaarheid. Daarbij is het niet de rol van het collectief om beleid uit te voeren, maar staan zij ten dienste van hun leden. Het collectief heeft contacten met andere organisaties, wat kan leiden tot externe (mede)financiering van de uitvoering en het beheer.
Provincie Utrecht	De provincie is op verschillende manieren betrokken bij het gebiedsproces. Enerzijds is de provincie opdrachtgever van het proces doordat de provincie de gebiedscommissie Utrecht-West opdracht heeft gegeven om het gebiedsproces te faciliteren en daarover te adviseren. Als deelnemer in het gebiedsproces is de rol van de provincie vooral stimuleren en participeren. Ook is de provincie een belangrijke financier van het gebiedsproces. De gebiedscommissie wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de provincie via de stichting Gebiedsontwikkeling Utrecht-West. Voor de gebiedsverkenning heeft de provincie beschikbare middelen uit de Impulsgelden veenweiden gereserveerd. Dit kan zowel worden ingezet voor het proces, maar te zijner tijd ook als subsidie, bijvoorbeeld voor de aanleg van waterinfiltratiesystemen. Daarnaast denkt de provincie actief mee in de projectgroep en bestuurlijke begeleidingsgroep, levert kennis, verbindt 'buiten' met 'binnen' (provinciehuis) en 'binnen' met 'buiten'. De provincie houdt zicht op de vastgestelde Europese, landelijke en provinciale kaders en kijkt vooruit naar wat er mogelijk aan veranderingen aan komt.
Gebiedscommissie Utrecht-West	Gebiedscommissie Utrecht-West is een stichting die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt aan de provincie over ontwikkelingen op het platteland en het programma Agenda Vitaal Platteland in het westelijke deel van de provincie Utrecht. De uitvoering is belegd bij twee procesbegeleiders die het Programmabureau Utrecht-West als medewerkers heeft ingehuurd. In het gebiedsproces Waardassacker, Botshol en Nellestein hebben zij de voorverkenning uitgevoerd en houden zij contact met boeren tijdens de stilte n.a.v. de stikstofkaart. Dit sluit aan bij de visie van de gebiedscommissie om agrariërs voor te bereiden op een mogelijk gebiedsproces zodat de gesprekken tussen partners gelijkwaardig zijn en om de sociale cohesie te bevorderen die zij nodig achten voor een geslaagd proces. De commissie bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers namens gemeenten, waterschappen, landbouw, terreinbeheerders en maatschappelijke organisaties. Provincie Utrecht is vertegenwoordigd als adviserend lid van de gebiedscommissie (Utrecht-West, 2021).

3.3.2 Interventielogica

In het algemeen is in het onderzoeksgebied in het verleden ingezet op gebiedsprocessen per polder of, zoals bij Waardassacker, Botshol en Nellestein, op meerdere kleine polders in de buurt. Het aantal boeren dat meedoet in zo'n proces is met 10 tot 30 boeren beperkt. In het hele gebied zijn ongeveer 300 bedrijven gevestigd (vergelijk Bijlage 5), maar het aantal bedrijven per polder verschilt. Uit de helft van de interviews blijkt dat er op procesvlak geen samenhang bestaat tussen de afzonderlijke gebiedsprocessen. Door overlap in actoren in de verschillende gebiedsprocessen is er wel indirecte samenhang ontstaan, omdat de individuele deelnemers op de hoogte zijn van ontwikkelingen in andere processen. Vanuit de regionale Veenweidestrategie wilde men komen tot een structurelere aanpak tussen losse projecten en processen in het gebied. Met een grootschaligere aanpak qua omvang van de processen, maar ook het aantal thema's, dreigen de voordelen die een kleinschalig en thematisch gericht bottom-up initiatief biedt, verloren te gaan. Uit de praktijk blijkt dat agrariërs makkelijker in kleine groepen of individueel aan de keukentafel praten en dat ze makkelijker te enthousiasmeren zijn als er redelijk snel concrete acties uitgevoerd kunnen worden. Volgens de respondenten van het agrarische collectief Rijn Vecht en Venen komen bottom-up gebiedsprocessen vaak op gang als agrariërs een concreet probleem ervaren. De ervaring heeft deze respondenten geleerd dat grote groepen vaker leiden tot een dynamiek die het realiseren van doelen tegenwerkt, vooral als deze doelen ervaren worden als 'opgelegd'.

3.3.3 Instrumenten

De verschillende opgaven in het gebied kan de provincie, en ook geen van de andere actoren, niet alleen aanpakken. Vooral de medewerking van de agrariërs in het gebied is nodig, omdat de afhankelijkheid van natuur van de landbouw als groot wordt ervaren door onze gesprekspartners – als de sector en individuele agrariërs niet meedoen, kunnen de natuurdoelen niet bereikt worden. Dat ligt enerzijds aan schaarse ruimte die om multifunctionaliteit vraagt, anderzijds komt het door de samenhang van het natuurlijke systeem. Onder andere de projectleider voor realisatie van het NNN geeft aan dat het principe van vrijwilligheid bepalend is binnen de afzonderlijke gebiedsprocessen. De partijen gaan samen op zoek naar een compromis en de overheid probeert agrariërs te steunen en te verleiden met subsidies in plaats van dwingende instrumenten in te zetten. Tenslotte zijn het volgens de meerderheid van de geïnterviewden de agrariërs die grondeigenaar zijn, als pachters invloed uitoefenen óf degenen die maatregelen uitvoeren/hun bedrijfsvoering aanpassen.

Vanuit de overheidsinstanties wordt belang gehecht aan het door hen waargenomen hoge organisatievermogen van de agrariërs. Voor hen is het handig als agrariërs een vertegenwoordiging organiseren zodat zij met een beperkt aantal agrariërs in het proces hoeven te spreken. De overheden proberen wederom dezelfde ambtenaren die de keukentafelgesprekken voeren, ook in het proces deel te laten nemen (bijvoorbeeld in werkgroepen) om zo het onderlinge vertrouwen te versterken. Vertrouwen en 'bekend zijn met het gebied' wordt door meerdere respondenten benoemd als belangrijke hulpbron die gekoesterd moet worden, bijvoorbeeld door regelmatig contact te hebben.

Aan de andere kant zijn er formele instrumenten vanuit overheden. Grofweg is er een onderscheiding in subsidies, grondinstrumenten en pilots en kennis. De financiering komt voor een groot deel voort uit de Regionale Veenweidestrategie en Agenda Vitaal Platteland. In dit stuk komen enkele voorbeelden aan bod die de aanpak illustreren. Tijdens de interviews en bij het bestuderen van documenten kwamen wel meer instrumenten naar voren.

Op het vlak van subsidies heeft de provincie naast de bestaande subsidies voor kennis en coaching van agrariërs met een brede insteek, o.a. om natuurinclusief te worden, ANLb-subsidies en SKNL-subsidies (Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap) heeft de provincie als onderdeel van de Regionale Veenweidestrategie Utrecht een nieuwe subsidieverordening bodemdaling (subsidie voor verkenning, planning en aanleg van waterinfiltratiesystemen, er komt ook een subsidie voor onderhoud).¹⁰ Daarnaast worden boeren doorverwezen naar relevante programma's (voor financiering), zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

Over het betalen van ecosysteemdiensten wordt in ieder geval bij het waterschap nagedacht, maar zijn er geen concrete plannen voor vergoeding van bijvoorbeeld waterbergend vermogen of natuurvriendelijke oevers en ook in de Veenweidestrategie is genoemd dat men met ecosysteemdiensten wil gaan experimenteren. Bovendien is in Waardassacker, Botshol en Nellestein gekeken of het compenseren voor CO₂-reductie via het programma Valuta voor Veen kan bijdragen aan een verdienmodel voor boeren. Echter worden de resultaten daarvan als teleurstellend ervaren qua bedragen en inkomenszekerheid voor de agrariërs. Het grootste gemis is volgens meerdere respondenten het ontbrekende, langdurige verdienmodel voor de agrariërs in termen van 'meer dan een vergoeding voor opbrengstenderving'. De beschikbare subsidie en het initiatief van het Actieplan Duurzame Landbouw op verdienmodellen (verzamen beschikbare informatie, contacten leggen met kennisinstellingen en informatie ontsluiten) gaan blijkbaar niet ver genoeg of leveren (nog) onvoldoende resultaat.

In het onderzoek kwamen twee verschillende visies over het gebruik van vrijkomende grond naar voren – één vanuit de agrarische hoek en één vanuit de natuurhoek. Ondanks het opkomende concept en beleid voor landschapsgronden gaat het in de praktijk vaak om de kwestie of grond bestemd is als landbouw of natuur, waardoor er een harde lijn tussen beide lijkt te bestaan. De beleidsmatige inzet voor natuurinclusiviteit/extensivering van de landbouw doelt op het verzachten van de harde grens tussen landbouw en natuur en integratie tussen de twee, maar is geen vervanging voor het beschermen van natuur zoals in Natura 2000-gebieden gebeurt. Aan de ene kant staan de agrariërs (gegeneraliseerd gesproken) die vrijkomende grond van vertrekkende collega's graag in agrarisch gebruik en met agrarische bestemming willen houden. De grond is nodig voor de bedrijfsvoering van de 'blijvers' en op het moment dat de provincie vrijkomende grond opkoopt om als natuur te bestemmen, voelt dit als 'afpakken' of als 'landbouwgrond die verloren gaat'. Aan de andere kant zijn er medewerkers van verschillende overheden die zich inzetten voor natuurdoelen en zo veel mogelijk vrijkomende grond willen gebruiken voor de realisatie van het NNN. Vanuit hun perspectief is de realisatie van de natuurdoelen te afhankelijk van de landbouw, oftewel zijn ze afhankelijk van stoppende agrariërs waarbij grond beschikbaar komt.

Aan beide kanten wordt erkend dat het natuurbeleid op dit moment sterker verankerd is in (Europese) wetgeving dan het landbouwbeleid. Dit is voor meerdere respondenten ook een belangrijke reden dat de provincie voorrang geeft aan het realiseren van het NNN in plaats van grond in agrarisch gebruik te laten. Vanuit beide kanten is er echter ongenoegen over deze situatie. In het agrarische perspectief is er vraag naar meer grond, terwijl de natuurhoek de uitvoering van het natuurbeleid nog niet consequent genoeg vinden.

¹⁰ Het gaat om een subsidie vanaf de eigen bijdrage van €500/ha en €750/ha voor passief respectievelijk actief infiltratiesysteem. De aanvraag kan alleen gedaan worden via een agrarisch collectief, een gebiedscoöperatie of gebiedsstichting.

Beleidsmatig wil men als ontwikkelrichting voor de landbouw inzetten op natuurinclusiviteit/extensivering, in tegenstelling tot technische oplossingen, waar veel agrariërs de voorkeur aan geven vanuit een geschiedenis van technische innovatie en productieverhoging. In de praktijk gaat het in het onderzoeksgebied bij bedrijfsontwikkeling vaak om extensivering, omdat het stikstofbeleid en in het algemeen onzekerheid over verdere beleidsontwikkeling 'reguliere' uitbreiding van het bedrijf tegenwoordig bemoeilijkt/onaantrekkelijk maakt. Veel agrariërs in het gebied beschouwen hun eigen bedrijf als extensief en vrezen dat verdere extensivering hun bedrijfsvoering gaat schaden (bijvoorbeeld door sterke afname van kwaliteit van het gras bij extensieve beweiding). Meerdere medewerkers van overheden hebben aangegeven technische oplossingen niet meer als hoofdrichting van de oplossing te zien en zich in te willen zetten voor meer extensivering op landbouwgrond. De respondenten van het agrarische collectief Rijn, Vecht en Venen reflecteerden in het gesprek hierop en vermoeden dat veel beleidsmedewerkers de situatie dat boeren willen (en kunnen) extensiveren of in willen zetten op multifunctioneel ruimtegebruik, te optimistisch inschatten. Voor de agrariërs is er echter nog maar weinig incentive om over te gaan om (verder) te extensiveren. Volgens de respondent bij het agrarisch collectief zijn er bijvoorbeeld maar weinig boeren die zonder noodzaak (bijvoorbeeld een natuurbestemming) op productieve, reguliere landbouwgrond natuurinclusief of extensief boeren.

Wat betreft de grondinstrumenten voor de realisatie van natuur heeft men in het gebied ervaring opgedaan met vrijwillige kavelruil en aanvullende afspraken bij verkoop en/of verpachten van provinciale gronden (zoals vastgelegd in de landbouwvisie). In Groot-Wilnis Vinkeveen is bijvoorbeeld afgesproken dat de agrariërs voor elke 2 ha grond die zij kopen van de provincie 1 ha natuur moeten maken op hun gronden. Vaak werden de nattere stukken grond natuurlijk ingericht en niet meer gedraineerd. Aanvankelijk waren de meeste agrariërs niet gemotiveerd, maar kunnen er nu hun voordeel mee doen bij het aanvragen van de ecoregeling en zijn trots op de voorbeeldfunctie die zij hebben. Om het proces te formaliseren, wordt als onderdeel van de Regionale Veenweidestrategie een grondbank opgericht. De verwachting is dat de provincie, mede dankzij de Impulsgelden Veenweide voor grondaankopen van het Rijk, meer gaat inzetten op strategisch grondbeleid in de veenweiden. Zoals eerder in deze paragraaf besproken, lossen deze instrumenten het gebrek aan grond voor de agrariërs echter niet op. Vanuit de landbouw ligt er een vraag om te zorgen voor beschikbare grond voor agrariërs en/of het uitbouwen van instrumentarium om verweving van landbouw en natuur rendabel te maken, bijvoorbeeld met landschapsgronden in combinatie met afwaardering en/of bijpassende ANLb-pakketten. Ook het bekende instrument kavelruil is interessant voor agrariërs. In zo'n proces zou de landbouwkundig minst interessante grond omgevormd kunnen worden tot natuur als compromis tussen natuur- en landbouwdoelen, stellen respondenten met agrarische achtergrond.

In het gebied worden verschillende pilots uitgevoerd om kennis op verschillende thema's op te doen op verschillende thema's. Voorbeelden zijn een pilot van Staatsbosbeheer met langjarige pachtafspraken (twaalf in plaats van één jaar) mits de agrariërs natuurinclusieve maatregelen nemen op het bedrijf, een (mislukte) pilot met de teelt van lisdodde in Marickenland, een pilot met een pachter van Natuurmonumenten samen met het waterschap met greppelinfiltratie in Nellestein.

Vanuit de agrarische hoek komt kritiek op de beleidsinstrumenten: beleidsmakers schatten te optimistisch in dat agrariërs willen overstappen naar natuurinclusief en/of multifunctioneel ruimtegebruik. Deels zou dat liggen aan een gebrek aan praktijkkennis bij beleidsmakers over de boerenpraktijk en daarmee haalbaarheid van beleid. Met name de bestemmingswijziging van landbouw naar natuur wordt door agrariërs ervaren als het 'verloren gaan' van landbouwgrond en stuit daarmee op meer weerstand dan door beleidsmakers wordt ingecalculeerd. Als de inschatting van de respondenten in het algemeen klopt, is een lagere effectiviteit van de instrumenten te verwachten dan waar beleidsmakers nu rekening mee houden. Vanuit provincied medewerkers op gebied van natuur wordt de uitdaging beaamd dat meer praktijkkennis nodig is. Juist daarom is het belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven. Overheden staan wel voor de uitdaging dat ze beleid en regels algemeen moeten formuleren, zodat er op bedrijfsniveau altijd bedrijven zijn die bijvoorbeeld makkelijker kunnen extensiveren of natuurinclusieve praktijken beter in hun bedrijfsvoering kunnen integreren dan andere. De urgentie en omvang van de opgaven waar de provincie voor verantwoordelijk is, maken het noodzakelijk dat landbouwgrond andere functies krijgt.

3.4 Conditie

De regio heeft een sterke traditie in samenwerking tussen boeren *binnen* de polders, wat volgens respondenten typisch is voor gebieden met veel melkveehouderij en voor het veenweidegebied. De samenwerkingsverbanden bevinden zich traditioneel gezien binnen de poldergrenzen. In Waardassackerpolder, Botshol en Nellestein en Groot Wilnis-Vinkeveen is de samenwerkingsgerichtheid het beste terug te zien: de boeren laten zich in de eerste polder vertegenwoordigen door twee collega's, en in de tweede door een nieuw opgerichte gebiedscoöperatie. De provincie vraagt de gebiedscommissie Utrecht-West regelmatig om het uitvoeren van een voorverkenning, zodat de provincie beter aan kan haken op lopende processen en op waar de energie in een gebied zit. Het karakteriseert een aanpak waarin de partijen in het gebied waarde hechten aan actieve deelname van agrariërs door te vragen naar hun wensen en hen voor te bereiden op deelname aan het proces. In de besproken gebiedsprocessen wordt gewerkt met vrijwillige afspraken die de partijen ondertekenen, zoals het gebiedsconvenant (Groot Wilnis Vinkeveen), het Pact van de Polder trots (Groot Mijdrecht Noordoost) of de procesaanpak voor een ontwikkelplan (Waardassacker, Botshol en Nellestein).

Over het algemeen ontstaat de indruk dat boeren in dit deel van de Utrechtse Venen relatief veel invloed uitoefenen. Dat ligt enerzijds aan de traditie van samenwerking en het gezamenlijke optreden richting overheden en andere gebiedspartners, anderzijds geven respondenten aan dat besturen (bijvoorbeeld waterschap en gemeenteraad) geneigd zijn om boeren in een gebied tegemoet te komen omdat agrariërs erin vertegenwoordigd zijn. Ook geven respondenten van gemeente en waterschap aan proactief in gesprek te gaan met agrariërs en over het algemeen een open houding richting de sector te tonen. Het agrarische collectief Rijn, Vecht en Venen is betrokken bij meerdere gebiedsprocessen. Daarnaast geven ze aan buitenom de vijf besproken gebiedsprocessen meerdere processen opgestart te hebben. Daarbij gaat het om kleinere initiatieven op polderniveau met één of een beperkt aantal thema's. LTO speelt in de gebiedsprocessen een ondergeschikte rol en is met een adviserende/observerende rol aangesloten. Ondanks dat elke bedrijfssituatie individueel is, geven respondenten aan dat er per polder op hoofdlijnen aan te geven is wat de bereidheid is om natuur meer te integreren in de bedrijfsvoering. Zo zijn bijvoorbeeld de boeren in Groot Mijdrecht Noordoost meer overtuigd van technische maatregelen als drainage, wat een meer landbouwgericht perspectief is en een lage bereidheid voor het integreren van natuur representeert.

Een uitdaging bij de uitvoering zijn de verschillende visies op grondgebruik met LTO, agrariërs en eventueel gebiedscoöperaties aan de ene kant en terreinbeherende organisaties en de natuurtak van de provincie aan de andere kant. Het gaat daarbij om de onderwerpen landbouwgrond omvormen naar natuurgrond, de hoogte van het waterpeil en overlast door ganzen. Op kleine schaal vindt een toenadering plaats tussen terreinbeheerders en (enkele) agrariërs in het gebied. Zo zijn er twee agrariërs natuurbeheerders/natuurboeren geworden in de Wilnisse Bovenlanden en hebben Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer trajecten met agrariërs lopen binnen en in de nabijheid van het natuurnetwerk.¹¹

Voor de lopende gebiedsprocessen is er een voelbare scheidslijn vóór 10 juni 2022, de datum waarop de stikstofkaart 'Richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied' in werking trad (als onderdeel van de Startnotitie NPLG) en ná 10 juni. Deze kaart bracht veel ophef teweeg in heel (agrarisch) Nederland, zo ook onder de agrariërs in dit deel van de Utrechtse Venen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de lopende gebiedsprocessen nagenoeg stil hebben gestaan, omdat men eerst wilde afwachten wat vanuit het NPLG besloten wordt. Gesprekken in het kader van de processen zijn langzamerhand weer mogelijk, al dan niet op minder gevoelige onderdelen, zoals de energietransitie in Waardassacker, Botshol, Nellestein. Dit komt mede door de inzet van gemeente De Ronde Venen, het waterschap, de gebiedscommissie en het programmabureau Utrecht-West, die vooral hebben ingezet op het onderhouden van de contacten met de gebiedspartijen. In Groot Wilnis Vinkeveen heeft de kaart de onvrede over de geplande bestemmingsplanwijzigingen van agrarisch naar natuur versterkt en wil men de grond liever agrarisch

¹¹ Staatsbosbeheer en Gebiedscoöperatie Groot Wilnis-Vinkeveen werken samen aan een pilot voor beheer natuurgronden en extensivering bedrijfsvoering. Twee van de leden van de coöperatie pachten natuurgrond en beheren deze extensief als onderdeel van een groter project tussen LNV en Staatsbosbeheer. Doel is onder andere in dit gebied om betere omstandigheden voor weidevogels te creëren. Naast de afspraken over de pacht, gaan de boeren als onderdeel van het project hun hele bedrijfsvoering verder extensiveren (Staatsbosbeheer, 2022). Natuurmonumenten had van 2016-2021 een project 'Van pachter naar partner' in de Vechtplassen lopen, met als doel om de samenwerking tussen Natuurmonumenten en hun pachters te verbeteren. Een van de deelnemers is gevestigd in de polder Nellestein en omgeving.

houden voor de eventueel nodige extensivering van de bedrijven of schaduwwerking (bedrijven liggen dan dicht tegen natuurnetwerk aan). Daarnaast heerst vooral in dit gebied het gevoel dat boeren al genoeg hebben gedaan voor natuur (bijvoorbeeld natuurbeheer, investering in nieuwe stallen, melkvee verkopen, voldoen aan voorwaarden van provincie voor grondaankoop) en nu bang zijn dat ze na afronding van het gebiedsproces alsnog nadelig worden behandeld. Vooral het proces Waardassacker, Botshol en Nellestein staat momenteel onder druk door de deadlines die gesteld worden vanuit het NPLG. Verschillende respondenten geven aan dat het realiseren van de opgaven in de tijd die er nu voor staat onhaalbaar is, tenzij er hele grote stappen worden genomen en geforceerde besluiten worden genomen.

Van het NPLG verwacht een deel van de respondenten, naast meer integraliteit binnen de overheden, dat er meer/steviger instrumentarium komt voor natuur om ook buiten Natura 2000 maatregelen te kunnen nemen voor natuurdoelstellingen. De uitdagingen met de implementatie van het NPLG worden verwacht in polders met een natuuropgave waar nu (nog) geen natuurbestemming op zit, zoals in Groot Wilnis Vinkeveen, en minder voor polders waar een groot deel al bestemming natuur heeft, zoals in Marickenland. Specifiek voor de relatie tussen landbouw en natuur sprak een respondent van de provincie over een vervaging van grenzen tussen natuurgebieden en agrarisch gebied, omdat steeds meer het besef komt dat voor het bereiken van natuurdoelen ook buiten natuurgebieden maatregelen genomen moet worden. Een voorbeeld hiervan is de inzet vanuit het waterschap Amstel, Gooi en Vecht met hun biodiversiteitsherstelplan, waarin ze onder andere inzetten op het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Voor de landbouw kan dat nettoverlies van agrarische grond betekenen, omdat natuurvriendelijke oevers meer ruimte kosten. Gedeeltelijk valt dat wel samen met de verplichte bufferstroken, waardoor het verlies in totaal beperkt blijft.

Een praktische uitdaging is de spanning tussen top-down sturing en de al lopende bottom-up (gebieds)processen. Vanuit het perspectief van agrariërs is deelname aan een gebiedsproces alleen zinvol als zij er zelf baat bij hebben, zoals bij kavelruil of aanpassing op (aankomende) wet- en regelgeving. Daarnaast moet het voor hen behapbaar zijn, bijvoorbeeld: zijn doelen voor waterkwaliteit of bodemdaling alleen met de burens op te lossen? Een polder is in het gebied een logische eenheid, ingegeven door fysieke omstandigheden, maar ook omdat in veel gevallen het aantal 'burens' nog te overzien is. Vanuit overheidsperspectief zijn vanuit efficiëntie juist grotere gebieden en meer thema's tegelijk binnen één proces een logischere keuze, zoals de negen deelgebieden met NPLG-gebiedsprocessen vanuit de gebiedsgerichte aanpak in heel de provincie Utrecht. Onduidelijk blijft hoe de lopende processen zich gaan verhouden tot de gebiedsgerichte aanpakken. De kunst is om beide perspectieven te verbinden, zodat er onder de agrariërs nog steeds animo is, maar tegelijkertijd sturing en randvoorwaarden van bovenaf meegegeven worden. Het collectief Rijn, Vecht en Venen ziet een rol voor zichzelf bij het verbinden van de twee niveaus op onderdelen waar zich kansen voor hun leden voordoen, maar is nadrukkelijk geen uitvoerder van provinciaal beleid.

3.5 Effecten

Deze paragraaf behandelt de verwachte uitkomsten van het beleid en de besproken gebiedsprocessen: Hoe gaat het gebied eruitzien? Wat zijn de effecten op klimaat en bodemdaling? Wat zijn de effecten op natuur en landbouw?

3.5.1 Toekomst van het gebied en transitie

Voor het onderzoeksgebied wordt verwacht dat het landschap en de sociaaleconomische omgeving drastisch moeten gaan veranderen om tegemoet te komen aan de opgaven. De waterpeilen gaan naar verwachting omhoog met de nodige aanpassingen in bedrijfsvoering die dat van de agrariërs in het gebied vraagt. Alleen inzetten op waterinfiltratiesystemen is onvoldoende om de bodemdaling met 50% te remmen, er moet volgens de Utrechtse Veenweidestrategie ook vernatting plaatsvinden. Het gevolg is dat niet alle functies in de huidige vorm behouden kunnen blijven. Denkrichtingen in beleid voor hoe de bedrijfsvoering in het gebied zou kunnen veranderen, zijn: boeren als natuurbeheerders (zoals in de Wilnis Bovenlanden al gebeurt), natte teelten en drastische extensivering.

De uitdaging is om tussenstappen te maken die zowel betaalbaar als maatschappelijk geaccepteerd zijn én die niet zorgen voor een lock-in effect, dus het belemmeren van veranderingen in de toekomst. De

respondenten waren deels hoopvol, deels kritisch op de nodige veranderingen in de polders om te voldoen aan de opgaven. Naast de alom gevoelde tijdsdruk was het grootste kritiekpunt dat doorgaan met de landbouw in het gebied in de huidige omvang niet verenigd kan worden met maatregelen die passen bij de grootte van de opgaven. De critici doelden erop dat het gebied – om de opgaven te kunnen halen – ingericht zou moeten worden als waterberging en/of natuur. Zelfs een minder radicaal toekomstbeeld zou het gebied niet halen met inzet van de huidige instrumenten. Volgens de respondenten van het waterschap worden in het gebied niet de juiste instrumenten ingezet om de nodige, vrij drastische verandering op gang te brengen. Het ontbrekende verdienmodel is één reden. Daarnaast speelt dat er geen duidelijk toekomstbeeld is en op dit moment meerdere transities langs elkaar/tegelijktijd aan het lopen zijn. Ook is het huidige beleidsinstrumentarium te ingewikkeld voor de gebruiker/aanvrager en niet integraal genoeg voor de gewenste integrale benadering. Daar komt bovenop dat het bredere systeem van financiering niet meer goed werkt. Banken willen bijvoorbeeld grondaankopen naast Natura 2000 niet meer meefinancieren, juist op plekken waar men extensivering wenselijk vindt. Momenteel is er een ontoereikend instrumentarium om dit op te vangen.

3.5.2 Klimaat en bodemdaling

Om de beleidsdoelen op klimaat en bodemdaling te halen in de Utrechtse Venen moet de omgang met water, drainage en waterpeilen veranderen. Grofweg zijn er twee hoofdrichtingen: waterinfiltratiesystemen en vernatting. Hoofdzakelijk agrariërs en deels de provincie – middels instrumentarium vanuit de Regionale Veenweide Strategie – zien het realiseren van een actief waterinfiltratiesysteem met een buizenstelsel onder de percelen in het agrarisch gebied als oplossing. Voor de Waardassackerpolder is er sprake van een subsidieregeling vanuit de Regionale Veenweidestrategie voor een dergelijk systeem en in Groot-Wilnis Vinkeveen is het op 160 ha al toegepast met subsidie vanuit de provincie Utrecht. Een ander deel van de gebiedspartijen (voornamelijk de terreinbeheerders en de natuurafdeling van de provincie) is van mening dat dergelijke technische maatregelen op korte termijn misschien effectief zijn, maar dat de langere termijn problemen die spelen in het gebied daarmee niet worden opgelost. Door een dergelijk systeem kunnen de agrariërs doorgaan met boeren zonder hun bedrijfsvoering concreet aan te passen, en op die manier worden de natuurproblemen niet opgelost. De belemmering is dat er voor beide denkrichtingen nog maar weinig bewezen technieken zijn. De respondenten van het waterschap kaarten aan dat er zelfs voor het actieve waterinfiltratiesysteem nog te weinig bekend is over bijvoorbeeld de effectiviteit in verschillende soorten veen gedurende het jaar. Ook geven zij aan dat men bij het waterschap niet weet of er in de Utrechtse Venen voldoende water beschikbaar is om een grootschalig waterinfiltratiesysteem gevuld te krijgen en te houden. Dit probleem is niet specifiek voor het onderzoeksgebied en ook voor andere waterschappen is het lastig te voorspellen hoe de waterhuishouding in de toekomst gaat veranderen en hoe grootschalige maatregelen invloed gaan hebben op de waterkwantiteit in verschillende gebieden. Ook over de relatie tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit is nog onvoldoende bekend. Die vraag is vooral voor het gebied rondom Botshol relevant vanwege de directe invloed van waterkwaliteit op natuur en biodiversiteit. Vermoedelijk gaat de waterkwaliteit met een actief waterinfiltratiesysteem achteruit, maar deze relatie is nog niet bevestigd. Daarnaast zijn er op gebiedsniveau vragen over hoe een hoger waterpeil zich verhoudt tot waterbergingscapaciteit en de mogelijkheid om piekbelasting te bufferen om waterschade te voorkomen.

3.5.3 Natuur en landbouw

Over het algemeen zijn de projectleiders van de NNN-realisatie van de provincie tevreden met de samenwerking en hoeveel realisatie van het NNN bereikt is en hoeveel grond verworven is voor de toekomstige inrichting in het gebied. De gebieden zijn volgens plan ingericht en men waardeert het verschijnen van de otter in het gebied als teken van vooruitgang op water- en natuurkwaliteit. In gebieden waar kavelruil heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld Groot Wilnis-Vinkeveen, is de landbouwstructuur verbeterd door meer huiskavels (Latour, 2020). Echter vragen de respondenten van de natuurafdeling van de provincie zich af of de huidige inzet voldoende is om de gewenste kwaliteit van natuur, binnen en buiten NNN en Natura 2000, te bereiken. Uit een evaluatie van een extern bureau over de besteding van natuurgelden in de provincie blijkt dat men heeft ingezet op een compromis tussen natuurdoelen en agrarische en/of economische belangen (van zowel agrariërs als ook de provincie die maatregelen/beheer subsidieert), wat geresulteerd heeft in een relatief laag natuurniveau. Hoever agrariërs in een polder willen gaan met de maatregelen, is dus medeafhankelijk van de economische situatie: bij goed lopende bedrijven is de kans

groter dat er gekozen wordt voor meer technische oplossingen (bijvoorbeeld actieve waterinfiltratie in Groot-Wilnis Vinkeveen of Waardassacker, Botshol en Nellestein), terwijl men in gebieden met slechter lopende bedrijven eerder geneigd is om gronden beschikbaar te stellen voor natuur (bijvoorbeeld Marickenland). Vanuit dit perspectief is er kritiek vanuit de respondenten van het waterschap of de voortgezette koers van vrijwillige deelname van agrariërs de nodige inzet voor natuur gaat opleveren. In de Regionale Veenweidestrategie wordt de vrijwilligheid zelfs een risico op doelbereik binnen de gewenste tijd genoemd, omdat men uitgaat van 100% deelname. Ook uit het evaluatierapport van het proces in Groot Wilnis-Vinkeveen (Latour, 2020) blijkt dat met de genomen maatregelen (o.a. inrichting verbindingzone, ANLb-pakketten en aanleg 160 ha onderwaterdrainage) de resultaten op natuur (nog) achterlopen. Zo neemt bijvoorbeeld het aantal broedparen weidevogels buiten het reservaat Demmerik af (binnen Demmerik gelijk sinds 2010) en ontstaat er niet de beoogde onderwaternatuur, ondanks verbetering van de waterkwaliteit. In dit deel van de Utrechtse Venen was vrijwillige deelname van agrariërs een belangrijk uitgangspunt in het beleid. Voordeel van vrijwilligheid is een groter draagvlak voor het beleid onder agrariërs. Zij staan over het algemeen kritisch tegenover dwingend instrumentarium om pachters en grondeigenaren tot medewerking te bewegen. De uitdaging is een goede match tussen de mate van vrijwilligheid en de te bereiken doelen. Zo is bijvoorbeeld meer vrijwillige deelname van agrariërs in aantal en/of omvang nodig om de natuurdoelen te bereiken en een dwingend instrumentarium te voorkomen.

3.6 Conclusies

Hieronder wordt geantwoord op de onderzoeksvragen en wordt gereflecteerd op de verwachtingen met betrekking tot de relatie van landbouw en natuur in het onderzoeksgebied.

1. Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk e.a. te realiseren?

Voor zowel landbouw en natuur in dit deel van de Utrechtse Venen is water/bodemdaling, en daarmee ook drainage en vernatting, een belangrijk onderwerp. Beleidsmatig wordt dit uitgewerkt in de Regionale Veenweidestrategie en in het vervolg het bijbehorende uitvoeringsprogramma. Veel maatregelen in het gebied voor natuur en landbouw gaan direct over waterkwantiteit of zijn eraan gekoppeld. Andere thema's die veel aandacht krijgen, zijn stikstof (vanwege stikstofgevoelig Natura 2000-gebied Botshol), waterkwaliteit (probleem in Natura 2000-gebied, maar ook andere polders) en verdienmodellen voor agrariërs/ toekomstbestendige landbouw – als centrale randvoorwaarde van de gebiedsprocessen – relevant. Ook hebben weidevogels vanuit een lokale traditie en het landschap een bijzondere plek. Men interpreteert agrobiodiversiteit in het gebied als inzet voor weidevogels, het verhogen van waterpeilen en soms ook het verbeteren van waterkwaliteit of de inzet voor bepaalde soorten (onder andere in het water, maar ook specifiek weidevogels, zie bijvoorbeeld de evaluatie van Goot Wilnis-Vinkeveen (Latour, 2020). Vanuit de landbouwvisie is er geen sterke voorkeur voor extensivering of kringlooplandbouw, maar uit de interviews blijkt dat extensivering, mogelijk in combinatie met het sluiten van kringlopen op het erf (met name in Waardassacker, Botshol en Nellestein), als de logische toekomstige bedrijfsvoering wordt ervaren. Dat sluit goed aan bij de indruk uit de analyse van het gebied op basis van het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland en het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (zie Bijlage 1) dat in dit deel van de Utrechtse Venen de bedrijven hoofdzakelijk al wat extensievere en verbrede melkveebedrijven zijn. Alleen de mate van extensivering staat ter discussie.

In het onderzoeksgebied wordt een combinatie van scheiding van landbouw en natuur door de (verdere) realisatie van het NNN en het verhogen van de agrobiodiversiteit in het agrarisch gebied nagestreefd. Ook kwamen ecosysteemdiensten als mogelijke relatie tussen landbouw en natuur ter sprake, maar hier wordt geen beleid op gevoerd. Of de nadruk meer wordt gelegd op agrobiodiversiteit of een scheiding tussen landbouw en natuur, verschilt per polder. De processen binnen Waardassacker, Botshol en Nellestein en van Groot Wilnis-Vinkeveen neigen meer richting het realiseren van agrobiodiversiteit (d.m.v. agrarisch natuurbeheer), waarbij gedurende het proces in Groot Wilnis-Vinkeveen meer initiatief ontstond bij de agrariërs wat heeft geleid tot het oprichten van een lokale gebiedscoöperatie. In de polders Groot Mijdrecht Noordoost, Marickenland en de Wilnisse Bovenlanden is er meer sprake van beschermen en natuurverbinding door middel van de realisatie van het NNN en omzetten van landbouwgrond naar natuurgrond. De Wilnisse Bovenlanden zijn in zoverre bijzonder dat er op natuurgronden wordt geboerd. De verwevenheid tussen

landbouw en natuur is hier tegenovergesteld aan hoe respondenten het normaliter interpreteren 'natuurlijker boeren op landbouwgrond'. In de polders waar NNN gerealiseerd wordt, wordt geprobeerd om tot meer agrarisch natuurbeheer en bufferzones met hogere waterpeilen, minder bemesting en een natuurlijkere ruimtelijke inrichting rondom de natuurgebieden te komen. Dit vanuit een besef dat voor het bereiken van de natuurdoelen, ook aanpassingen buiten het NNN nodig zijn. In het jongste proces, Waardassacker, Botshol en Nellestein kwamen de agrariërs zelf met het voorstel van zonering, terwijl in de oudere processen zoals Marickenland geprobeerd wordt om een buffer te realiseren ter aanvulling op de verworven en reeds ingerichte NNN-gebieden.

Vanuit agrarisch perspectief is een minder sterke scheiding tussen landbouw en natuur, mogelijk in de vorm van landschapsgronden met bijpassende beheerpakketten, wenselijk. Die wens komt voort uit vrees voor 'verlies' van landbouwgrond aan natuur en het inzicht dat extensief gebruik en natuurbeheer samen kunnen gaan. Specifiek voor dit deel van de Utrechtse Venen met veel melkveehouderij zijn er opties om, tot een zekere mate, grond multifunctioneel te gebruiken. Deze tussenvorm zou goed gekoppeld kunnen worden aan bufferzones rondom Natura 2000-gebieden.

2. Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?

Respondenten spraken over tegenvallende resultaten voor natuur. Veel gebieden zijn inmiddels ingericht en relevante soorten zijn gesignaleerd, maar op veel fronten zijn de natuurdoelen niet bereikt of gaat het langzamer dan verwacht. De waterkwaliteit in Botshol is bijvoorbeeld nog steeds onvoldoende en loopt het aantal weidevogels in Groot Wilnis-Vinkeveen terug. Men hoopt de resultaten op natuur te verbeteren door meer inzet op agrobiodiversiteit in het gehele gebied, maar met name aangrenzend aan NNN en Natura 2000 (bufferzone). Concreet betekent dat hogere waterstanden en extensievere landbouw en agrarisch natuurbeheer.

Het economisch perspectief van de plaatselijke agrariërs is een belangrijk, al dan niet overkoepeld doel binnen de gebiedsprocessen omdat vrijwilligheid en het onderhouden van een goede relatie met de agrariërs nodig wordt gevonden. De goede relatie is nodig, omdat de medewerking van agrariërs als grondeigenaren, pachters en beheerders van het landschap vrijwillig is. Voor hen moet er een voordeel in zitten. Het economische perspectief is de drijvende kracht achter de tendens van een polder om meer te neigen naar agrobiodiversiteit in combinatie met technische maatregelen voor waterbeheer of een ruimtelijke scheiding van natuur en economie door inrichting van NNN. De polders, waar veel goedlopende bedrijven zitten, zijn eerder geneigd om in te zetten op verweving, terwijl bij slechter lopende bedrijven agrariërs eerder denken aan verkoop van gronden voor inrichting als natuur. Gedacht vanuit de ideale ligging van natuurverbindingen kan dit ertoe leiden dat de natuurverbindingen niet op de oorspronkelijke, wenselijke plek aangelegd worden. Vanuit het agrarische perspectief is het juist positief om de minst geschikte gronden voor landbouw natuur te laten worden.

Waterkwantiteit is in een veenweidegebied een item in relatie tot bodemdaling, maar ook landbouwkundig. Voor dit deel van de Utrechtse Venen lijkt een geheel technische oplossing met actieve waterinfiltratie onvoldoende om de bodemdaling tot de doelstelling van 50% af te remmen, naast de vraag of het economisch haalbaar is. Dit is wel de oplossing die het makkelijkst te combineren is met de bedrijfsvoering van de meeste melkveehouders in het gebied. Een kanttekening is dat het waterschap niet weet welk effect grootschalige actieve waterinfiltratie heeft op de waterhuishouding van het gehele gebied, of er überhaupt genoeg water beschikbaar is en wat het doet met de waterkwaliteit. Deels ligt de voorkeur voor actieve waterinfiltratie ook aan het feit dat er onvoldoende ervaring is met (rendabel) boeren met vernatting. Het is in ieder geval waarschijnlijk dat in delen van het onderzoeksgebied het landgebruik aangepast moet worden aan hogere waterstanden. Het waarschijnlijkst gaat dat (verder) gebeuren in de polders en op de bedrijven die economisch minder rendabel zijn, voornamelijk in Groot Mijdrecht Noordoost en Marickenland.

3. Wat zijn krachten achter of tegen de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?

Op dit moment groeit de aandacht voor natuur vanwege beleidsdruk van EU, Rijk en provincie, met name vanuit de thema's stikstof, NPLG, bodem- en water-sturend en deels ook de KRW. Desondanks vallen de

resultaten op natuur tegen. Een deel van de respondenten verklaart dat met een sterke invloed van agrariërs op besluitvorming in gemeenteraad, waterschapsbestuur en binnen afzonderlijke gebiedsprocessen. Gezien het organisatievermogen van de agrarische gemeenschap en het feit dat velen van hen verworteld zijn in het gebied, is het logisch dat die invloed sterk is. Daarnaast kan meespelen dat in sommige processen de toekomstbestendige bedrijfsvoering expliciet is opgenomen als overkoepelend doel. Een toekomstbestendige bedrijfsvoering kan echter niet gerealiseerd worden zonder een haalbaar verdienmodel. In Waardassacker, Botshol en Nellestein is de verwachting dat het ontbrekende verdienmodel de radicale veranderingen in de polders tegen gaat werken. De boeren in het gebied beschouwen de eigen bedrijfsvoering vaak al als extensief en uit de data (Bijlage 5) blijkt dat de bedrijven inderdaad gemiddeld extensiever zijn dan in Nederland. Velen zien ook geen noodzaak om verder te extensiveren, zeker niet zonder duidelijke voordelen voor henzelf. De beschikbaarheid van grond is de grootste bottleneck voor praktische realiseerbaarheid aan de ene kant. Aan de andere kant heeft de omgang van overheden met grond ook een symbolische werking. Wordt grond bijvoorbeeld meteen na het vrijkomen ervan aan natuurdoelen 'beloofd', dan ontstaat er onvrede onder de agrariërs. De natuurhoek merkt op dat agrariërs ervoor zorgen dat de effecten op de bedrijfsvoering zo laag mogelijk gehouden worden, wat ten koste zou gaan van natuur (moeilijke aankoop gronden NNN, lichte ANLb-pakketten, actieve waterinfiltratie). Vanuit het perspectief van een agrariër is dit logisch: als er onvoldoende tegenover staat voor een inspanning, komen zij niet in actie. Er is bij veel boeren wel intrinsiek veel motivatie voor weidevogelbeheer. De wens om door te gaan met de huidige bedrijfsvoering, al dan niet genoodzaakt door het ontbrekende alternatieve verdienmodel en onvoldoende grond die nodig is voor extensivering, strookt niet met het toekomstbeeld van een polder waar extensiever geboerd moet worden met hogere waterstanden.

De aanpak met een gebiedscommissie met onder andere als doel om agrariërs voor te bereiden op gesprekken met overheden op ooghoogte spreekt voor een inzet op agrobiodiversiteit. Men hoopt op een groter effect op natuur door afspraken met boeren te maken over een bufferzone rondom de natuurgebieden met als gevolg een extensievere bedrijfsvoering. Wederom wordt deze strategie tegengehouden/afgezwakt door het ontbreken van verdienmodellen.

4. Op welke interventies en instrumenten zetten provincies in en zijn deze passend bij de opgaven?

In het gebied is men bekend met samenwerking in gebiedsprocessen op polderschaal. Hoe integraal zo'n proces wordt opgezet, oftewel welke onderwerpen naast de uitbreiding van het NNN verder aan bod komen, wordt per polder ingevuld. Tot nu toe stelde de provincie zich vrij responsief op bij het opnemen van opgaven buiten grondverwerving om voor de inrichting van NNN, omdat ze probeerde eigen doelstellingen te koppelen aan lopende processen en energie in een gebied. Binnen de processen treedt ze op als samenwerkingspartner, wat te zien is aan de gemaakte afspraken zoals een gebiedsconvenant en het pact van de poldertrots.

De provinciale doelen zijn op provincieniveau of, zoals in het geval van de Regionale Veenweidestrategie, voor een groter samenhangend gebied geformuleerd. Samen met de gebiedspartners wordt per afzonderlijke polder/gebiedsproces ingevuld wat de doelstelling is. Daarbij kan het voorkomen dat men bij een thema al aan de slag gaat met maatregelen, terwijl op andere onderdelen nog geen consensus is bereikt over het doel. Men gaat ervan uit dat niet alle doelen overal gehaald kunnen worden en dat er trade-offs gemaakt moeten worden. De aanpak is om te beginnen met onderwerpen waar bij de deelnemers van het proces de energie zit. Hierin schuilt het risico dat men eerst gaat voor het laaghangend fruit, bijvoorbeeld energietransitie, en dat de bereidheid om te werken aan de ingewikkeldere vraagstukken, bijvoorbeeld stikstof, afneemt naarmate de overheid haar wisselgeld al heeft ingezet. De reden om het toch zo aan te pakken, is dat men anders helemaal niet vooruit zou komen omdat men afhankelijk is van de interesse en de welwillendheid van agrariërs om mee te doen. Meerdere respondenten stellen dat er op dit moment ontoereikend instrumentarium is om aan de opgaven te werken. Zoals eerder genoemd, is de grootste uitdaging het ontbrekende verdienmodel voor de meerderheid van agrariërs om te extensiveren/te vernatten. Momenteel zet de provincie op het vlak van verdienmodel/vergoeding/inkomstenderving in op beheersubsidies (SNL en ANLb), agrarische coaches en pilots in samenwerking met andere partijen en agrariërs voor (natuurlijker) beheer, natte teelt en verdienmodellen. In het verleden is ervaring opgedaan met actief grondbeleid, naast de grondverwerving voor inrichting van NNN vooral met vrijwillige kavelruil en voorwaarden bij grondaankoop in Groot Wilnis-Vinkeveen. Procesmatig is het bevallen, alleen waren de

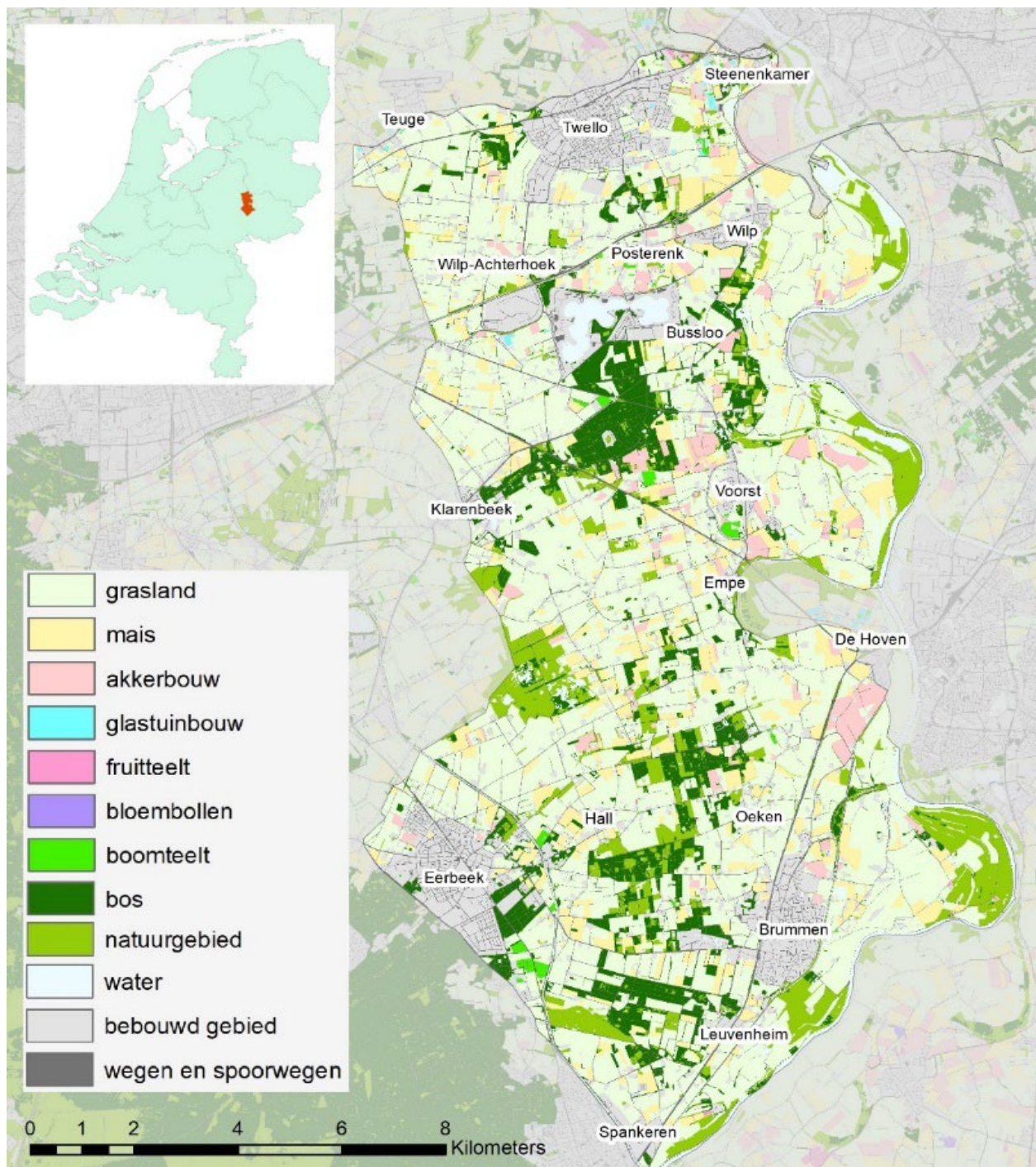
natuurresultaten zoals die door de partijen binnen het gebiedsproces in de polder Groot Wilnis-Vinkeveen zijn vastgesteld volgens de procesevaluatie teleurstellend. Desondanks wil de provincie haar grondbeleid actief verder uitbouwen in het kader van de Regionale Veenweidestrategie.

Samenvattend is de vraag of de radicale verandering van het landschap door vernatting die veel respondenten als nodig zien om de opgaven te halen, haalbaar is met de combinatie van ontbrekende aantrekkelijke verdienmodellen voor agrariërs, hun vrijwillige deelname en maatregelen binnen gebiedsprocessen en het gaandeweg vaststellen van doelen binnen de gebiedsprocessen.

5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

Of de nadruk meer wordt gelegd op agrobiodiversiteit of op een scheiding tussen landbouw en natuur, verschilt in de Utrechtse Venen per polder. De overkoepelende sturingsvoorkeur voor het werken met gebiedsprocessen betekent ook dat de interventielogica afwijkt per polder. Dat komt enerzijds doordat de gebiedsprocessen opeenvolgend in gang worden gezet en niet gelijktijdig, maar anderzijds heeft het te maken met de verschillende uitgangssituaties en actorenvoorkeuren per polder. Dit impliceert dat het zin kan hebben om met verschillende interventielogica's per gebied te werken, zelfs binnen een relatief klein gebied zoals de Utrechtse Venen. Kanttekening hierbij is wel dat de landbouw over de poldergebieden heen een voorkeur lijkt te hebben voor technologische maatregelen, zoals onderwaterdrainage. Daarmee zijn er ook overeenkomsten in de uitgangssituatie van poldergebiedsprocessen rondom landbouw en natuur in de Utrechtse Venen.

4 Zuidelijke IJsselvallei



Figuur 4.1 Grondgebruik in het casusgebied van de Zuidelijke IJsselvallei (Bron: LGN2020).

4.1 Inleiding

De provincie Gelderland streeft voor de grondgebonden landbouw een natuurinclusieve ontwikkeling na en wil een overgangszone realiseren rondom de Gelderse Natura 2000-gebieden (Provincie Gelderland, 2022). In deze overgangsgebieden wordt ingezet op maatregelen zoals het optimaliseren van het watersysteem, het

vergroten en verbinden van natuurgebieden en het herstellen van natuurlijke overgangen in het landschap om meer dynamiek en diversiteit te realiseren.

De Zuidelijke IJsselvallei – gelegen tussen Twello en Dieren¹² – bestaat grotendeels uit het (stikstof)overgangsgebied om drie Natura 2000-gebieden. Het gebied ligt tussen de Natura 2000-gebieden Veluwe en Uiterwaarden IJssel en in het gebied dat hiertussen ligt, zijn het Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen en in het Natuurnetwerk opgenomen landgoederen te vinden. Het Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen bestaat uit de deelgebieden Leusveld, Landgoed Voorstonden en de Empesche en Tondensche Heide. Deze natuurterreinen op de overgang van de Veluwe naar het IJsseldal danken hun bijzondere ecologische kwaliteit aan kwel- en bronwater.¹³ In het verleden was hier op uitgebreide schaal blauwgrasland aanwezig. Sindsdien is de grondwaterinvloed sterk veranderd, maar met het gevoerde beheer nog wel verantwoordelijk voor behoud van schraalland- en veenrestanten in het gebied. Een van de belangrijke soorten hier is de kamsalamander, die op de reeks van landgoederen in het gebied een leefgebied vindt. Het verminderen van verdroging van natuur, mede in het licht van klimaatveranderingen, is hier een belangrijk natuurthema.¹⁴ Belangrijk is in het bijzonder dat het water langer in het natuurgebied wordt vastgehouden en de voedselrijke toplaag van de bodem wordt verwijderd.¹⁵ Reductie van stikstofemissies is ook in de oostelijke flank van de Veluwe een opgave. De Zuidelijke IJsselvallei is in de Gelderse Stikstof Aanpak (Provincie Gelderland, 2021b) dan ook aangemerkt als een proeftuin in het kader van de Gelderse stikstofaanpak.

De Zuidelijke IJsselvallei is ook een regio waar veel activiteiten rondom natuurinclusieve landbouw zijn en de bedrijven gemiddeld genomen wat minder intensief boeren en bovengemiddeld veel verbredingsactiviteiten ontplooiën. Zo doet 24% van de bedrijven mee aan het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (zie Bijlage 5).¹⁶ Het zuidelijke IJsseldal en in het bijzonder de gemeente Brummen vormt een concentratiegebied voor natuurinclusieve landbouw. Dit blijkt ook uit diverse projecten en processen, zoals natuursysteemherstel van Landgoederen Brummen, een initiatief rondom korte voedselketens (IJsselmarke), pogingen om de patrijs weer in het landschap te introduceren en een (tijdens het onderzoek) beginnend gebiedsproces in de Wilpse Klei. De nauwe verbondenheid met systeemherstel van natuur geldt niet in dezelfde mate voor het hele casusgebied. Met name in het noordelijke deel – rondom de autosnelweg A1 – is dit minder het geval. Er zijn wel agrariërs die stappen willen zetten met natuurinclusieve landbouw, maar beleidsmatig zijn er nauwelijks sturende doelen vanuit natuur. De landbouw is hier wat grootschaliger en de stedelijke dynamiek dichterbij.

Tekstkader Gebiedsprocessen

Het gebied kent verschillende processen die opeenvolgend gestart zijn. Vanaf ongeveer 2017 ging men vanuit de Gemeente Brummen en Stichting Landschapsnetwerk Brummen in dialoog over het landschap, de biodiversiteit en voedsel. Er werden zogenaamde landschapsgesprekken georganiseerd met burgers en boeren. Daarin werd rondom specifieke thema's over het landschap gesproken. Uit deze gesprekken zijn diverse projecten ontstaan, zoals rondom de beoogde herintroductie van de Patrijs en het landschap, bijenlint, voedselnetwerken, energie etc. De gemeente Brummen deed hieraan mee en daarmee ging ze zich actief met natuur, voedsel en landbouw bezighouden. Dat was voor de gemeente een grotendeels nieuw onderwerp.

In 2018 begon het project WaardeVOL Brummen dat zich in het licht van klimaatveranderingen primair richt op het verbeteren van de omstandigheden in Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen en het beoogde herstel van het natuurlijk systeem in het licht van klimaatveranderingen. Dit speelt vooral rondom de kernen Hall en Oeken. WaardeVOL Brummen heeft vooral betrekking op het bestrijden van de verdroging van natuur en op de waterafvoer (vasthouden). Vervolgens kwam het gebiedsproces natuurinclusieve landbouw dat vanuit het Platform Natuurinclusieve Landbouw werd geïnitieerd, gefinancierd door de provincie. Dat doen zij op meer plekken in Gelderland, maar ook in de gemeente Brummen. In 2023 staat een Uitvoeringsplan Overgangsgebied gepland voor de gemeente Brummen. Ruim 35 boeren kwamen 8 september 2022 samen op de boerderij van de familie Wijgman in Leuvenheim voor de start van een reeks werksessies voor het Gebiedsplan NIL Brummen. In

¹² Onze afbakening; de provincie hanteert kleinere gebieden, zoals landgoederen Brummen en de Wilpse Klei.

¹³ <https://www.gelderland.nl/themas/natuur/gelderse-natuurgebieden/landgoederen-brummen>

¹⁴ <https://www.vallei-veluwe.nl/toptaken/bij-mij-in-de-buurt/in-voorbereiding/WaardeVOL-brummen/>

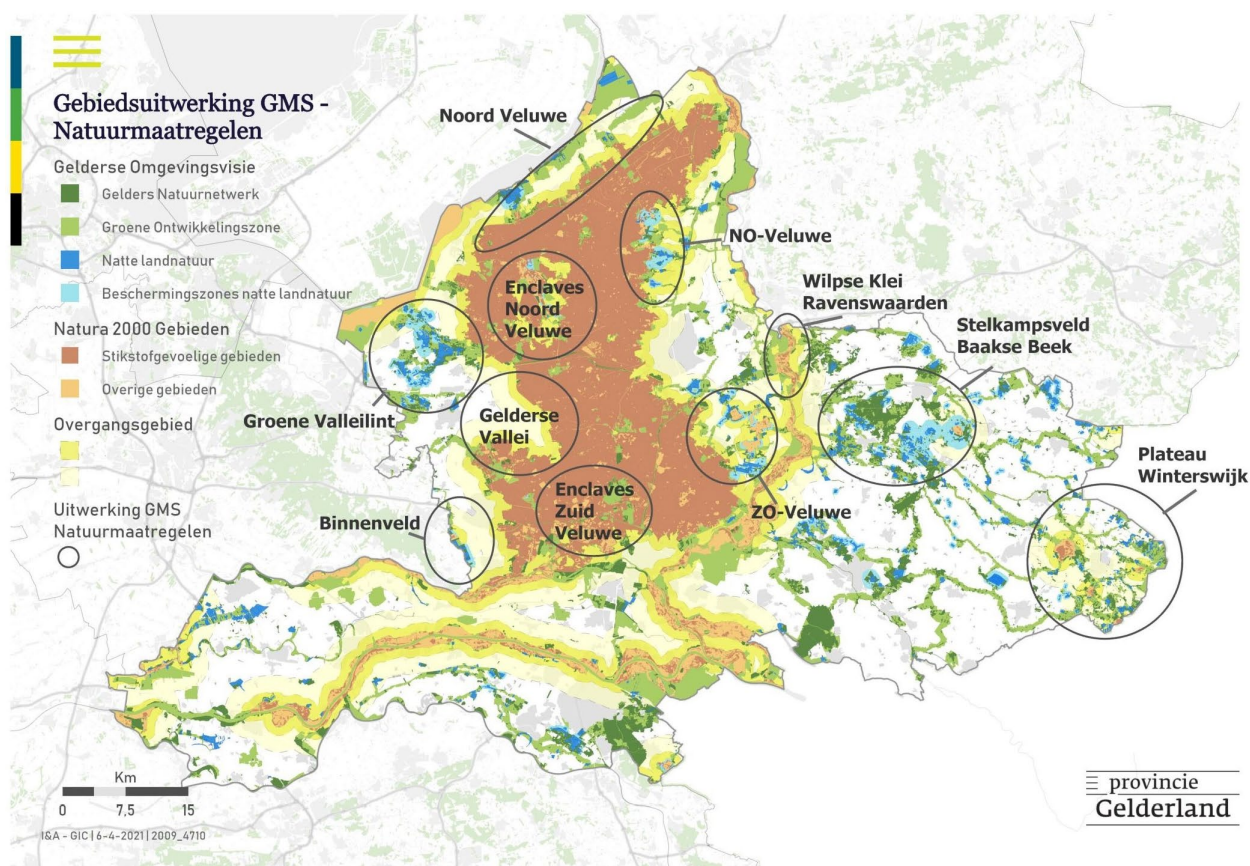
¹⁵ <https://www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden/voorstonden/projecten/WaardeVOL-brummen%3A-natuur-versterken-en-gevolgen>

¹⁶ Tegen 16% als landelijk gemiddelde

de werksessies zijn de boeren, Waterschap Vallei en Veluwe en terreinbeherende organisaties deelplannen aan het maken. In deze deelplannen komen maatregelen voor bodem, water, biodiversiteit en kringlopen te staan. Deze deelplannen worden in 2023 samengebracht in het Uitvoeringsplan Overgangsgebied voor natuurinclusieve landbouw in Brummen. Dit plan dient ter onderbouwing van individuele bedrijfsplannen van de deelnemende boeren. In zeven werkgroepen zijn de boeren samen met het waterschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer van start gegaan om te kijken wat zij kunnen gaan bijdragen aan de versterking van de natuur. Deze werkgroepen worden begeleid door het projectteam Natuurinclusief Brummen, Collectief Veluwe en diverse experts, zoals landschapsontwerper, ecooloog, hydroloog en landbouwkundige.

In het gebied Wilpse Klei – nabij de IJssel – is een ander gebiedsproces in voorbereiding. Recent worden er bovendien vanuit de Clean Tech Regio initiatieven genomen rondom het ondersteunen van ondernemers die met natuurinclusieve landbouw aan de slag willen. Clean Tech Regio is echter een veel groter gebied, waar bijvoorbeeld ook de gemeente Lochem onder valt. Dat is ook een gebied met een actief natuurinclusief landbouwnetwerk.

De genoemde gebiedsprocessen zijn niet de enige. Er lopen ook processen op een hoger schaalniveau, zoals het Natuurinclusief Veluwe Arrangement, dat de regio IJsselvallei overstijgt en voorsortert op het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In zowel Brummen als de Wilpse Klei zijn gebiedsuitwerkingen hiervoor in voorbereiding. Er is voor de hele IJsselvallei bovendien een Masterplan IJsselvallei dat zich vooral richt op het verlichten van de recreatiedruk op de Veluwe door ontwikkeling van (dag)recreatie in de IJsselvallei. Ook is er activiteit vanuit gemeenten. Het intergemeentelijke samenwerkingsverband Clean Tech Regio (gemeenten rondom Deventer, Apeldoorn en Zutphen) heeft versterken van landbouw en natuur opgenomen in haar plannen en in de Regiodeal die hier loopt.



Figuur 4.2 De belangrijkste gebiedsuitwerkingen voor natuurmaatregelen in relatie tot het Gelders Natuurnetwerk, de Groene Ontwikkelzone, natte landnatuur en het overgangsgebied rondom stikstofgevoelige natuur (ZO-Veluwe en Wilpse Klei maken onderdeel uit van de casus).

4.2 Doelen en opgaven

In het casusgebied spelen verschillende opgaven waarlangs gebiedsprocessen zijn geïnitieerd. Op hoofdlijnen gaat het om een aantrekkelijk landschap, waar het goed boeren is en waar het natuurlijke systeem goed functioneert, mede in het licht van klimaatveranderingen. De focus verschilt per gebiedsproces en per actor (zie Tekstkader Gebiedsprocessen), maar deze hoofopgaven werden in de interviews genoemd en niet ter discussie gesteld. Een stap concreter komt dit neer op groenblauwe dooradering in het agrarisch gebied, langer vasthouden van water (ook in natuurgebieden) en een agrarische bedrijfsvoering die hierbij past via bodembeheer, minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en ook nieuwe verdienmodellen, waaronder lokale voedselketens. Stikstof speelt nadrukkelijk in dit overgangsgebied, maar is in de interviews niet heel sterk naar voren gekomen. De provincie kijkt wel met deze bril naar de regio, maar wat dit precies zal betekenen voor het gebied is nog in ontwikkeling. De provincie hanteert in ieder geval twee opgaven voor het gebied: 1) het verbeteren van condities voor beschermde natuur in natuurgebieden en 2) het versterken van natuur op het boerenland. Dit laatste wordt met natuurinclusieve landbouw aangemerkt.¹⁷ Natuurinclusieve landbouw is daarbij aanvullend aan het verbeteren van de condities binnen het Natuurnetwerk. Natuurinclusieve landbouw wordt bijvoorbeeld als manier gezien om verdroging van natuur in natuurgebieden te bestrijden en om groenblauwe verbindingen tussen natuurgebieden te realiseren. Natuurinclusieve landbouw is ook een doel op zich, maar dit is vooral buiten het natuurnetwerk het geval. Agrarisch grondgebruik van gronden in het natuurnetwerk komt voor, maar wordt als tijdelijk gezien. Wel worden agrariërs ingeschakeld bij natuurbeheer.

Natuurinclusieve landbouw staat niet alleen centraal in het natuurbeleid van de provincie, maar ook in de provinciale Kadernota Agrifood 2021-2030 (Provincie Gelderland, 2021a) en daarmee in het landbouwbeleid van de provincie. In 2030 wil men dat de grondgebonden bedrijven zich gespecialiseerd hebben in natuurinclusieve landbouw en/of kringlooplandbouw.¹⁸ Ook staat vermeld in de Kadernota dat multifunctioneel ruimtegebruik wordt nagestreefd: *"Hierbij is het de opgave om een balans te vinden tussen het toekomstperspectief van de agrarische sector, de waterkwaliteit en -kwantiteit en de natuur. Hiermee wordt beoogd dat de biodiversiteit – boven en onder de grond – toeneemt, de teruggang van insecten is gestopt, het water schoon is, de veerkracht van de bodem is hersteld en de weidevogels weer in groten getale broeden. De bodem wordt benut voor CO₂-opslag in de vorm van organische stof. De Gelderse grondgebonden bedrijven hebben stabiele inkomsten door een eerlijke prijs voor hun producten voor zowel nabije als verre markten, uit boerderijverkoop, maar ook uit energieproductie, recreatie en toerisme en uit vergoedingen die zij ontvangen voor water-, bodem- of landschapsbeheer."* Het verdienmodel dat hiermee moet ontstaan, wordt ook gezien als een verantwoordelijkheid voor voedselverwerkers en de detailhandel. Hiermee hoopt men dat de Gelderse boerenondernemers in 2030 fit zijn voor de toekomst. Dit wil zeggen dat elke boerenondernemer bijdraagt aan brede maatschappelijke opgaven, een actueel ondernemingsplan heeft voor zijn bedrijf met daarin een goed verdienmodel en een goed businessmodel, er meer continuïteit is voor boerenbedrijven met lokale binding, en elke boerenondernemer een sterke positie in de keten heeft.

Ook andere actoren dan de provincie hebben doelen en opgaven. Dit betreft in de eerste plaats de landbouw. Respondenten noemden meermaals dat deze geen eenheid vormt, maar voor het gros van de bedrijven geldt dat het melkveehouderijbedrijven zijn en veel ondernemers zien dat zij in de bedrijfsontwikkeling natuurinclusiever moeten worden om toekomstperspectief te houden, mede omdat de staat van de natuur en klimaatveranderingen dit noodzakelijk maken. Er zijn ook ondernemers die dit in meerdere of mindere mate al actief doen. 43% van de bedrijven is verbreed en 24% van alle bedrijven doet aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer (zie Bijlage 5). Ondernemers hebben voor een aanzienlijk deel dus al affiniteit met een bredere bedrijfsvoering en met natuur en natuurinclusieve landbouw kan daar in principe bij passen. Veel bedrijven staan echter op het beginpunt en oriënteren zich op wat kan en wat men wil. Zo'n 20-45 bedrijven zijn in de gemeente Brummen concreet bezig met natuurbedrijfsplannen. Daarbij bestaat soms wel wat

¹⁷ Dit wordt in de Kadernota Agrifood (Provincie Gelderland, 2021a) omschreven als "Een economisch rendabel landbouwsysteem, dat optimaal beheer van natuurlijke hulpbronnen duurzaam integreert in bedrijfsvoering, inclusief zorg voor ecologische functies en de biodiversiteit op en om het bedrijf."

¹⁸ Deze visie op de landbouwontwikkeling richt zich primair op de grondgebonden landbouw. Voor de niet-grondgebonden landbouwbedrijven wordt gesteld dat zij zich steeds meer zullen ontwikkelen tot hightechbedrijven waar met minimaal grondstoffenverlies efficiënt voedsel wordt geproduceerd. Bij veehouderijen wordt voer zo veel mogelijk uit de omgeving verkregen, zijn emissies uit stallen minimaal en wordt mest opgewerkt tot opnieuw bruikbare mineralen. Zeker in de tuinbouw ligt de productie hoog en levert dit een grote bijdrage aan de export.

huiver om grote veranderingen door te voeren in de bedrijfsvoering. Met name vanwege de financiële gevolgen. Er wordt naar publieke partijen gekeken om het financiële gat te dichten, maar dan nog is het een risico om een bedrijfssysteem dat je kent en dat werkt te verlaten en iets te gaan doen wat je nog niet kent en wat mogelijk niet zal werken. Deze zorgen zijn nadrukkelijk onderdeel van de adviesgesprekken met agrariërs in het kader van de gebiedsprocessen. Voor het gebiedsproces Brummen werd verteld dat men substantieel tijd heeft besteed aan deze meer emotionele ondersteuning rondom de zorgen van individuele agrariërs. Dat gaat niet speciaal om de wenselijkheid van een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Alle respondenten gaven aan dat de natuur ook bij de ondernemers gezien wordt als iets dat echt bij het gebied hoort. Het wordt ook door hen gewaardeerd en door 'hun burens'. Er zijn wel bedrijven die 'niets willen', maar daar staat tegenover dat er relatief veel bedrijven met verbredingsactiviteiten en is er een actieve groep rondom lokale ketens. Daarnaast zijn 3-5 agrariërs uitwerking aan het geven aan het idee dat natuurinclusieve lokale boeren voorrang zouden moeten krijgen als gronden beschikbaar komen.

Een andere groep is die van de burgers. Deze groep actoren is wat moeilijker om te duiden, maar over het algemeen waardeert men het landschap zoals het er is. Dit biedt namelijk een aantrekkelijke woonomgeving en er komen ook mensen speciaal hiervoor wonen in het gebied. Het Landschapsnetwerk Brummen bestaat uit bewoners die activiteiten ontplooiën om bewoners bewuster te maken van de kenmerken en de landschappelijke kwaliteit van het gebied. Daarbij gaat het ook om zaken als natuurherstel en klimaatveranderingen. Het behoud van de landgoederen is een specifiek element. Het Landschapsnetwerk heeft lokaal voedsel geagendeerd bij de gemeente. Hierin wordt beoogd om bewoners consument te laten worden van de producten die boeren lokaal produceren. Hier is een groep burgers actief mee bezig. Dit is een relatief kleine, maar wel heel actieve groep. Het 'burgerdiscours' speelt ook een rol bij het tot stand brengen van overeenstemming tussen overheden en agrariërs. Een concreet voorbeeld is een adviesrol over het proces van concretisering van maatregelen van WaardeVOL Brummen. In WaardeVOL Brummen ontstond namelijk in eerste instantie weerstand vanuit de burgers van de gemeente. Dat ging vooral over de beoogde vernatting waarbij onrust ontstond over de mogelijke gevolgen voor het wonen in het buitengebied. Dat heeft geleid tot een aangepaste strategie waarbij actiever het gesprek werd aangegaan over wat er nodig is en waarom.

We hebben drie groepen doelen en opgaven gevonden die direct betrekking hebben op de relaties tussen landbouw en natuur. Deze verschillen namelijk in de focus op de relatie landbouw en natuur, maar hangen wel samen. Het gaat om de volgende groepen:

1. *Herstellen van beschermde natuur* in het Gelders Natuurnetwerk, met nadruk op Natura 2000-gebieden. De Natura 2000-doelen staan centraal, maar de synergie wordt opgezocht met water, klimaat en milieu. De hierbij behorende natuuropgaven zijn, na het doorlopen van een inspraakprocedure, vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Deze strategie richt zich vooral op systeemherstel in natuurgebieden (vernatten en water vasthouden in beekdalen) en ook op het verminderen van milieudruk direct rondom de Natura 2000-gebieden en op groenblauwe dooradering. Ook speelt realisatie van het Gelders natuurnetwerk, zoals in het gebied Wilpse Klei en de 100 ha nieuwe natuur die beoogd wordt rondom Natura 2000-gebied Landgoederen Brummen. Stikstof is daarbij gekomen, maar dit is in ontwikkeling. Wel is het gebied al aangewezen als uitwerkingsgebied hiervoor. Bovendien speelt het beschermen van natuurgebieden (Natura 2000) buiten het gebied; in het bijzonder de Veluwe). Hier gaat het weer over stikstof, maar ook over recreatiedruk (in het kader van het Masterplan IJsselvallei).
2. *Natuurinclusieve landbouw* in het overgangsgebied om stikstofgevoelige natuur en deels ook daarbuiten. Deze tweede strategie is nadrukkelijk niet los te zien van de eerste. In feite is de aanvliegroute omgekeerd aan die bij de eerste strategie. Het gaat primair om bedrijfsontwikkeling en van daaruit wordt gekeken naar de beleidsdoelen. De natuurdoelen zijn afhankelijk van de locatie wel minder dominant (zeker buiten Natura 2000-gebieden en anderszins op natuur grond), maar provincies, waterschap en TBO's beogen deze wel ook te realiseren via natuurinclusieve landbouw. Bovendien gaat het om meer algemene natuur. In de praktijk gaat het vooral om het overgangsgebied, aangezien financiële middelen gekoppeld zijn aan de Natura 2000-status. Bijna de gehele gemeente is echter overgangsgebied voor stikstofgevoelige Natura 2000-natuur. Met het Rijk zijn in het kader van een Specifieke Uitkering (of SPUK) afspraken gemaakt over natuurinclusieve landbouw. Het doel is om natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden te realiseren om bij te dragen aan natuurherstel, terugdringen van emissies en een

duurzaam perspectief voor agrariërs te realiseren. Voor 2023 is het doel dat in Gelderland 62 bedrijven op 3600 ha meer natuurinclusief worden. Meer concreet gaat het om 30 bedrijven die zich met specifiek soortenbeheer gaan bezighouden, 20 bedrijven zich gaan bezighouden met functionele biodiversiteit en nemen aanvullend landschapselementen en soortenbeheer op zich. Ten slotte zullen 12 bedrijven verdergaand natuurinclusief worden.¹⁹ In dat kader wordt ook gedacht aan de Boeren voor Natuur bedrijfsstijl (Westerink et al., 2018). De hierbij passende maatregelen hebben een directe relatie met de doelstellingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het is opgenomen in de Europese catalogus groenblauwe diensten. Hoe de verdeling ligt voor Brummen is nog niet bekend.

3. Er is wederom overlap met de vorige twee strategieën, maar legt de nadruk meer op *economische* aspecten in de zin van levensvatbaarheid of vitaliteit van *bedrijven* (recreatie, toerisme, landbouw, voedsel etc.) in de regio. Het casusgebied kent enkele extensievere bedrijven (Bijlage 2) en relatief veel bedrijven zullen de komende jaren stoppen. Natuur, water en klimaat worden gezien als elementen die kunnen bijdragen aan een veerkrachtige landbouw, ook vanuit economisch perspectief en om sociale structuren te behouden. De strategie houdt in dat de landbouw als economische sector behouden dient te blijven voor het gebied. De aanknopingspunten worden gezien in relatie met maatregelen voor natuur en klimaat. Het verminderen van de recreatiedruk op de Veluwe wordt bijvoorbeeld gezien als een economische kans voor ondernemers in de regio. Via personen die ook bij het gebiedsproces natuurinclusieve landbouw Brummen betrokken waren, is de focus komen te liggen om kansen rondom de natuurgebieden waar natuurinclusieve landbouw wordt beoogd. Die kansen kunnen ook liggen bij cultuur, recreatie, energie en andere bedrijvigheid. Mogelijk bieden de opgaven ook kansen voor clean tech-oplossingen. Dat is immers een centraal onderdeel van de regionale samenwerking in de Clean Tech Regio. Dergelijke zaken zijn onderdeel van een groene-groei-ambitie van gemeenten in de regio en specifiek binnen de hierbij behorende Regiodeal. Die gaat over veel meer dan over natuurinclusieve landbouw en lokaal voedsel, maar dit hoort hier ook bij.

4.3 Interventies

4.3.1 Actoren

Bij de drie groepen doelen en opgaven horen voor een aanzienlijk deel dezelfde partijen. De provincie is vooral bij de eerste twee sterk betrokken, zeker vanuit natuurbeleid geredeneerd. Dit geldt ook voor het waterschap en voor terreinbeherende organisaties en uiteindelijk ook voor burgers en agrarisch ondernemers. De landbouwers en het agrarisch collectief hebben wellicht het meest met natuurinclusieve landbouw en de toekomst van hun bedrijven, maar uiteindelijk spelen zij ook een rol in de natuurgerichte discussies. De gemeente is het nauwst betrokken bij de tweede en derde. Een organisatie als het landschapsnetwerk is bij alle sporen betrokken. Bij de economische insteek speelt de provincie mogelijk ook een rol, maar dat is meer vanuit economisch beleid ingestoken, rondom het instrument Regiodeals.

4.3.2 Interventiologica

De interventiologica die hoort bij 'Herstellen van beschermde natuur' is een combinatie van vanuit natuur vastgestelde doelen voor een gebied (ontwikkelopgave en water vasthouden) en het aansluiten bij de bedrijfsontwikkeling van de boeren en bij wat burgers wensen, zeker buiten de natuurgebieden. Agrariërs kunnen mogelijk een rol spelen in beheermaatregelen. In het grootste deel van de betreffende gronden gaat het namelijk om agrarische natuur. Op ongeveer 20% van de natuurgrond zijn de natuurdoelen van dien aard dat dit niet mogelijk zal zijn. Die betrokkenheid van de landbouw werd in één gesprek als bijvangst gepresenteerd. Men wil het en voor een terreinbeherende organisatie als Natuurmonumenten is het ook belangrijk om een goede relatie met de burens te hebben, maar de natuurdoelen staan centraal. De trekkende rol van WaardeVOL Brummen is in handen van Waterschap Vallei & Veluwe (het project wordt geïnitieerd door vier opdrachtgevers: provincie Gelderland, Natuurmonumenten, Waterschap Vallei en Veluwe, Gemeente Brummen). Na een begin 2023 afgesloten fase met gebiedsateliers worden per beek, in

¹⁹ Hoe de verdeling ligt voor Brummen is nog niet bekend.

interactie met grondgebruikers en andere betrokkenen, afwegingen gemaakt en bepaald wat de consequenties hiervan zijn.

Er wordt door publieke trekkers een geformaliseerde procesaanpak gehanteerd. Zo hanteert Waterschap Vallei en Veluwe (als trekkende partij) bij WaardeVOL Brummen de volgende aanpak: *“In nauwe samenwerking met bewoners en gebruikers van het gebied is een schetsontwerp opgesteld. Dit schetsontwerp wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de stuurgroep (gedeputeerde, heemraad en wethouder). Vervolgens wordt het schetsontwerp met de betrokken eigenaren verder uitgewerkt tot een definitief ontwerp. Voor de realisatie van het definitieve ontwerp worden vergunningen aangevraagd. Deze vergunningen doorlopen een procedure, waarbij belanghebbenden inzage hebben en indien nodig bezwaar en beroep kunnen aantekenen.”*²⁰ Na eerder met meerdere kleinere gebieden gewerkt te hebben, is later gekozen voor vier gebieden; elke beek één. Consequenties van ontwerpkeuzes voor de grondeigenaar of -gebruiker komen in keukentafelgesprekken aan de orde.

Wat voor concrete maatregelen horen bij deze beleidsstrategie? Het meest concreet is dit aan te geven voor maatregelen die in 2022 genomen zijn in twee gebieden onder beheer van Natuurmonumenten, namelijk Leusveld Noordwest en Berkendijkje, op de landgoederen Leusveld en Voorstonden. Hier gaat men de volgende maatregelen nemen:²¹

- Dempen of minder diep maken van sloten en greppels;
- Opschonen van watergangen en duikers;
- Verwijderen van duikers en elders nieuwe plaatsen;
- Herstellen van de natuurlijke laagtes (slenken);
- Afschrappen en verwijderen (plaggen) van de te voedselrijke toplaag van de bodem;
- Afgraven van wallen;
- Verwijderen van jong bos/struweel;
- Aanplanten van bomen en struiken.

Bij natuurinclusieve landbouw wordt begonnen bij wat de agrarisch ondernemers willen en men ondersteunt het hieraan voorafgaande denkproces. Hierbij wordt ook gekeken naar wat welke maatregelen nodig zijn in het kader van systeemherstel. Dit gaat over hydrologie en groenblauwe dooradering, maar ook over bodembeheer. Er is in verschillende sessies een gebiedsplan opgesteld en nu kan in principe iedere boer die wil – met subsidie – een natuurbedrijfsplan laten opstellen. Hierin geven zij aan wat voor natuurinclusieve maatregelen zij kunnen nemen en ook wat er nodig is om dit mogelijk te maken. Hieraan vooraf gingen diverse gesprekken en bijeenkomsten en ook een kennisproject, dat geleid werd door het agrarisch natuurcollectief Veluwe en onderdeel uitmaakte van de activiteiten van het Platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland. In één interview werd de vraag gesteld of er wel voldoende gekeken wordt naar bedrijven die overwegen te extensiveren door krimp. De constructie waarbij een bedrijf extensiveert door meer grond onder het bedrijf te krijgen, is populairder en makkelijk voor de boer. Ondernemers die zonder deze groei in grond willen extensiveren, zullen meer intensieve begeleiding nodig hebben dan bij die weg.

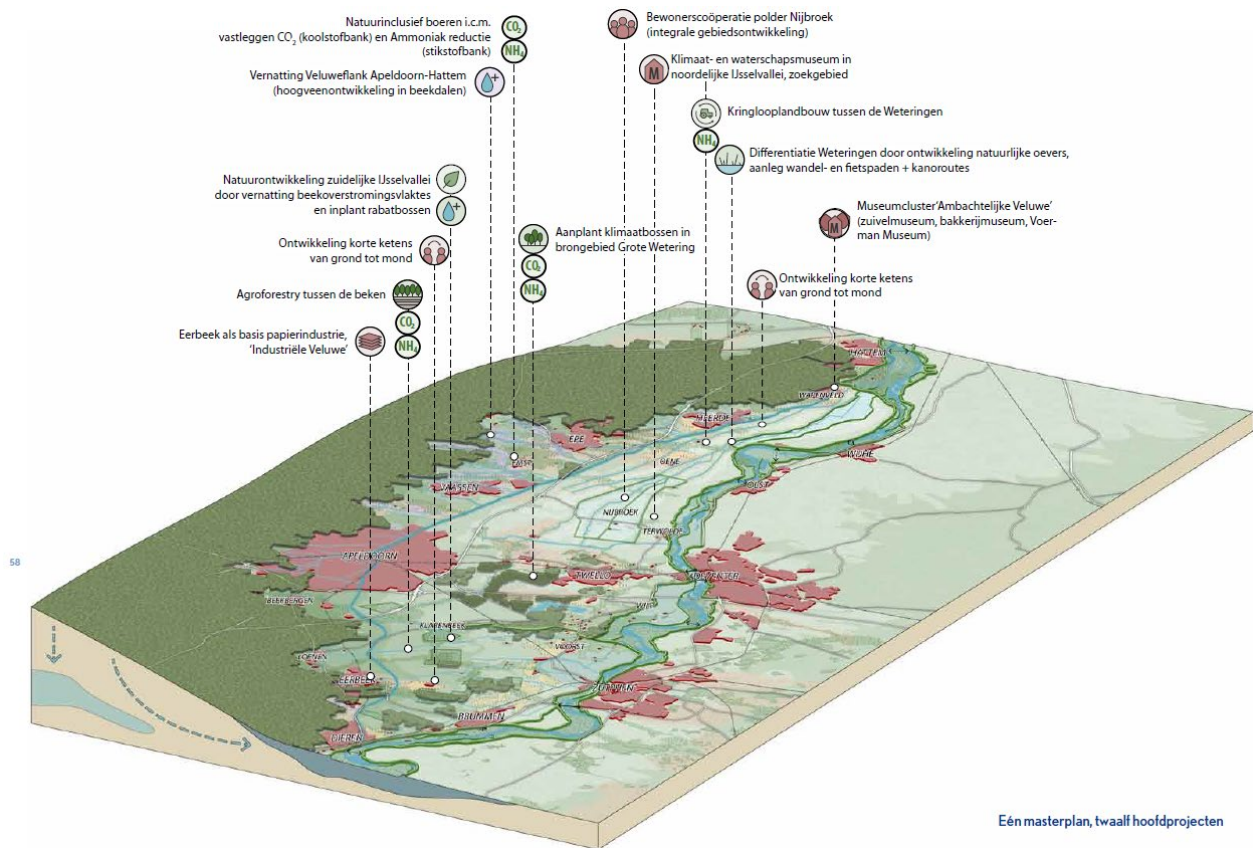
Bij elkaar komt hier een uitvoeringsprogramma voor het gebied uit. De provincie werd hierbij geacht financieel te investeren in de maatregelen die de boeren willen nemen. Voor het gebiedsproces Brummen gaat het concreet om 30 bedrijven die een dergelijk natuurbedrijfsplan laten maken. De hoop is dat uit deze groep concrete maatregelen gaan komen en dat ook andere boeren zullen volgen. Dit is ingebed in de Gelderse doelstelling²² om in 2027 op alle grondgebonden bedrijven natuurinclusiviteit bereikt te hebben. 60% zou dit op een hoger niveau moeten doen, waarvan 10% tot de verst gaande groep zou moeten behoren. Deze door provincie en Platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland gehanteerde indeling van niveaus van natuurinclusiviteit is afgeleid van die van Erisman et al. (2017), waarin het eerste niveau bestaat uit de wettelijke verplichtingen, soortenbeheer de volgende stap is, agrobiodiversiteit en landschap daarna komt, met vervolgens als hoogste niveau een bedrijf dat in sterke mate geïntegreerd is met natuurlijke processen. Er wordt ingezet op alle niveaus boven die van de wettelijke verplichtingen, waarbij het tweede niveau de grootste groep zal vormen.

²⁰ <https://www.vallei-veluwe.nl/toptaken/bij-mij-in-de-buurt/in-voorbereiding/WaardeVOL-brummen/nieuwsbrief-WaardeVOL-brummen-nummer-29/>

²¹ Zie ook: <https://www.vallei-veluwe.nl/actueel/nieuwsberichten/WaardeVOL-brummen/leusveld-noordwest-berkendijkje-eerste/>

²² www.natuurinclusievelandbouw gelderland.nl

Wat voor concrete maatregelen horen hierbij? Genoemd werden: minder gebruik chemische onkruidbestrijding, niet-kerende grondbewerking, groenblauwe dooradering, duurzaam bodembeheer, dempen sloten/zetten van stuwen en gebruiken maken van compost. Ook kan het gaan om Het inzaaien van bloemrijke akkerranden, bijvoorbeeld ten bate van de patrijs. In samenhang met genoemde maatregelen wordt agrarische natuur ook gemonitord. Dat gaat over het voorkomen van territoria voor de patrijs. Er heeft bovendien een insecteninventarisatie plaatsgevonden van de ingezaaide akkerranden en de bloemrijke dijken in Cortenoever.²³



Figuur 4.3 De regionale visie van het Masterplan IJsselvallei 2020 (Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur en Atelier des Hollants, 2020).

De interventielogica lijkt bij het economisch perspectief op die van natuurinclusieve landbouw, waar het ook sterk mee verweven is. De interventiestrategie is nadrukkelijk stimulerend en gericht op bijdragen aan verdienmodellen. De grote ketenbedrijven dragen hier niet aan bij; het gaat vooral om lokale organisaties als de gemeente Brummen, Landschapsnetwerk Brummen en het Platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland. In het verband van de Regio Clean Tech wordt de stimulerende aanpak nieuw leven ingeblazen. Bovendien zijn ondernemers ook zelf bezig met het economisch perspectief. Zo is er een gebiedscoöperatie in ontwikkeling die onder andere beoogt om vrijkomende grond bij huidige grondgebruikers in het gebied te houden en te voorkomen dat niet-natuurinclusieve boeren van elders hier neerstrijken, bijvoorbeeld om kerstbomen te kweken of in het kader van de mestboekhouding. Meer recent begint de focus wat te verbreden en doen zij ook mee in het initiatief IJsselmarke, dat een lokale voedselketen beoogt op te zetten. In IJsselmarke werken diverse bedrijven en agrarische ondernemers samen en is er een netwerk gekomen van lokale productie en verkoop (www.ijsselmarke.nl). Concreet gaat dit over lokaal roggebrood²⁴, zuivel en

²³ Jaarverslag Landschapsnetwerk Brummen, 2021: <https://www.landschapsnetwerkbrummen.nl/wp-content/uploads/2022/03/Jaarverslag-2021-vs2.pdf>

²⁴ In 2020 heeft Boerderij De Nieuwenburgt samen met Biobakkerij Verbeek van lokaal geproduceerde rogge een roggebrood ontwikkeld. Op 4,5 ha wordt 10 ton rogge geproduceerd. Hiervan worden 12.000 roggebroden gebakken. De cijfers zijn uit 2020.

een vleesketen.²⁵ Hier zijn ook verkooppunten en lokale zorginstellingen bij betrokken.²⁶ De gemeente Brummen heeft een doelstelling geformuleerd dat 500 Brummense inwoners lokaal voedsel afnemen. Dit komt voort uit een eerder POP3-project, waarbij de gemeente Brummen, het Landschapsnetwerk, agrarische bedrijven en dienstverlenende bedrijven betrokken waren.

4.3.3 Instrumenten

Naast de aanpak per nagestreefde relatie kwamen in de interviews discussies over juridische en beleidskaders naar voren die grotendeels losstaan van de individuele relatie. Deze bemoeilijken soms de gehanteerde interventielogica of zijn juist ondersteunend.

De formele kaders van natuur, water en bodem begrenzen van wat er in de gebiedsprocessen gedaan wordt. Er zijn natuurgebieden vastgelegd als Gelders natuurnetwerk en voor een deel als Natura 2000-gebied. Daarnaast zijn er waterdoelen in het kader van de Kadernota Water, maar er zijn ook kaders rondom bodem en het Klimaatakkoord. Natuurlijk is er ook economisch beleid, maar dit heeft een minder regulerend karakter. Naast kaders zijn er ook beleidsplannen, zoals de Kadernota Agrifood (Provincie Gelderland, 2021a), het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit (Provincie Gelderland, 2021), de Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof (Provincie Gelderland, 2021b) en het Actieplan Natuurinclusieve Landbouw Gelderland (Platform Natuurinclusieve landbouw Gelderland, 2020). Ook zijn er kaders in wording waarvan nog niet duidelijk is hoe het er precies uit zal zien, maar dat wel al een rol speelt, zoals het 7^e Actieplan Nitraatrichtlijn, de NPLG-gebiedsplannen en tot voor kort ook het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met het bijbehorende Nationaal Strategisch Plan.

Voor de financiële hulpbronnen wordt veelal naar de provincie gekeken. Via de provincie zijn er diverse financiële middelen beschikbaar gekomen. Voor natuurinclusieve landbouw in de overgangszones is er bijvoorbeeld 112 miljoen euro voor de periode 2021-2023. Dit geld moet in 2025 uitgegeven zijn. De middelen komen niet uit één bron, maar uit meerdere. De gebiedsprocessen wordt gefinancierd uit:

- IBP Vitaal Landelijk Gebied
- LIFE-IP All4Biodiversity
- Hoogwaterveiligheid (alleen uiterwaarden)
- Agrifood en natuur (Gelderland)
- Programma Natuur (Rijk; SPUK)

Op het niveau van concrete maatregelen op het boerenbedrijf spelen ook andere kaders, zoals rondom hoe gronden verkocht en verpacht worden. Het Arrest van Didam is diverse keren genoemd als reden waarom grond in voorkomende gevallen niet verpacht wordt aan bedrijven die al natuurinclusief zijn en vrijkomende grond kunnen bewerken. Die gronden gaan dan in voorkomende gevallen naar de hoogste bieder en dat zijn vaak boeren van buiten het gebied, die dit vaak gebruiken voor de mestplaatsingsruimte of voor intensieve teelten, zoals kerstbomen. Ook krijgt de provincie wel hele bedrijven aangeboden van boeren die overwegen te stoppen, maar is het voor hen moeilijk om een bedrijf in zijn geheel aan te kopen, in plaats van alleen die gronden die nodig zijn voor concrete (natuur)maatregelen. Er is, zoals eerder genoemd, een agrarisch initiatief om de omgang met agrarische grond te veranderen en daarmee natuurinclusieve bedrijven te ondersteunen, maar de tijd zal leren wat dat oplevert.

De beoogde fondsvorming ter financiering van natuurinclusieve maatregelen – ook na de loopperiode van de huidige SPUK –, blijkt lastig te zijn. De SPUK-gelden vanuit de eerste tranche van Programma Natuur moeten in 2025 zijn uitgegeven. Een fonds werd gezien als een mogelijkheid om dit de facto te verlengen, maar dit moet dan wel in lijn zijn met de regels van SPUK en het Programma Natuur. Met name de langjarige contracten – waarvan aangegeven wordt dat deze nodig zijn – zijn lastig. Deze langjarige contracten zijn echter cruciaal om gedane afspraken na te kunnen komen, maar er zijn zorgen over het garanderen van de rechtmatigheid van de betalingen om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Dat wil niet zeggen dat fondsvorming niet kan, maar de Europese Commissie eist wel dat er om de 7 jaar een evaluatiemoment is.²⁷

²⁵ Drie bedrijven: dubbeldoel koeien, Piemontese en Jersey

²⁶ Philadelphia Het Grasland, Philadelphia Elzenbos en 3 locaties van Domus Magnus (Klein Engelenburg, Huis Welgelegen en Huis Ter Weegen)

²⁷ Dit kwam ter sprake op de themabijeenkomst *Kansen voor samengaan landbouw en natuur* dat in het kader van Lerende Samenwerking Programma Natuur) werd georganiseerd op 24 januari 2023.

Je kunt dan wel langjarige afspraken maken, maar die kunnen nog steeds tussentijds aangepast worden. Begin 2024 werd duidelijk dat Provincie Gelderland concludeerde dat het niet mogelijk was om met SPUK-gelden een langjarig fonds in het leven te roepen.²⁸

Op een veel praktischer niveau speelt ook dat het werken met projecten door regels gestuurd wordt en wel specifiek door aanbestedingsregelgeving. Hierdoor is er de kans dat continuïteit in personen doorbroken wordt, terwijl de vertrouwensrelatie cruciaal is. Op het niveau van het boerenbedrijf is een knelpunt gebleken dat het nieuwe GLB, en ook een verplichting voor bufferstroken (hierbij speelt ook het ontwerp 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn), pas heel laat duidelijk werden. In deze bufferstroken kan niet meer worden bemest, mogen geen gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en gelden beperkingen voor gewaskeuze. Eind september is hierover duidelijkheid gekomen. Bedrijven hebben al investeringen gedaan (zoals heel concreet mais inzaaien) en zouden dit binnen een maand ongedaan moeten maken. Dit levert extra onzekerheid op in een tijd dat met de totstandkoming van NPLG die onzekerheid er toch al is. Dergelijke schuivende panelen zijn aan de orde en bemoeilijken die drie genoemde strategieën.

Tot slot is er ook kaderstellende kennis. De provincie heeft een systeemanalyse laten uitvoeren van de regio en die is sturend in de verdere uitwerkingen. Dit heeft onder andere onderzocht wat hydrologisch gezien de beste mogelijkheden zijn om het gewenste natuurherstel te realiseren. Dit wordt binnen een project als WaardeVOL Brummen nog geconcretiseerd. Samen met de kansen voor grondverwerving leidt dit tot het uiteindelijke inrichtingsvoorstel voor het projectgebied van WaardeVOL Brummen en het Gebiedsplan NIL Brummen.²⁹ In de loop van 2023 en 2024 zal duidelijk worden hoe dit er concreet uit zal zien. Een punt hierbij is wel dat de stikstofkaders wel van groot belang zijn, maar nog niet beschikbaar zijn. Er blijft dus een mate van onzekerheid bestaan over waar de ondernemer zich op kan richten.

4.4 Conditie

De bestudeerde gebiedsgerichte processen laten een ontwikkeling over de tijd zien van eerst plannen maken over het gebied naar het meer betrekken van boeren en burgers en meer recent ook boeren en burgers (al dan niet als coöperatie) zelf plannen laten maken. Bij die laatste categorie hoort ook het maken van bedrijfsplannen. Het wordt erg belangrijk gevonden dat boeren en burgers zelf maatregelen voor natuur gaan maken. De sleutel hiertoe wordt met name gezocht op het niveau van de individuele ondernemer. Diens ruimte wordt wel beperkt door genoemde kaders. Er zijn ook kaders aan de kant van de ketens. Op de lokale voedselketen na, heeft die keten weinig nadruk. Het is heel moeilijk hen hierbij te betrekken. De provincie zal vermoedelijk een rol moeten spelen in de totstandkoming van een verdienmodel voor de boer. Daarbij is er het besef dat er langjarige afspraken nodig zijn. De vormgeving daarvan is lastig, maar dat besef is breed aanwezig.

Op gebiedsniveau lijkt er wel begrip te zijn voor elkaars standpunten en beperkingen. Anderzijds hebben we ook opgetekend dat het vertrouwen tussen de agrariërs onderling niet zo hoog is. Uit de interviews is ook het beeld ontstaan van een gebied dat niet per se een sterke sociale cohesie kent. Boeren kennen bijvoorbeeld hun burens wel, maar vaak niet de ondernemers aan de andere kant van de gemeente. Dit komt onder meer omdat men weinig op elkaars bedrijf komen. De oprichting van de eerdergenoemde gebiedscoöperatie is echter een voorbeeld dat de landbouw bezig is zich te organiseren.

Partijen hebben elkaar nodig, omdat geen partij in staat is om alleen de beoogde veranderingen teweeg te brengen. Dat gaat over geld en grondbezit (van boeren of van landgoederen), maar ook over kennis en netwerk en over capaciteit en kennis. De precieze verdeling van hulpbronnen is niet zo interessant, het gaat veel meer om de afhankelijkheid en een ogenschijnlijk gevoelde noodzaak om naar elkaars doelen te kijken en elkaar te versterken op de raakvlakken. De ontstane samenwerkingen en overkoepelende instituties (zoals Platform Natuurinclusieve landbouw en Regio Clean Tech) maken deze relaties relatief bestendig.

²⁸ Zie <https://www.nu.nl/economie/6298435/gelderland-stopt-al-na-jaar-met-dertigjarig-programma-voor-natuurinclusief-boeren.html>

²⁹ Zie https://www.vallei-veluwe.nl/toptaken/bij-mij-in-de-buurt/in-voorbereiding/WaardeVOL-brummen/veelgestelde-vragen/natuur/#item_33495

Vermeldenswaard is ook het Landschapsnetwerk Brummen dat overal bij aangesloten lijkt te zijn, diverse adviserende rollen speelt en kennis vergaart en communiceert.³⁰ Zij organiseren gesprekken over het landschap, maar ze adviseren ook de diverse partijen en ondernemen over allerlei projecten, waaronder de Landschapsbiografie (Landschapsnetwerk Brummen, 2021) waarin enerzijds vanuit verschillende perspectieven kennis over het landschap in het gebied gedeeld wordt, maar waaromheen actief het gesprek is gevoerd met burgers en ondernemers om gedragen verhalen rondom het landschap op te bouwen. Andere activiteiten betreffen een handreiking groenblauwe dooradering, het (mede) opzetten van lokale voedselnetwerken (IJsselmarke), een schoolproject rondom bijen en activiteiten om de patrijs weer in het landschap te krijgen.

Hierbij speelt ook de gemeente Brummen een actieve rol, terwijl zij tot voor kort maar weinig deed aan landbouw en natuur. Omdat dit onderwerp leefde onder de bevolking en bij de agrarisch ondernemers is men dit toch gaan doen. Hierbij is de betrokkenheid van specifieke personen cruciaal geweest. Dat speelt bij de meeste projecten. Er zijn diverse professionals actief die in de vertrouwensrelatie geïnvesteerd hebben. Deze organisaties vullen de hulpbronnen van de provincie en het waterschap aan. Zij hebben die lokale verwevenheid minder, maar hebben wel mogelijk gemaakt dat die benut kon worden. Er is ook een aantal individuen vanuit het agrarisch natuurcollectief, adviseurs, burgers en terreinbeheerders waar een vertrouwensrelatie mee opgebouwd is. Die staan enigszins tussen overheid en de boer, tussen de boer en de terreinbeheerder en tussen boeren onderling in. Zij dragen bij aan het sociale kapitaal en het vertrouwen om stappen te kunnen nemen.

Het gebied kent dus een aantal organisaties, netwerken en personen die samenhang kunnen organiseren, die projecten initiëren en die min of meer tussen overheid, burgers en ondernemers in staan. Tevens wordt gepoogd om een regionale voedsleconomie te bewerkstelligen die meer natuurinclusief is dan in het nabije verleden. Dat is nog niet zomaar georganiseerd en daar komen de eerder vermelde kaders om de hoek kijken. Via IJsselmarke wordt georganiseerd dat burgers lokaal inkopen gaan doen, maar er zal vermoedelijk veelal toch een financieel gat overblijven als agrariërs natuurinclusiever gaan worden en de provincie wilde hier ook een landschapsfonds voor oprichten. Fondsvorming blijkt zoals hierboven al vermeld echter wel lastig te realiseren en begin 2024 heeft de provincie Gelderland geconcludeerd dat dit niet mogelijk is. Daarmee lukt het vooralsnog niet om de natuurinclusieve boer te ondersteunen in de realisatie van een verdienmodel rondom maatregelen ten bate van natuur. De pas één jaar lopende afspraken met een groep werden vervolgens beëindigd. Voor het verdienmodel is ook een KPI-model in ontwikkeling. Daarvoor wordt ook naar het in de Achterhoek ontwikkelde Markemodel gekeken. Begin 2024 verschenen echter publicaties waarin aangegeven wordt dat een dergelijke doelsturing niet in lijn is met Europese wetgeving (Wolberink & Baayen, 2024; Nieuwenhuizen et al., 2024).

De provincie zet evengoed financiële middelen in ter ondersteuning van natuurinclusieve landbouw, onder andere in combinatie met POP3 of LIFE IP. In zijn algemeenheid is er alleen geld als er nationale en internationale doelen zijn (natuur, waterkwaliteit, klimaat, bodem). Dat geldt voor vrijwel de gehele gemeente Brummen en een groot deel van het casusgebied. Deze situatie geeft ook een relatieve machtsongelijkheid weer. Natuurdoelen staan met betrekking tot Natura 2000 niet wezenlijk ter discussie en als de boer natuurinclusiever wil worden, dan moet dit wel in termen van Natura 2000, stikstof, waterkwaliteit etc. Eigenlijk staan daar alleen kleinschalige initiatieven als IJsselmarke tegenover.

De stikstofproblematiek en wat deze betekent voor de landbouw heeft volgens respondenten het vertrouwen in overheden doen afnemen bij de ondernemers. Er is breed sprake van onzekerheid over de huidige situatie en wat te doen. Dat leidt ook rondom de natuurbedrijfsplannen wel tot een afwachtende houding bij sommige boeren, maar tegelijkertijd worden nog steeds stappen gezet. Er zijn in het gebied – net als elders in Nederland – volop omgekeerde vlaggen te zien, maar er is ook duidelijk een groep boeren die evengoed geïnteresseerd is in natuurinclusiviteit. Als illustratie hiervan werd genoemd dat er op de dag van de grote boerendemonstratie in Stroe in 2022 er in het gebied een bijeenkomst was over alternatieve teelten waar 120 boeren aan deelnamen. De groep betrokken ondernemers lijkt zich tot grofweg 10-15% van de boeren te beperken.

³⁰ Binnen het actieve ledenbestand zijn diverse ecologen en landschapsarchitecten te vinden. Het is een netwerk waar de nodige kennis en deskundigheid in verenigd is.

Ten slotte moet nog gemeld worden dat het gebied en de relatie tussen landbouw en natuur kent zelf een veel langere historie kent dan hiervoor geschetst. Het is een gebied met veel historische landgoederen en buitenplaatsen. Dat verklaart voor een deel het groene karakter van de regio. Bovendien zijn er in het kader van de ruilverkavelingen in de landbouw relatief weinig maatregelen genomen in het gebied. Zoals eerder aangegeven, is er bovendien een relatief sterke basis aan agrarisch natuurbeheer, wat betreft het percentage bedrijven dat hieraan meedoet. Deze historische kant verklaart voor een deel waarom in het gebied natuurinclusiviteit iets is dat op redelijk veel steun kan rekenen en waarbij er in het gebied ook moeilijke gesprekken over mogelijk zijn.

4.5 Effecten

Vanuit het natuurbeleid staat het systeemherstel centraal en dat betekent in dit gebied vooral minder verdroging van natuur door water beter vast te houden. Daarnaast beoogt men ook groenblauwe dooradering te realiseren. Bovendien is het reduceren van stikstofemissies in dit overgangsgebied iets dat nadrukkelijk speelt, ook al is het een gebied met slechts weinig intensieve veehouderij en ook gemiddeld wat extensievere bedrijven. Op deze terreinen zijn dus effecten te verwachten. Hiertoe worden maatregelen in natuurgebieden genomen en op agrarische grond. Provincie en andere gebieden zijn nadrukkelijk op zoek naar realisatie door agrariërs die natuurinclusief werken. Ten behoeve hiervan is het verdienmodel voor het boerenbedrijf een randvoorwaarde en zijn er ook economische en maatschappelijke redenen waarom men de landbouw wil behouden in het gebied. De interventies van overheden en andere partijen bestrijken het hele spectrum van natuur, economie en maatschappij. De grote vraag blijft wel of het gaat lukken om het verdienmodel voor de agrariër van de grond te krijgen. We kunnen alleen constateren dat er een landschapsfonds in ontwikkeling was, maar uiteindelijk niet van de grond kwam en dat er een lokaal merk van streekproducten ontstaan is. In de kortere keten en via een landschapsfonds voor natuurmaatregelen hoopt men een verdienmodel mogelijk te maken voor agrariërs. Het is op het moment van schrijven onduidelijk of het gaat lukken om daadwerkelijk een natuurinclusief verdienmodel mogelijk te maken. Bovendien is het dan ook nog aan de ondernemer om dit daadwerkelijk te realiseren en werd in interviews ook aangegeven dat niet iedere ondernemer de vaardigheden daartoe bezit. Voor het verdienmodel is ook een KPI-model in ontwikkeling. De mogelijkheid dat een dergelijke doelsturing niet in overeenstemming is met Europese regelgeving, maken echter dat deze route nog verre van zeker is. Daarmee is het realiseren van een verdienmodel rondom natuurinclusieve landbouw vanuit overheidsbeleid nog niet gerealiseerd.

Wat zijn te verwachten effecten op natuur? Dat verschilt per strategie: natuursysteemherstel, natuurinclusieve landbouw of economisch. Voor natuursysteemherstel van de Natura 2000-natuur mag verwacht worden dat beoogde maatregelen genomen worden. Daarmee wordt de verdroging bestreden en komen verbindingen tot stand. Natuurinclusieve landbouw is nodig voor de algemene natuur en de ruimtelijke inbedding van de Natura 2000-natuur. Natuurbeheerders werken samen met agrariërs in het beheer. Stel dat natuurinclusieve landbouw niet groeit, dan is het denkbaar dat alleen de grote bedrijven overblijven en dat er nauwelijks nog samenwerkingspartners zijn in het landelijk gebied. De concrete effecten van natuurinclusieve landbouw hangen verder af van welke natuurbedrijfsplannen er komen en hoe dit verder gaat. Zal de landbouw ook echt gaan extensiveren en ook minder stikstof uitstoten? Daar zal ook een verdienmodel bij horen en dat is nog niet inzicht. Het patrijzenproject maakt wel duidelijk dat er in een korte tijd met een relatief beperkt aantal deelnemers wel wat te bereiken valt. In een paar jaar tijd zijn zeven territoria voor patrijzen ontstaan en daar profiteren ook andere soorten van.

4.6 Conclusies

Per onderzoeksvraag behandelen we de belangrijkste resultaten van de casestudie. Eerst beginnen we met deze drie vragen:

1. Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?
2. Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?

3. Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?

In de casus verschillende relaties tussen landbouw en natuur. Natuur en landbouw in de zin van een landbouw die bijdraagt aan de doelen van Natura 2000 en het Natuurnetwerk is overduidelijk aanwezig. Dat volgt uit de natuur- en waterwetgeving. Systeemherstel van natuurlijke processen (vooral hydrologie) staat daarbij centraal. WaardeVOL Brummen en de Gelderse stikstofaanpak zijn hier duidelijke voorbeelden van, maar eigenlijk geldt deze relatie voor het overgrote deel van de Zuidelijke IJsselvallei, aangezien het bijna geheel overgangsgedebied is. Alleen in het noordelijke deel bij de A1 en Twello speelt dit minder (maar ook daar ligt een stikstofreductieopgave). Daar hebben provincie en anderen dan ook minder uitgesproken ideeën over wat er voor natuur gerealiseerd moet worden.

De tweede relatie is die van natuurinclusieve landbouw, waar het ook om algemene biodiversiteit gaat. Het is een gebied met relatief veel verbrede bedrijven die voor een deel ook een belangrijke bron van inkomsten vormen voor de boer. Natuurmaatregelen worden door een beperkt aantal bedrijven gecombineerd met onder andere directe verkoop aan de consument. Dit is nog niet in sterke mate het geval, maar er lopen allerhande projecten en activiteiten om dit te doen groeien. Dit heeft zomer 2022 geleid tot het streekmerk IJsselmarke. Hierbij aansluitend hebben gemeenten in deze regio natuurinclusieve landbouw ontdekt als vorm van groene economische groei en als manier om de landbouw economisch-dynamisch te houden, gegeven de opgaven voor natuur, water en klimaat die op de sector afkomen. De drijfveer zit daar minder bij de effecten op natuur, maar vooral op de economische effecten en is meer een directer contact met de consument. Dit sluit aan bij waar veel agrarisch ondernemers mee bezig zijn. Veel ondernemers beseffen dat er van hen gevraagd wordt om natuurinclusiever te handelen en zijn daar in principe waarschijnlijk ook toe bereid. De opgave is vooral hoe dit gerealiseerd kan worden waarbij een verdienmodel gezocht wordt, maar vaak nog niet gevonden. De provincie en anderen ondersteunen en financieren deze verkenningen en er is gepoogd om tot een gebiedsfonds te komen, waaruit (deels langjarige) vergoedingen gefinancierd zouden kunnen worden. Er is dus ook een meer economische verbinding die een meer indirecte relatie met natuur heeft. Daarmee is er nadrukkelijk aandacht voor de biodiversiteitsdoelstellingen van het Natuurpact, maar ook voor het verbinden van natuur en economie. De maatschappelijke kant is minder expliciet aanwezig, maar speelt via de korte keten en ook via de actieve burgers in het Landschapsnetwerk Brummen en de stimulerende rol die zij vervullen.

Deze drie relaties staan niet los van elkaar. Het natuursysteemherstel staat centraal, maar hiervoor zijn natuurinclusieve landbouw en het economische spoor voorwaardelijk. Die sporen kennen een eigen dynamiek en ook andere doelstellingen dan natuurherstel alleen. De natuurmiddelen vanuit Rijk en provincie worden daar niet op ingezet, maar er lopen wel andere stromen zoals de Regiodeal Clean Tech Regio.

1. Zijn de ingezette interventies en instrumenten passend bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?

We zien rondom de verschillende nagestreefde relaties tussen landbouw en natuur steeds een stimulerende interventiestrategie. In natuurgebieden zelf wordt deels grond omgevormd tot natuur, maar ook daarvoor wordt ingezet op het aansluiten bij de bedrijfsontwikkeling. Wel zijn daar uiteindelijk de natuurdoelen leidend. Dat lijkt in de overgangszone minder zo te zijn en in het 'witte' gebied is men grotendeels al blij als er iets gebeurt. Dat laatste is in de overgangszone vooralsnog ook het geval. Men hoopt en verwacht dat als een ondernemer eenmaal een stap heeft genomen er later meer maatregelen zullen volgen en ook andere ondernemers dit oppakken. Respondenten verwachten en hopen dit, maar vooralsnog blijft het de vraag of dat daadwerkelijk zal gebeuren. Deze vraag is cruciaal voor het beoordelen van de passendheid. Het afblazen van het gebiedsfonds maakt dat het te betwijfelen valt of de aanpak wel uitvoerbaar en dus passend is.

2. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

Het gebied kent een zonering in gebieden waar voor natuur niet zo heel veel hoeft (maar wel mag) en gebieden die tot het overgangsgedebied van Natura 2000-gebieden behoren. Die eerste categorie bevindt zich vooral in het centrale en noordelijke deel van de IJsselvallei, de tweede vooral in het zuidelijke deel. Dit

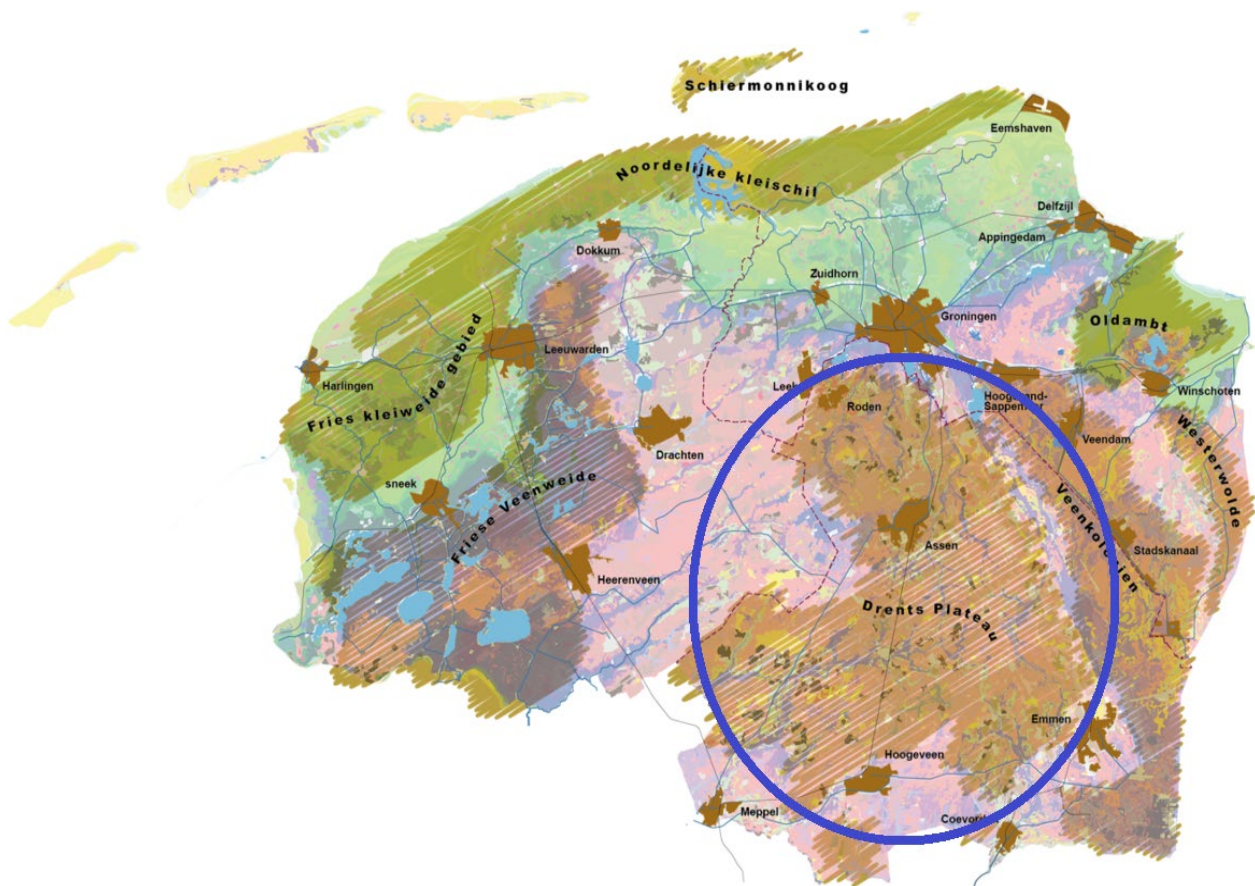
komt door andere opgaven, maar ook door een andere landbouwstructuur. Het is de vraag of met opgaven als stikstof en klimaat een dergelijke zonering in interventielogica te handhaven zal zijn. Ook in het noordelijke deel liggen er immers allerhande hydrologische en ecologische opgaven. Ze krijgen alleen wat minder urgentie en gaan veelal minder ver. Dat betekent overigens ook dat als boeren hier iets willen, het heel moeilijk is om dit te financieren vanuit de provincie.

Op een hoger schaalniveau bezien staat de Zuidelijke IJsselvallei en vooral de gemeente Brummen voor regio's waar in samenwerking met de landbouw doelen voor natuur gerealiseerd kunnen worden. Gezien de landbouwstructuur en de nabijheid van natuur per bedrijf leent dit gebied zich hier relatief goed voor. Het kritische punt blijft wederom wel of de ontwikkelde interventielogica in de praktijk uitvoerbaar is. Ook hier blijkt het nog niet zo eenvoudig dat verdienmodel rond te krijgen. Dat zal vermoedelijk met een lokaal voedselnetwerk en recreatie alleen niet lukken. De oplossing daarvoor speelt op een hoger schaalniveau dan die van het gebied.

5 Drents Plateau

5.1 Inleiding

De casus Drents Plateau is afgebakend naar voorbeeld van de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland.³¹ Het Drents Plateau is hier aangewezen als een van de acht gebieden waar agrariërs, inwoners, landbouw- en natuurorganisaties, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe en het Rijk werken aan een landbouw die meer in balans is met de omgeving. De provincie Drenthe heeft dit gebied hiervoor als een logische eenheid gezien, zowel in biofysisch opzicht als sociaal-cultureel. Het gebied ligt grofweg tussen de steden Coevorden, Emmen, Groningen en Meppel (zie Figuur 5.1).



Figuur 5.1 Situering Drents Plateau (bron: Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland)

Het gebied omvat de hogere zandgronden in Drenthe. Het kenmerkt zich door een grote verwevenheid van landbouw en natuur in een landschap waarin essen, beekdal en (veld)ontginningen belangrijke elementen vormen (Stuurgroep regionaal landschap Drents-Friese grensstreek, 2023). Vanuit deze achtergrond is scheiden van de functies Landbouw en Natuur – waar het NNN bij aanvang van het natuurpact nog voornamelijk op is gebaseerd – er één die onder druk zal staan vanwege ambities om een grotere verwevenheid te bewerkstelligen, vooral in de bufferzones rond het NNN (of NND, zoals dat in Drenthe wordt genoemd).

³¹ De Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland staat niet centraal in deze casus, noch de Drentse uitwerking hiervan in het deelgebied Drents Plateau. Deze Regiodeal komt aan bod, maar is niet direct onderwerp van evaluatie. Hiertoe is in ander verband binnen de Regiodeal een procesmonitoring opgezet door WUR en de RUG, die bovendien nog in uitvoering is.

Om een beeld te verkrijgen van de huidige landbouwstructuur hebben we daarvoor een analyse uitgevoerd in twee deelgebieden van het Drents Plateau, Zuidwest-Drenthe en Noord-Drenthe. Drents Plateaus als geheel vonden we te groot en de verwachting was dat de samenhang vooral op een lager schaalniveau te vinden zou zijn. Dit zijn twee gebieden waar rondom natuurinclusieve landbouw volop activiteit is en bovendien liggen hier ook belangrijke natuurgebieden die gedeeltelijk nog een aanzienlijke verwervings- en/of inrichtingsopgave hebben. De landbouwstructuuranalyse is opgenomen in Bijlage 5. Er blijkt uit dat het Drents Plateau relatief rijk is aan zowel landbouw als natuur. De landbouw wordt in beide deelgebieden gedomineerd door veehouderij en dan met name melkveehouderij, 60% tot 70% van de verdien capaciteit in de primaire landbouwsector zit in de melkveehouderij. De gemiddelde economische omvang van de melkveebedrijven in beide deelgebieden is vergelijkbaar met die in Nederland. De melkveebedrijven op het Drents Plateau zijn gemiddeld wel extensiever, vooral in Noord-Drenthe (index t.o.v. Nederland van 94 in Zuidwest-Drenthe en 73 in Noord-Drenthe). Hoewel relatief bescheiden in omvang zijn ook de akkerbouw en maisteelt, en lokaal de bloembollenteelt, van betekenis voor omliggende natuurgebieden vanwege middelengebruik en waterhuishouding. In het deelgebied Zuidwest-Drenthe doen landbouwbedrijven minder dan gemiddeld aan agrarisch natuurbeheer of aan andere vormen van verbreding dan in Nederland. In Noord-Drenthe is dat ongeveer vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde.

5.2 Doelen en opgaven

De ambities van de provincies in het kader van het natuurpact komen in de eerste plaats tot uiting op de ambitiekaarten van provinciale Natuurbeheerplannen (Provincie Drenthe, 2022a; 2023). Deze plannen worden jaarlijks aangepast op basis van door belanghebbenden ingediende zienswijzen. De Beheertypekaart geeft vervolgens aan welk feitelijk beheer er wordt uitgevoerd voor het bereiken van natuurdoelen. De mate waarin de beheertypekaart overeenkomt met de ambitiekaart zegt iets over het doelbereik, althans op papier. Het agrarisch Natuurbeheer is ook opgenomen in het provinciale Natuurbeheerplan en via de leefgebiedenbenadering weergegeven met een rastering voor open grasland, open akkerland of dooradering. Via het collectief Agrarische Natuur Drenthe (AND) kunnen boeren meedoen. Voorwaarde is wel dat er voldoende animo is in de buurt voor open grasland en open akkerland, want daar gelden instapcriteria en samenhangende maatregelen op respectievelijk minimaal 100 ha en 250 ha. Ten opzichte van het natuurbeheerplan uit 2021 is het leefgebied dooradering in de versie van 2023 aanzienlijk uitgebreid. Ook zijn de leefgebieden natte en droge dooradering samengevoegd.

Voor afronding van het NNN wordt het beleidsprogramma dat in het natuurpact is afgesproken, (versneld) voortgezet. Dit betekent dat ten behoeve van de restanttaakstelling budget beschikbaar is voor verwerving, inrichting en beheer. De procesmatige vormgeving van de verwerving is vastgelegd in onder meer de Nota Grondbeleid 2016-2021 van de Provincie Drenthe. Hierin is een procesladder functieverandering opgenomen in vijf stappen van zelfrealisatie van de natuurontwikkeling door de eigenaar tot onteigening en schadeloosstelling conform de Onteigeningswet. Deze ladder vormt daarmee het strategisch kader rond de verwerving van grond voor natuurontwikkeling. Bij de start van het Programma Natuur in Drenthe in 2016 resteerde er voor Zuidwest- en Noordwest-Drenthe nog een verwervingsopgave van 1.205 ha en een inrichtingsopgave van 2.834 ha tot 2027, in 2022 resteerde nog respectievelijk 816 en 2.119 ha voor functiewijziging en inrichting in deze twee deelgebieden (ongeveer een derde van de restantopgave voor de hele provincie). Hieruit kan worden afgeleid dat een versnelling inderdaad nodig is om het doel in 2027 te bereiken. De provincie verwacht volgens het programma natuurlijk platteland 2022-2027 dat ook dan (met inzet van de volledige instrumentenkoffer) nog een deel resteert om 'in te plannen'. Daarbij gaat het om 257 ha functiewijziging en 431 ha inrichting, voor het grootste deel in Zuidwest-Drenthe.

Vrij recent is daar vanuit het programma Natuurlijk platteland 2022-2027 (Provincie Drenthe, 2022b) en het uitvoeringsprogramma Natuur Drenthe 2021-2023 (Provincie Drenthe, 2021a) een opgave voor Natuurinclusief Drenthe bijgekomen. Hierin zijn vier doelen geformuleerd die een focus hebben in de omgeving van NNN (en vooral Natura 2000). Dat gaat om het realiseren van een basiskwaliteit natuur (o.a. met Functionele Agro Biodiversiteit), ondersteuning van soorten, bijdrage aan doelrealisatie NNN met ecologische verbindingen en het wegnemen van barrières en om het toewerken naar een natuurinclusieve samenleving. In vergelijking met andere provincies is Drenthe relatief laat begonnen met de overgangsggebieden. Het uitvoeringsprogramma Natuur 2021-2023 maakt er melding van dat daarmee de

komende jaren wordt gestart “Wat we in Nederland en daarmee ook in Drenthe precies verstaan onder overgangsgebieden en welke kansen er zijn, wordt de komende paar jaar nader verkend.” De kansen en mogelijkheden van overgangsgebieden zullen volgens het Koersdocument Stikstof (Provincie Drenthe 2021b) in stap 2 (agendavorming) nader verkend worden. Deze gebiedsagenda’s volgen op de gebiedsverkenningen die in stap 1 zijn uitgevoerd. Drenthe wil daarmee ook eerst experimenteren op pilotniveau om ervaring met overgangsgebieden op te doen.

Vanuit de landbouwsector is er commitment gebleken voor de doelstellingen van het natuurpact. Zo hebben zowel LTO Noord als Boeren natuur (de landelijke koepel van agrarische collectieven) en diverse andere organisaties in de landbouwsector zich gecommitteerd aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en zijn daarin partner. Het groenmanifest van Drenthe van 2011, dat mede door LTO Noord is ondertekend, onderschrijft de realisatie van de EHS. In de basis wordt gesteld: “Zowel voor landbouw als natuur liggen er grote gemeenschappelijke en afzonderlijke belangen in voldoende middelen voor het platteland. Daarbij gaat het om een goed functionerende agrarische sector en behoud en ontwikkeling van natuurwaarden in Drenthe.” Ook wordt erkend dat dit soms lastig is en veel vergt: “Voor de landbouwbedrijven in de omgeving van Natura 2000-gebieden dienen (ontwikkelings)perspectieven te worden geboden. Tegelijk staat dat nu in specifieke gevallen het bereiken van de natuurdoelen soms in de weg. De ondertekenaars willen dit soort patstellingen doorbreken en de komende tijd samen verder inhoud geven aan een positieve gebiedsontwikkeling rondom de Natura 2000-gebieden die uitgaat van kansen en mogelijkheden.” Dat doorbreken van patstellingen is daarna soms toch een lastige zoektocht gebleken. Vanuit de doelstellingen van het natuurpact is de inzet om binnen Natura 2000 en het NNN ‘donkergroene natuur’ te realiseren, ofwel natuur van de hoogste kwaliteit, waarmee vaak ook hogere kosten gemoeid zijn. Daarbuiten kunnen dan bijvoorbeeld ecologische verbindingen tot stand worden gebracht met ‘lichtgroene natuur’ en met lagere kosten. De provincie geeft in het natuurbeheerplan ruimtelijk aan waar welke ambities worden nagestreefd met de zogeheten leefgebiedenbenadering die sinds 2016 door agrarische collectieven wordt uitgevoerd. Het collectief in Drenthe – AND – is met de provincie in discussie over het willen, kunnen, moeten en mogen van het ANLb, want dat wordt op slechts 3 à 4% van het totale landbouwareaal ondersteund en dat betreft dan een ondersteuning tot niveau 2 van natuurinclusiviteit (NIL), waarbij het bedrijf wel maatregelen op een deel toepast om de natuur te bevorderen, maar niet volledig omschakelt naar een ander systeem (Erisman et al., 2017).

Naast doelen en opgaven uit het natuurbeleid zijn deze er ook vanuit het landbouwbeleid. Ook daar wordt nagedacht over de relatie van natuur (of landschap) en landbouw. In 2018 lanceerde een samenwerkingsplatform van partijen in de agroketen (afnemend, toeleverend en dienstverlenend), de primaire landbouw, de overheden, de terreinbeheerders en de milieufederaties en kennisinstellingen, de AgroAgenda Noord-Nederland. Zij hebben met elkaar in 2018 de richting bepaald voor de toekomst van de landbouw. Dit zogenaamde Kwaliteitsbeeld ‘Top-Voedsel uit een Rijk Landschap’ beschrijft in acht kwaliteiten de doelen voor 2030. Het programma toekomstgerichte landbouw van de provincie Drenthe mikt op het sluiten van kringlopen en het bieden van ontwikkelingsperspectief (Agro Agenda Noord-Nederland, 2022). Het valt op dat de realisatie van het verdienvermogen van de sector niet geconcretiseerd wordt in meer operationele doelstellingen. Dat wordt mogelijk vooral gezien als een opgave voor de sector zelf. Toch vinden er wel allerlei projecten plaats rondom het verdienvermogen. De provincie werkt bijvoorbeeld met landbouw- en natuurpartners wel aan een verdienmodel voor duurzame veehouderij in Drenthe. Aan het project Duurzame Melkveehouderij Drenthe deden 230 melkveehouders mee (ongeveer een kwart van de populatie). In dit project konden melkveehouders subsidie krijgen voor het nemen van additionele natuur- en landschapsmaatregelen onder een zogeheten de-minimisverordening. Voor het vervolg, Duurzaam Boeren Drenthe, hebben zich al meer dan 380 melkveehouders aangemeld. Daarnaast is het de bedoeling dat er ook mogelijkheden voor akkerbouwers komen. Duurzame melkveehouderij Drenthe is een van de voorloperprojecten van de Regiodeal natuurinclusieve landbouw in het kader van de AgroAgenda Noord-Nederland (AgroAgenda Noord-Nederland, 2022).

De provincie is niet de enige partij met doelen. De agenda Boer Burger Natuur in Drenthe is voortgekomen uit een initiatief van de groenmanifestpartners LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Het Drents Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer (Agenda Boer, burger, natuur Drenthe, 2023). De groenmanifestpartners borduren hiermee voort op een eerdere samenwerking uit 2011, het ‘Groenmanifest Drenthe, Investeren in een vitaal platteland’ en uit 2015 ‘Ontwikkelagenda Melkveehouderij en Natuur’. In 2019 werd de agenda ‘Boer, burger en biodiversiteit. Investeren in natuurinclusieve landbouw in Drenthe’

opgesteld. Ook AND, Landschapsbeheer Drenthe en het DAJK hebben zich hierbij aangesloten. De kern van die samenwerking is gericht op de ontwikkeling van zowel een robuuste natuur als robuuste landbouw, waarbij de ambitie is dat de grondgebonden landbouw in 2030 tot de top in Nederland behoort wat betreft kringlooplandbouw en het leveren van een bijdrage aan herstel en verbetering van de biodiversiteit en landschapskwaliteit. Als stip op de horizon is er in het kader van het Deltaplan biodiversiteitsherstel een droombeeld voor het Drents Plateau geschetst: "In 2030 is er op het Drents plateau sprake van een landschap dat kleinschalig oogt. Soortenrijke graslanden wisselen af met akkers. Via houtwallen en houtsingels, bosjes, bloemrijke bermen, akkerranden, beeklopen en schouwpaden langs watergangen zijn de natuurgebieden met elkaar verbonden. Het agrarisch gebied is rijk aan boerenlandvogels, boerenlandvlinders, andere insecten en dieren." De provincie Drenthe behoort tot de provincies die het Deltaplan biodiversiteitsherstel hebben ondertekend en ook de agenda van de manifestpartners is dus omarmd.

Tabel 5.1 Programma's, documenten en doelen

Agenda/Programma	Beleidsdocumenten	Belangrijke doelen
Actualisatie Ruimtelijke Ordening	Provincie Drenthe (2018) Omgevingsvisie 2018	Coördinatie RO op basis kernkwaliteiten
	DZH, Regio Zwolle en Studio bereikbaar (2023) NOVI /NOVEX regio Zwolle	Water en bodem leidend
Afronding NNN (+NND)	Provincie Drenthe (2023) Natuurbeheerplan 2023	Obstakelvrij maken
Agenda Boer, burger, natuur Drenthe	Agenda Boer, Burger, Natuur Drenthe (2023)	NIL + dooradering
AgroAgenda Noord-Nederland	Agro Agenda Noord Nederland (2022) Duurzame melkveehouderij Drenthe	Experimenteren, coaching
	Provincie Drenthe (2016) Nota Grondbeleid 2016	Criteria verkoop grond
	Provincie Drenthe (2022a) Programma Natuurlijk Platteland 2022 -2027	Realisatie restantopgaven inrichting en functiewijziging
Deltaplan biodiversiteitsherstel		Partnering
GLB - NSP	SNL	
	Ecoregeling	Ontwikkeling KPI's
	Regio Deal NIL Noord NL	
Nationaal Programma Landelijk Gebied	Provincie Drenthe (2022a) Programma Natuurlijk platteland 2022-2027 (PPLG)	Hoger tempo realiseren, synergie zoeken
	Rondetafelgesprek NPLG van 14 dec 2022	Probleem PAS-melders eerst aanpakken, landbouwakkoord moet onderdeel zijn
	Positionpaper Drenthe t.b.v. rondetafelgesprek NPLG	Menselijke maat
	Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland	Experimenteren
Programma Natuur	Natuurvisie 2040	Vormgeving robuuste natuur
	Uitvoeringsprogramma natuur 2021-2023	
	Flora en Fauna beleidsplan + uitvoeringsplan	o.a. schadeafhandeling
	Drentse bomen en Bossenstrategie	
Programma Toekomstgerichte landbouw		Sluiten van kringlopen en ontwikkelperspectief
Kaderrichtlijn Water	Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027	Voldoende en schoon water, voorkomen van wateroverlast en droogte
Stikstofaanpak	Koersdocument stikstof	

5.3 Interventies

5.3.1 Actoren

Boer Burger Natuur Drenthe is een samenwerkingsverband van Provincie Drenthe en Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Drents Agrarisch Jongeren Kontakt, Landschapsbeheer Drenthe, Agrarische Natuur Drenthe, Natuurmonumenten, Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en LTO Noord. De Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland

ondersteunt het initiatief met het opstellen van de plannen van aanpak en de uitvoering van de ambities in de praktijk. Naast de hiervoor genoemde partners zijn gemeenten, Waterschap Drents Overijssels Delta en talrijke agribusiness-bedrijven, banken, adviesbureaus en regiocoördinatoren betrokken bij de transitie van de landbouw rond het Drents Plateau. Agrarische Natuur Drenthe is een collectief met 500 leden, waarvan er 350 aan agrarisch natuur en landschapsbeheer doen. In Drenthe valt 2000 ha onder het ANLb. Daarnaast vormen de manifestpartners in de agenda Boer Burger Natuur in Drenthe een grote coalitie die tevens actief is in het initiëren en organiseren van gebiedsprocessen. Bijvoorbeeld met het rekruteren van aanjagers die gesprekken aangaan met lokale boeren over het zetten van stappen in de richting van NIL niveau 2. In het gebied van Roden Leekstermeer gaat het onder andere over de aanleg van nieuwe landschappelijke singels, in samenspraak met landschapsbeheer Drenthe en Prolander. Een ander voorbeeld op het Drents Plateau betreft de gebiedscoöperatie Zuidwest-Drenthe. Deze is vanaf 2011 ontstaan uit een samenwerking tussen gemeente De Wolden en het (groene) opleidingscentrum Terra uit Meppel met aanvankelijk veel aandacht voor de aanleg van een glasvezelnet en thema's op het vlak van energie en toerisme. Nu zijn daar ook de thema's agrofood en Boer Burger Natuur in Drenthe bijgekomen, waar de coöperatie vooral een aanjaagfunctie heeft voor projecten die de levensader van het platteland (i.c. de landbouw) ondersteunen.

Op het niveau van Noord-Nederland is er ook samenwerking in het kader van de AgroAgenda Noord-Nederland met bijbehorend samenwerkingsplatform van partijen in de agroketen (afnemend, toeleverend en dienstverlenend), de primaire landbouw, de overheden, de terreinbeheerders en de milieufederaties en kennisinstellingen (AgroAgenda Noord-Nederland, 2022). Tevens is het Deltaprogramma Biodiversiteit relevant, dat landelijk opereert.

5.3.2 Interventiologica

De huidige interventieologica kenmerkt zich vanuit het natuurbeleid door de volgende opgaven:

1. Binnen het NNN-netwerk bescherming bieden aan natuur door inrichting (herstel van abiotische omstandigheden, vooral hydrologisch) en een gericht beheer;
2. Het verbeteren van de basiskwaliteit buiten het NNN-netwerk en het verbeteren van de verbindingen tussen NNN-gebieden door vormen van agrarisch natuur en landschapsbeheer en nieuwe maatregelen in het kader van het GLB;
3. Het terugdringen van de stikstofneerslag in natuurgebieden. De strategie hiervoor is nog in ontwikkeling.

In de omgevingsvisie 2022 van de provincie Drenthe (provincie Drenthe, 2022a) worden vier robuuste functies benoemd. Naast een robuust sociaal economisch systeem en robuuste natuur en water gaat het ook om robuuste landbouwgebieden. De strategie om in die laatste gebieden de landbouw te ontzien, komt door de meervoudige transitieopgaven voor de landbouw onder druk. Onder andere het nieuwe GLB stelt ook hogere eisen aan de ecologische randvoorwaarden. Voor de robuuste natuur binnen NNN ligt de nadruk op beschermen en vervolgens beleven en benutten. Natuur verrijken komt in deze strategie minder nadrukkelijk tot uiting (valt onder beschermen) en natuur beleven kan ook worden gezien als een vorm van benutten (meest buiten het eigen landbouwbedrijf).

Het Programma Natuurlijk Platteland 2022-2027 (provincie Drenthe 2022b) zet in op een natuurinclusieve samenleving en natuurinclusieve landbouw (NIL). De biodiversiteit moet hiervoor ook buiten het NNN worden versterkt. Er wordt daarbij gezocht naar een maximale synergie met het Programma Toekomstgerichte landbouw. Strategieën die hierin een rol hebben, zijn het faciliteren van samenwerking (o.a. in de ontwikkelagenda melkveehouderij) en het delen van kennis van koplopers.

5.3.3 Instrumenten

De relatie tussen landbouw en natuur wordt in Drenthe vormgegeven met een divers instrumentarium dat gekoppeld is aan verschillende beleidsprogramma's en vastgelegd in daarmee verbonden beleidsdocumenten. De kern van het natuurbeleid is gebaseerd op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Wet natuurbescherming. De beleidsmatige implementatie loopt momenteel nog via het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur, al werpt het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn schaduw vooruit (Tweede Kamer, 2022a en 2022b). De ruimtelijke uitwerking van belangrijke onderdelen van het beleid (het tot stand brengen van ecologische verbindingen en leefgebieden van voldoende omvang) loopt via het spoor

van de Ruimtelijke Ordening. Daar vindt de ruimtelijke (belangen)afweging plaats tussen functies en bestemmingen die grond kan hebben en wordt gekeken hoeveel mee-koppeling (verweving) van functies mogelijk is. Dan wordt niet alleen bepaald waar ruimtelijke ambities voor natuur zich manifesteren, maar ook wie daarover het beheer krijgt en in hoeverre daar een boterham mee valt te verdienen. De provincie maakt hiervoor een Natuurbeheerplan (met ambities en mogelijkheden voor beheer) en de spelregels voor het 'obstakelvrij' maken, zijn vastgelegd in het uitvoeringskader grond en grondstrategieplannen. Het uitvoeringskader grond in de provincie Drenthe werkt met de procesladder in Figuur 5.2. In de praktijk moet een bestaande eigenaar zelf aangeven of die van de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) gebruik wil maken. Deze regeling, ook wel bekend als de regeling functieverandering landbouwgrond, is de eerste optie voor verwerving. Uit provinciale begrotingen blijkt dat het om een relatief klein aandeel van de opgave gaat. Naar eigen zeggen was de regeling op internet niet goed te vinden en reden voor PS om in 2022 de regeling als zelfstandige regeling vast te stellen. De diverse doelstellingen van de verschillende beleidsprogramma's (zie Tabel 5.1) bijten of versterken elkaar niet noodzakelijk. Zowel landbouw als natuur heeft volgens de Nota Klimaatadaptatie Drenthe (Provincie Drenthe, 2021b) in de toekomst bijvoorbeeld meer last van droogte, waarvoor hogere grondwaterpeilen en een hoger organischestofgehalte in de bodem wenselijk zijn. Het tegengaan van wateroverlast in de landbouw hoeft niet ten koste te gaan van natuur. De knelpunten doen zich dan ook vooral voor bij de ruimtelijke inpassing ervan, omdat deze doelen niet op voorhand ruimtelijk vastliggen en ze lokaal juist wel met andere belangen kunnen conflicteren. Dan ontstaat een zoektocht naar geschikte locaties en het aftasten van de bereidwilligheid tot medewerking en creëren van draagvlak in de omgeving.



Figuur 5.2 Procesladder voor het obstakelvrij maken van grond in het uitvoeringskader grond 2016 van de provincie Drenthe (provincie Drenthe, 2016).

Al voor het sluiten van het natuurpact zijn in Drenthe diverse organisaties informeel met elkaar in gesprek geraakt over de voortgang van zowel het natuurnetwerk als over de rol van de landbouw daarin. Die samenwerking is tot uitdrukking gekomen in het groenmanifest dat is opgegaan in de agenda Boer Burger Natuur Drenthe dat een platform biedt voor informele samenwerking. De snelheden waarmee partners in het

platform voortgang willen maken, loopt wel wat uiteen. De gebiedscoördinator in Zuidwest-Drenthe vindt bijvoorbeeld dat de donkergroene partijen weleens wat hard van stapel lopen en dat illustreerde hij met "nou, dat vond ik al een hele stap voor X, dat hij zegt: nou doe ik toch maar eens een keer mee". En "In Drenthe laten ze zich niet graag opjagen". Het informele karakter van een gebiedscoöperatie biedt vertrouwen. Met een bijdrage van 4,1 miljoen euro uit de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland en 2,3 miljoen euro van de provincie Drenthe worden de eerste plannen in 2023 uitgevoerd.

Op het Drents Plateau liggen meerdere Natura 2000-gebieden, zoals het Leekstermeer, Drents-Friese Wold, Fochteloërveen en het Dwingelderveld. Als we kijken naar de nog in te plannen restantopgaven van het Natuurpact, dan liggen die voor het Drents Plateau vooral in Zuidwest-Drenthe en in mindere mate in Noordwest-Drenthe. De beschikbare hulpbronnen hebben we binnen het bestek van deze studie niet voor al deze gebieden in beeld. Op provinciaal niveau kunnen we wel een beeld schetsen van de verhoudingen.

In het Natuurpact heeft de provincie Drenthe in 2013 afgesproken om 13.600 ha nieuwe natuur binnen de NNN in te richten. Volgens het programma Natuurlijk Platteland 2022-2027 is er nog een restant taakstelling van 2.503 ha te realiseren met functieverandering en 6.863 nog in te richten. De huidige verwachting is dat inclusief de ingezette versnelling tot 2027 daarvan 87% zal kunnen worden gerealiseerd. In de periode tot 2027 is ongeveer 204 miljoen euro beschikbaar voor nog resterende verwerving (€ 81.500 per ha) en 212 miljoen euro voor inrichting (€ 30.900 per hectare). Het jaarlijkse budget voor regulier natuurbeheer bedraagt ongeveer 18 miljoen euro, hetgeen neerkomt op circa € 240/ha/jaar. Eenzelfde bedrag wordt uitgetrokken voor uitvoering van het programma, monitoring en overhead.

Agrarische Natuur Drenthe kan met een jaarlijkse omzet van 4,1 miljoen euro (wat wordt verhoogd naar 5,3 miljoen euro) ongeveer 3% van het Drentse landbouwareaal bedienen. Dat gaat dan om circa 4.400 ha en een bedrag van gemiddeld bijna € 1.100/ha/jaar, inclusief de kosten van de organisatie van het collectief. De organisatie heeft daarvoor ongeveer 10 mensen in dienst, de meesten met een hbo- of universitaire opleiding.

De AgroAgenda Noord-Nederland zet vooral in op coaching, de ketenpartijen zijn hierbij aangehaakt. De provincie maakt veel middelen vrij voor verspreiding van kennis, waarbij diverse kennisinstellingen (waaronder WUR) worden ingeschakeld.

5.4 Conditie

De provincie Drenthe is een van de koplopers van de invoering van kringlooplandbouw, waarbij men al meer dan tien jaar geleden de focus had op opschaling richting 'het peloton' (Holster et al., 2014). Bovendien wordt de land- en tuinbouw breed als een belangrijke sector in Drenthe gezien. In de ruimtelijke ordeningsplannen wordt daarop gewezen en ook in de interviews wordt eraan gerefereerd. "Een voldoende leefbaar platteland is van belang, landbouw en recreatie zijn daarbij belangrijke pijlers. Om een landbouwbedrijf hangen misschien wel acht gezinnen. Bijvoorbeeld mensen die in de mechanisatie werken, dienstverleners."

Er wordt ingezet op afronding van het NNN en ook op de stikstofdoelen, maar hierbij wordt steeds gekeken naar wat er voor de landbouw nodig en mogelijk is. En dat heeft een langere historie. Deels is het verleden er een van samenwerking, maar er zijn ook conflicten geweest. De ervaring van de provincie Drenthe is dat de samenwerking in wat kleinere gemeenschappen vaak beter werkt, maar dat er toch ook een minimale omvang nodig is. De optimale omvang van een samenwerkingscoalitie hangt echter van veel factoren af die ook lokaal verschillend kunnen zijn.

De onderlinge verhouding tussen diverse gebiedsorganisaties in Drenthe is meestal goed. Daar waar men met elkaar in gesprek is, wordt ook geluisterd en heeft men begrip voor elkaars standpunten of positie. Dat neemt niet weg dat er ook spanningen zijn doordat er dingen niet lukken of afspraken niet (kunnen) worden nagekomen. Vooral overheden wordt door diverse respondenten verweten regelmatig met nieuwe doelen, spelregels en eisen te komen. Vanuit terreinbeherende organisaties klinkt kritiek over ontbrekende kaders voor schade die de landbouw nog steeds ondervindt van de landbouw. Zij vinden dat zowel de provincie als

het waterschap conservatief is en bedienen vooral de landbouwbelangen. Vanuit de landbouw klinkt kritiek over onduidelijke loketten, toenemende complexiteit van beleid en vooral het ontbreken van voldoende budget en andere middelen, maar ook een haperende uitvoering.

Op gebiedsniveau spelen gebiedsspecifieke condities. In Noordwest-Drenthe, in het gebied van Roden/Leekstermeer, wonen enkele koplopers van NIL. De samenwerking van die koplopers met SBB wordt getypeerd als moeizaam, niet iedereen vindt dat een goed voorbeeld (en bovendien onbetaalbaar). Er zijn veel vragen en er is ook gesteggel over de uitvoering van het beheer. Boeren vinden de kwaliteit van het beheer van SBB beneden maat: "er staan dijken voor zuring e.d. en het is een ruige bende, er zijn geen weidevogels meer". Men kijkt dus met verschillende brillen naar natuur. Er is in dit gebied ook een groep van zo'n 15 boeren bezig met de aanleg van landschappelijke elementen (singels) in samenwerking met landschapsbeheer Drenthe en aangejaagd door de aanjager van BBND. Het gebied loopt ook warm voor een energiecoöperatie. Een bijeenkomst georganiseerd door de NAM over mono-mestvergisting werd heel druk bezocht.

In Zuidwest-Drenthe lopen diverse projecten waarop voortgebouwd kan worden. Men is er naar aanleiding van een gebiedsdeal en in het kader van een LEADER-aanvraag onder andere bezig met korte ketens (dubbel Drents). Er zijn twee gebieden – Kolderveen-Nijeveen en Ruinerwold Koekange – aangewezen waarvoor de gebiedscoördinator met AND een streefplan en actieplan mocht schrijven. Boeren konden hier kiezen uit een keuzemenu opgesteld door AND van slootbeheer, bloemrijke akkers, nestkasten, kruidenrijk grasland en klaver. Het kostte de coördinator weinig moeite om circa 40 deelnemende boeren te vinden (de verwachting van deze respondent is dat hem dat in andere gebieden, bijvoorbeeld dichterbij het Dwingelderveld, ook zou zijn gelukt). Voor deze twee gebieden is € 180.000 per gebied beschikbaar gesteld. Het kwam neer op circa € 2.000 per boer per jaar voor individuele maatregelen en daarnaast € 1.000 voor iets collectiefs. De monitoring wordt uitgevoerd door landschapsbeheer Drenthe en de facturen worden door twee boeren beoordeeld. Verder zijn er in het gebied experimenten met bio-economie (4 ha vergister, circulair gebruik bermgras) en in gemeente De Wolden is ook interesse in regeneratieve landbouw (5 à 6 boeren doen mee met experimenten op perceelniveau, waarvan 3 uit de gemeente Hardenberg).

5.5 Effecten

Van het lopende natuurbeleid kunnen we eerste en tweede orde effecten zien, ofwel effecten die in eerste instantie direct optreden en effecten die daar mogelijk (indirect) op volgen. Een direct effect is bijvoorbeeld het areaal dat binnen NNN in de afgelopen periode 'obstakelvrij' is gemaakt, op papier een positief effect. Een indirect effect gaat vervolgens bijvoorbeeld over de kwaliteit van de natuur. Gaat de kwaliteit van de natuur erop vooruit door het obstakelvrij maken en de maatregelen die daarop volgen? Die effecten moeten dan wel worden gemonitord en dat gebeurt niet altijd. Een van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan dat de beheerplannen voor het Dwingelderveld net weer met zes jaar zijn verlengd, zonder dat er een evaluatie is geweest. Dat ziet deze respondent als een omissie.

Vanuit de interventielogica let men bij evaluaties doorgaans vooral op directe effecten van het uitgestippelde beleid, wat is het doelbereik? Hiervan worden in een volgende cyclus ook direct effecten verwacht. Bij maatregelen die beogen om de ecologische kwaliteit te verbeteren, kan het echter – door de traagheid van het systeem – weleens jaren en soms decennia duren voor je daarvan alle effecten ziet. Je valt dan vanzelf weer terug op de directe effecten die al wel te zien zijn. Met veel van die directe effecten gaat het misschien wel beter dan gedacht. Ondanks alle omgekeerde vlaggen in het land zijn bijvoorbeeld ook in Drenthe in gebiedsprocessen goede gesprekken gaande. De indirecte effecten die later optreden, zijn meestal nog niet zichtbaar. Toch zijn van in het verleden genomen inrichtingsmaatregelen in het Dwingelderveld om de verdroging tegen te gaan, nu ook al positieve effecten gemeld.

Van de effecten van het beleid op de economische perspectieven voor de landbouw valt nog weinig te zeggen, er is (landelijk en provinciaal) geen concreet beleid op ontwikkeld waarvoor doelen zijn gesteld. Wat we kunnen waarnemen, zijn effecten van het lopende discours die de implementatie van het ingezette beleid kunnen versnellen (met positieve feedback loops) of vertragen (met negatieve feedback loops).

Vooral bij indirecte effecten gaat het deels ook over niet-beoogde effecten. Een niet-beoogd effect van een strikt natuurbeschermingsbeleid is bijvoorbeeld dat de wolf slachtoffers maakt onder landbouwhuisdieren. Dit roept onder delen van de Drentse bevolking emoties op die zomaar een aantal negatieve feedbackloops kunnen starten en/of voeden. Beleidsmatig laat zich dat vervolgens niet makkelijk inkaderen, het was immers niet beoogd.

5.6 Conclusies

5.6.1 Discussie

Er zijn binnen de casus van het Drents Plateau diverse verhaallijnen te extraheren uit de afgenomen interviews die iets zeggen over de effectiviteit van de gekozen strategie, de logica achter interventies, wat voor soort natuur er tot stand komt etc. We vatten die hieronder samen onder een aantal kopjes.

Zoekproces

Diverse respondenten geven aan dat de transitie van de landbouw in de richting van meer natuurinclusiviteit een zoekproces betreft waarvan de uitkomst dus niet op voorhand is te voorspellen. De nationale discussie over het stikstofprobleem voert hierin (bijna onvermijdelijk) de boventoon. Daarbij zoekt eenieder haar/zijn eigen weg. Voor de provincie is het waardevol dat nu al veel partijen zelf voorsorteren op de stikstofdiscussie en daarover nadenken. De provincie wil in deze fase aansluiten bij initiatieven van onderop (provincie Drenthe 2022c). Het zoekproces binnen de landbouw richt zich voornamelijk op relatief eenvoudig in te passen maatregelen (aanleg van landschappelijke elementen, insecticidevrije teelten, mengteelten, breder zaaien, bloemrijke akkers, kruidenrijk grasland, grasklaver, nestkasten etc.) en hoe deze sector breed in te zetten. Het zijn maatregelen die meer natuur met het agrarische systeem verweven en die effectief kunnen bijdragen aan ecologische verbindingen. In beide deelgebieden van het Drents Plateau zijn ook daadwerkelijk (binnen de beschreven projecten) maatregelen in de randen van agrarische bedrijven gerealiseerd met een positieve feedbackloop. Men ziet wel mogelijkheden om dit uit te breiden naar andere gebieden. Dit ligt duidelijk anders als het gaat om het realiseren van natuurinclusieve landbouw van niveau 3 of 4. Hiervoor zijn nog geen ruimtelijke doelstellingen geformuleerd en is ook geen strak georganiseerd zoekproces. Er zijn enkele experimenten in Noord-Drenthe met melkveebedrijven (zie ook onder discours) die bottom-up zijn gestart met het realiseren van NIL-niveau 3 à 4 (op het hele bedrijf) en door de provincie worden ondersteund. Zowel de ecologische als economische effecten daarvan moeten zich nog uitkristalliseren. Saillant is wel dat deze projecten zich voltrekken in de omgeving van een niet-stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Deze voorbeelden worden volgens een van de respondenten ook nog niet door collega boeren in de omgeving (h)erkend als een valide route voor hen. In Zuidwest-Drenthe is een voorbeeld van een melkveehouder die de eerste stappen heeft gezet voor intensieve samenwerking met de lokale terreinbeheerder (van pachter naar partner). Diverse respondenten hebben aangegeven dat door alle koerswijzigingen in het beleid het ook steeds opnieuw zoeken blijft. Het wordt steeds complexer en er ontstaat veel onbegrip over en weer.

Onzekerheden van en door beleid

In samenhang met het zoekproces zijn er veel onduidelijkheden in het beleid en dat leidt weer tot onzekerheid. Het beleid ten aanzien van de landbouwtransitie in de richting van meer natuurinclusiviteit wordt door een aantal respondenten gekenschetst als 'schuivende panelen'. Er verandert steeds iets en er komen vooral steeds nieuwe opgaven bij. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen over het effect van stikstof op de natuur/biodiversiteit, maar nu ook over effecten van water daarop en over het klimaat. Dat loopt allemaal door elkaar. Hierdoor weten boeren niet waar ze aan toe zijn en iedereen schiet in de wachtstand. De natuurdoelen zijn in eerste instantie papieren doelen, het gaat om het obstakelvrij maken en 'veiligstellen' van hectares. Het natuurpact zelf leeft niet, de afspraken staan niet of niet meer op het netvlies van de meeste stakeholders. Natuurbeheerplannen worden gezien als een soort vrijstelling van vergunningen. Welke natuurkwaliteit precies, waar en waarom moet worden gerealiseerd, is voor velen niet duidelijk. Er bestaan ook verschillen in opvattingen en denkbeelden over wat natuur precies is of zou moeten zijn. We leven in een 'verwarrende tijd' volgens een van de respondenten.

Veel beleid is “ontzettend ingewikkeld gemaakt en nog niet uitgekristalliseerd”. Dat gaat niet alleen over het stikstofbeleid, maar ook over het GLB en het natuurbeleid. En daarnaast is het beleid sterk gejuridiseerd, je weet als boer nooit of je het goed doet. Dat wantrouwen doet veel boeren best pijn, “de monitoring moet niet groter worden dan de uitvoering”. Door juridische wijzigingen in het systeem moet ook steeds aan een ander kader worden getoetst. Het is een spelletje met steeds nieuwe spelregels, dat geeft geen duidelijkheid en dus ook geen perspectief. Vanwege dergelijke onzekerheden zijn banken minder geneigd tot het verstrekken van leningen.

De beschikbaarheid van middelen

Op nagenoeg alle niveaus en in alle lagen van een organisatie zijn de middelen beperkt (tot zeer beperkt) in verhouding tot de opgaven. Dat gaat dan niet eens altijd om geld. Voor verwerving en inrichting lijkt voldoende gereserveerd om tot 2027 ongeveer 87% te realiseren. Het gaat wel om capaciteit voor de uitvoering, het voeren van keukentafelgesprekken bijvoorbeeld. Het meest wordt gewezen op ontoereikend budget voor opschaling van de transitie in de landbouw, gekoppeld aan verdienmodellen. De provincie is hierover in onderhandeling met het Rijk, op bestuurlijk niveau zijn ze nog niet zo ver gevorderd (Tweede Kamer, 2022a en 2022b).

Scheiding versus verweving

In het algemeen zien we dat er nu ook projecten worden gestart in voorheen ‘witte’ gebieden. Of zoals een respondent stelt “boeren in witte gebieden moeten ook mee met het verhaal”. Zowel rond het Leekstermeer-gebied als in Zuidwest-Drenthe zien we nu inderdaad juist in die voorheen witte gebieden succesvolle projecten ontstaan. Dit kan ook worden gezien als een effect van een recente koerswijziging in de provinciale natuurbeheerplannen waar het leefgebied dooradering nu is opengesteld voor nagenoeg de hele provincie. De beweging sluit aan bij mogelijkheden en verplichtingen die in het nieuwe GLB voor de landbouw zijn opgenomen. Natuur inpassen binnen de bedrijfsvoering wordt voor meer bedrijven financieel mogelijk gemaakt zonder dat ze er direct financieel op vooruitgaan.

Afstemmingsproblemen

Er zijn voorbeelden genoemd van kansen voor aankoop van een terrein die werden gemist doordat er op het goede moment geen budget beschikbaar was. Soms ontbreekt essentiële informatie voor een goede afstemming vanwege de privacywetgeving, waar de gronden vrijkomen van de boeren die met een opkoopregeling meedoen, is niet duidelijk, Prolander mag die informatie niet delen. Dat belemmert het organiseren van keukentafelgesprekken in gebiedsprocessen. De overgang van een sectorale aanpak naar een integrale gebiedsbenadering zorgt ook voor diverse afstemmingsproblemen. Sowieso leidt de veelheid aan beleid (RO, KRW, Klimaat en energie etc.) tot afstemmingsproblemen doordat de programma’s niet zijn gesynchroniseerd.

Wederzijdse afhankelijkheid

De huidige productiemethoden in de landbouw zorgen voor veel problemen en daarom liggen er ook veel opgaven op het bordje van de landbouw, maar dit betekent ook dat er een rol is weggelegd voor de landbouw bij de oplossingen.

Beweging

Ondanks dat veel processen traag verlopen of zelfs in de wachtstand staan, is er veel beweging in het gebied. Bij heel veel actoren is er de wil om mee te gaan in de transitie en stappen te zetten. Een respondent verwoordt dit als volgt: “er is veel animo en onbenut potentieel”. De provincie Drenthe juicht initiatieven die van onderop komen toe en daar sluit ze zich graag bij aan, in eerste instantie in een faciliterende rol bij lokale gebiedsprocessen. Naarmate de processen verder vorderen en er meer afstemming nodig is, komt de provincie geleidelijk meer in een regierol. Dat is nu bijvoorbeeld het geval met de komst van nieuwe regelgeving in het stikstofdossier, waarover de provincie nu ook met het Rijk in onderhandeling is. Voor andere partijen gaat het niet snel genoeg: “de provincie stelt geen kaders en vindt alles goed, heeft de strategie om te praten, met kleine voorbeelden te komen en de grote slagen uit te stellen”, aldus een respondent.

5.6.2 Conclusies onderzoeksvragen

Voor vijf onderzoeksvragen bespreken we de resultaten van de casestudy. Dit heeft een interpretatief en bediscussiërend karakter en richt zich op wat er uit de casus geleerd wordt voor de LEN3.

1. *Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?*

Drie typen relaties zijn aangetroffen die verschillen in de breedte van de steun die ervoor bestaat:

- Een landbouw waar de natuur geen last van heeft beoogd bijna iedereen.
- Een landbouw die bijdraagt met natuurinclusiviteit op het bedrijf beoogd in ieder geval ook een deel van de landbouwsector.
- Een natuur die bijdraagt aan een verbeterde landbouwstructuur wordt ook beoogd door een aantal actoren.

Het eerste type sluit bijvoorbeeld aan bij projecten waarmee men kringlopen beter wil sluiten. En hoewel iedereen dat wel graag wil, is dit tegelijkertijd een heel lastige opgave met meerdere (o.a. ruimtelijke en sociale) dimensies. Verspreid door het hele land komen we boeren tegen die sterk gemotiveerd zijn om invulling te geven aan natuurinclusiviteit op het eigen bedrijf en daarbuiten. Dat laatste is door hun verspreide ligging niet altijd eenvoudig. Deze bedrijven vormen vaak een inspiratiebron voor de omgeving waarmee zij in dialoog treden. Bij de laatste relatie gaat het om het behouden van de agrarische sector en de bredere economische en sociale waarde hiervan voor Drenthe. In die relatie heeft natuur beheer nodig dat goed is in te passen binnen de agrarische bedrijfsvoering. Als voorbeeld kan hier de samenwerking tussen terreinbeheerders en agrarische ondernemers worden genoemd die ook in Drenthe vorm krijgt.

2. *Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?*

3. *Zijn de ingezette interventies en instrumenten passend bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?*

Deze vragen zijn veel moeilijker te beantwoorden om een heel aantal redenen die in de verhaallijnen hierboven naar voren zijn gekomen en die gaan over de manier waarop de relaties tot stand komen of kunnen komen en over de relaties met ander beleid. Dat is een zoekproces met onduidelijkheden, onzekerheden, afstemmingsproblemen en tekorten aan hulpbronnen.

Het zoekproces komt onder andere voort uit de verschillende schaalniveaus die in de interventielogica in verschillende ruimtelijke detailleringen aanwezig zijn. Bij een zoekproces horen experimenten. Er wordt nu vooral gezocht naar oplossingen in de crisissfeer en er wordt nog weinig (niet) gesproken over wat daarna komt, hoe het plaatje er op de lange termijn – naast het ecologische beeld – uit komt te zien. De vraag is of dit met sociaal flankerend beleid en herinrichtingen vlot getrokken wordt, daar waar gebiedsprocessen vastgelopen of dreigen vast te lopen. Hiervan is tot nu toe echter heel weinig zichtbaar en vermoedelijk breekt hier het ontbreken van capaciteit op om dergelijke processen uit te voeren (die er voorheen landelijk wel was met bijvoorbeeld Dienst Landelijk Gebied en Dienst Landbouw Voorlichting).

Organisaties hebben ieder zo hun eigen doelstellingen en visie op hoe die het beste te verwezenlijken. Die visies sluiten niet noodzakelijkerwijs op elkaar aan, ook niet waar het organisaties van de overheid betreft. In de interviews zien we dat framing wordt ingezet om de eigen visie over het voetlicht te brengen en te positioneren. Wanneer een respondent bijvoorbeeld zegt "bodem en water moeten sturend worden", bedoelen ze waarschijnlijk dat er wat hen betreft beleid moet komen voor een ander beheer ervan en dat dit vermoedelijk ruimtelijke consequenties heeft waarvoor een groter areaal geclaimd wordt dan wat er tot dan toe politiek besloten is.

Er blijken diverse bronnen van onduidelijkheden te zijn. Het gaat onder andere om het verschil tussen doelstellingen (in harde wetgeving vastgelegd) op nationaal niveau en de regionale invulling daarvan en over rollen, taken en bevoegdheden bij de uitvoering. Een belangrijke uitkomst van de Eerste Lerende Evaluatie was dat bij voortzetting van toenmalig beleid het doelbereik voor instandhouding van het Natura 2000-netwerk niet verder zou reiken dan 65%. In het programma Stikstofreductie en natuurverbetering 2022-

2035 is nu een landelijk vastgestelde wettelijke omgevingswaarde opgenomen van 74% areaal met stikstofgevoelige habitats onder de KDW. De regering wil deze doelstelling halen voor 2030. Dat is een hele opgave, want de huidige omgevingswaarde haalt de 40% niet (dat doel moet in 2025 worden bereikt). In het programma is geen prioritering gegeven waar en door wie deze opgave moet worden ingevuld. Dat vertaalt zich direct naar de onduidelijkheden op gebiedsniveau en het zoeken naar oplossingen die het probleem niet fundamenteel aanpakken, maar eerder ontwijken (zogenoemde geitenpaadjes) omdat daar ruimte voor is. Onduidelijk is ook hoe de economische belangen van de landbouw in het beleid worden bediend, is er wel een doelstelling?

De onduidelijkheden in het beleid die veel respondenten ervaren, komen vooral voort uit de toegenomen complexiteit in verband met de transitieopgaven. Nieuwe koersen worden weliswaar geleidelijk aan uitgezet (de richting is wel duidelijk), maar het is bepaald nog niet uitgemaakt wie waarvoor en waar aan de lat staat. Het risico is zeer reëel dat de lopende trajecten in deze fase hierdoor vertraging gaan oplopen.

Als alleen wordt gekeken naar het beleid van het Natuurpact en het uitvoeringsprogramma natuur, dan zijn daarvoor in principe wel voldoende middelen beschikbaar voor verwerving en inrichting van de gewenste omvang van het NNN. Deze lopende trajecten worden echter gecompliceerd door de nieuwe en urgente transitieopgaven voor de landbouw. De omschakeling van sectoraal ingestoken processen naar integrale gebiedsprocessen brengt mogelijkheden voor koppeling van beleidsdoelen (synergiën), maar ook een tot nog toe ongekende complexiteit waarvoor in de uitvoering de middelen nog niet toereikend zijn. Er is voor de transitieopgave weliswaar veel geld gereserveerd, maar het is de vraag of dat allemaal doelmatig en efficiënt kan worden weggezet. Daarvoor is vooral veel capaciteit, sociaal kapitaal en tijd nodig en dit is beperkt voorradig.

In het (agrarisch) natuurbeheer zijn de beschikbare budgetten gekoppeld aan het areaal waarvoor beheer nodig is (i.e. hectares). Daarin is een arbeids- en een kapitaalcomponent te onderscheiden. De standaardkostprijzen voor het natuurbeheer lopen sterk uiteen, afhankelijk van het type beheer. Het benodigde activiteitsniveau is hiervoor maatgevend en er is nog een redelijke productie voor de (zuivel)markt mogelijk. Bij de gevraagde transitie van de landbouw schuiven de doelstellingen een heel eind in de richting van het reguliere natuurbeheer. Voor de realisatie hiervan via zelfrealisatie is het totale budget heel klein, de onderste processtappen van de ladder worden kennelijk overgeslagen. Er is met de betrokkenen ook (nog) niet gesproken over de mogelijkheden voor zelfrealisatie. Opvallend is dat er al wel budget is vrijgemaakt voor de laatste processtappen (verwerving van productierechten en/of grond), zonder dat duidelijk is wat daarvan de sociale, economische en ecologische consequenties zijn op lokale, regionale of nationale schaal.

Afstemmingsproblemen spelen op diverse niveaus, in ruimte en tijd, binnen en tussen dossiers. De problemen doen zich onder andere voor doordat diverse beleidsprogramma's niet synchroon lopen. Het ruimtelijkeordeningsbeleid heeft bijvoorbeeld een tienjarige cyclus, terwijl de politiek vastzit aan een vierjarige cyclus. De momenten waarop budgetten voor daadwerkelijke beleidsuitvoering vrijkomen, fluctueren in de tijd, evenals gelegenheden of 'windows of opportunity's' om een deal te sluiten. In de praktijk wordt geaccepteerd dat diverse bestuurlijke processen veel trager verlopen dan in de programmatische plannen wordt voorgesteld.

Er is in Nederland een traditie van polderen. Steeds vaker zien we echter dat het mandaat niet meer vanzelfsprekend bij de 'polderaars' ligt. Als polderen niet meer helpt, kunnen overheden in het uiterste geval andere machtsmiddelen gebruiken zoals onteigening. In lopende gebiedsprocessen wordt deze optie ook benoemd. Keerzijde kan zijn dat dit argwaan en weerstand opwekt bij partijen waarmee ook samenwerking nodig is. Zeker als er twijfels zijn over de rechtmatigheid, legitimiteit of proportionaliteit.

Het is niet, of in ieder geval onvoldoende, mogelijk gebleken om de natuur te vrijwaren van de negatieve externe effecten van de hoog-productie en intensieve landbouw. Dit betekent dat de traditionele scheidingsgedachte tussen landbouw en natuur niet heeft gewerkt. Natuurbeherende organisaties op het Drents Plateau zien daarom liefst een uitbreiding van het areaal 'obstakelvrije' natuur (dat is grond waarvoor niets het behalen van natuurdoelen nog in de weg staat). Op zijn minst zijn echter flinke bufferzones nodig met vormen van landbouw die de natuur niet of nauwelijks belasten. De verwachtingen daarvan verschillen

per organisatie. Veel actoren in de landbouw menen of hopen dat de huidige inzet via bijvoorbeeld de agenda Boer Burger Natuur Drenthe daarvoor voldoende is ("we doen al zoveel"). Wie een blik werpt op de stikstof- en wateropgaven ziet dat dit bij lange na niet voldoende zal zijn om de kwalitatieve Natura 2000-doelen te realiseren. Een stap verder komt de bewustwording van wederzijdse afhankelijkheid in het beheer. Veel van de gevraagde Natura 2000-doelen vragen om een vorm van agrarisch beheer die het best geleverd kan worden door plaatsgebonden 'gebiedskenners' en in veel gevallen zijn dat (de zittende) boeren. Voorbeelden zijn het beheer van heidevelden met gescheperde kuddes en het beheer van (schraal)graslanden en reservaatkuddes (o.a. voor akker- en weidevogels van de vogelrichtlijn).

Wanneer we alleen kijken naar de effecten van officieel vastgesteld en gedocumenteerd beleid, dan ligt de voortgang van afspraken die voor het Natuurpact gemaakt zijn grotendeels wel op schema. Voor het agrarische natuurbeheer zijn de doelstellingen daarin niet heel hoog en er is zelfs een versnelling ingezet voor realisatie van de restanttaakstelling. De discussies gaan dan ook veel meer over het aankomende beleid. Onder invloed van maatschappelijke druk wordt de vastgestelde interventielogica niet altijd gevolgd en voor nieuwe opgaven is er vaak ook nog geen goed functionerende interventielogica beschikbaar. Er is daarin een zekere onevenwichtigheid in doelen en beschikbare middelen (hulpbronnen).

4. Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?

Hierover is in de interviews niet veel aan de orde gekomen. Wel is besproken dat het, om de maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied te kunnen realiseren, samen met de landbouwsector noodzakelijk is dat de overheid een bijdrage levert om nieuwe verdienmodellen mogelijk te maken. Er kan niet verwacht worden dat dit uit de landbouw en de voedselketen zal ontstaan zonder overheidsbijdrage. Met name voor zelfrealisatie door agrarische bedrijven is deze bijdrage aan verdienmodellen nog niet tot stand gebracht. Wat betreft de visie op natuur en landbouw is relatief veel overeenstemming die in samenwerkingsverbanden verankerd is en ook al langjarig aanwezig is. In gebiedsprocessen kan men dit in principe tot waarde brengen.

5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

Gegeven de fysische en sociaalculturele uitgangssituatie die in ieder gebied verschillend is, lijkt het in ieder geval onverstandig om overal hetzelfde te doen. Maatwerk is dus wel degelijk gewenst, maar tegelijkertijd ook rechtsgelijkheid en gelijke kansen. Dus het lineair opschalen van een goed werkend model in de ene regio naar de andere, of naar het nationale schaalniveau, zal niet gaan; voor ieder gebied is een passende interventielogica nodig, zonder dat dit willekeurig wordt.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk worden per onderzoeksvraag conclusies geformuleerd. Het achterliggende doel hiervan is om tot een oordeel te komen over de passendheid van de in de casestudies aangetroffen interventielogica van provincies rondom het meer met elkaar verbinden van natuur en landbouw. Bovendien wordt gereflecteerd op relevantie van en mogelijkheden om regionaal gedifferentieerde interventielogica's te hanteren en om op basis hiervan en van andere conclusies handelingsopties voor de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2023 te formuleren. Deze handelingsopties zijn primair gericht op provincies en het Rijk, aangezien dit de partijen zijn die in 2013 het Natuurpact ondertekenden en zij ook een centrale rol spelen in het Programma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

1. Wat voor relaties tussen landbouw en natuur beogen provincies, Rijk, ondernemers en andere actoren onder de noemer 'landbouw en natuur' te realiseren?

In de bestudeerde gebiedsprocessen werden verschillende typen relaties tussen landbouw en natuur aangetroffen. De meest voorkomende relatie richt zich op Natura 2000-doelstellingen en op het natuursysteemherstel dat hiervoor nagestreefd wordt, mede door maatregelen op landbouwbedrijven die grenzen aan Natura 2000- en andere natuurgebieden. Actoren richten zich in de casusgebieden dan ook veelal op de internationaal beschermde soorten en habitats en specifiek op het bijbehorende systeemherstel. Deze worden als 'onontkoombare' doelen omschreven door respondenten en in bestudeerde documenten. Landbouw is hierbij vooral iets waar de natuur – die dus vaststaat – minder 'last' van moet hebben. De aangepaste bedrijfsvoeringen die hierbij horen, worden veelal natuurinclusieve landbouw genoemd. Ook de agrarische respondenten gaan hier – tot op zekere hoogte – in mee en men richt zich daarbij op het opzetten van natuurinclusieve bedrijfssystemen in grondgebonden sectoren, zoals akkerbouw en graasdierhouderij. Wel wordt steeds aangegeven dat het benodigde verdienmodel veelal ontbreekt en dat dit cruciaal is. Hierbij hoopt men erop dat ondernemers alternatieve verdienmodellen ontwikkelen, zoals rondom lokale voedselketens en regionaal voedsel. Dit moet binnen een overgangszone rondom Natura 2000-gebieden echter wel plaatsvinden binnen de natuurkaders.

Buiten de directe omgeving van het NNN en de Natura 2000-gebieden is er minder sprake van een eenduidige visie op de relatie landbouw en natuur. Hier zien respondenten meer ruimte voor algemene biodiversiteit en maatregelen die beter aansluiten bij de bedrijfsvoering van de meeste bedrijven. Zo eenduidig is het echter niet, er zijn namelijk maar weinig gebieden waar helemaal geen natuur- of waterdoelen op liggen en vaak spelen juist meerdere doelen en zware opgaven zoals bijvoorbeeld rondom bodemdaling of waterbeheer in de veenweidegebieden. Respondenten bij provincies en natuurorganisaties benadrukten de noodzaak van maatregelen ten behoeve van het natuurherstel buiten de natuurgebieden en de overgangsgebieden. Dat gaat niet enkel over maatregelen die direct van betekenis zijn in Natura 2000-terminen, maar ook om algemene biodiversiteit of basiskwaliteit natuur die toch van betekenis zijn voor Natura 2000.

Aangezien provincies voor natuur buiten overgangszones weinig middelen beschikbaar hebben – uitzonderingen zoals de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland daargelaten – is het voor provincies lastig agrariërs hierbij te ondersteunen en ook om aan te geven wat voor maatregelen zij het best kunnen nemen. Men is vaak al blij *dat* er iets gebeurt. En men ziet hier nadrukkelijk bedrijven als de partij die moet bepalen hoe die relatie eruit zal zien. De ontwikkeling van neveninkomsten en andere bedrijfssystemen wordt dan ook van harte toegejuicht door natuurorganisaties en overheden. Dit blijkt alleen lastig te realiseren te zijn voor die ondernemers. De boer moet deze maatregelen een plek zien te geven in de bedrijfsvoering en een verdienmodel ontbreekt hiervoor veelal. Vanuit de agrarische sector klinken dan ook andere geluiden, die vooral gaan over het op peil houden van de (financiële) waarde van de bedrijven en van het op peil houden van de agrarische productie, mede ingegeven door de wens van de afnemer van de voedselproducten. Enige extensivering is wel te verwachten, maar dat dient volgens deze logica gepaard te gaan met betalingen voor geleverde diensten, zodat de financiële waarde zo veel mogelijk behouden blijft.

Hier is het natuurlijk kapitaal perspectief te herkennen, hoewel de nadruk ligt op diensten die de boer levert voor (internationaal beschermde) natuur. Agrobiodiversiteit kwam vooral terug via initiatieven voor korte ketens, via de weidevogels (VHR-natuur) en via landschap en algemene biodiversiteit. De bedrijven die hier actief mee zijn, bestaan al – zeker in de Utrechtse Venen –, maar het verbinden van burger met boer kan breder opgepakt worden dan op het niveau van individuele bedrijven. Daar zijn voorbeelden van aangetroffen in de bestudeerde gebiedsprocessen, maar nauwelijks over de functie van agrobiodiversiteit binnen agrarische verdienmodellen.

Wat de mix aan gebiedsopgaven is, kan per gebied verschillen, zeker in de veenweidegebieden van Laag-Nederland. Daar kan het per polder verschillen welk type landbouw en natuur wordt nagestreefd. Ook hebben we waargenomen dat de agrariërs een sterke voorkeur hebben voor een bepaald type natuur, zoals weidevogels. Dat is niet zozeer omdat hen dat uitkomt, maar heeft meer te maken met de (culturele) binding die men hiermee ervaart. Vanuit het natuurbeleid worden soms natuurtypen nagestreefd die hiervan afwijken, zoals moerasnatuur. Dat sluit vervolgens minder aan op waar de energie zit in de sector. Ook is er bij veel agrariërs een duidelijke voorkeur voor technologische maatregelen om verdergaande vernatting en extensivering van de bedrijven te voorkomen en het productief vermogen op peil te houden, waardoor moerasnatuur ook niet als wenselijk wordt gezien. Dit wil niet zeggen dat moerasnatuur niet gerealiseerd kan worden. Zo is dit type natuur in het verleden via gebiedsprocessen wel degelijk ontwikkeld en is er op deze wijze gedeeltelijk een buffer ontstaan rondom Natura 2000-gebied Botshol. Dat er vanuit verschillende perspectieven aan het versterken van de verweving tussen natuur en landbouw gewerkt wordt, kan ook positief worden gewaardeerd, als strategie om de kans dat je je doel haalt te vergroten. Alleen, kan er – deze beeldspraak volgend – ook sprake zijn van doodlopende wegen of van nodeloze omwegen.

In de casus Zuidelijke IJsselvallei kwam een relatie tussen landbouw en natuur naar voren die nog niet goed gevangen was in het toegepaste analysekader. Hoewel deze nog pril is en zeker niet dominant, is deze toch interessant. Het gaat hier om behoud en versterking van bedrijvigheid, waaronder boerenbedrijven. Dit wordt economisch benaderd. Ecosysteemdiensten (natuurlijk kapitaal) is weliswaar ook een economische benadering, maar bij deze relatie wordt natuurinclusiviteit van de landbouw gezien als iets dat de landbouwbedrijven versterkt. Negatiever geformuleerd: zonder natuurmaatregelen is het perspectief voor de landbouw beperkt en dus is het in het belang van de economie dat bedrijven zich natuurinclusief ontwikkelen. Het gaat daarbij niet zozeer om ecosysteemdiensten waarbij de baten van natuur verzilverd worden, maar als manier om de landbouw voor de regionale economie te behouden. Economie wordt breed opgevat en betreft ook leefomgevingskwaliteit, recreatie en toerisme. Dit perspectief ligt in het verlengde van agrobiodiversiteit en natuurlijk kapitaal, maar de relatie met natuur is minder direct dan via deze relaties. Dit perspectief komt enigszins naar voren in de Utrechtse Venen (daar gaat het meer om weidebehoud voor weidevogels) en gedeeltelijk op het Drents Plateau, met de wens om via natuurinclusieve landbouw de landbouwstructuur te versterken. Deze nieuwe relatie lijkt enigszins op wat het PBL 'inpasbare natuur' noemde (PBL, 2012): zolang het de economische ontwikkeling niet belemmert, is er ruimte voor natuur. Het verschil is vooral dat het nu genoemd werd in een context waarin de landbouw maatregelen moet nemen voor natuur en het is hierbij een issue hoe bedrijven vitaal kunnen blijven en de regionale economie niet verschaalt. Er is dus ook hierbij wel degelijk sprake van natuurdoelen, alleen zijn die vooral een gegeven bij deze relatie tussen landbouw en natuur. Tevens gaat het niet alleen om de landbouw, maar meer breder om bedrijvigheid en welvaart. Deze relatie is in de casus Zuidelijke IJsselvallei een opkomende relatie die (nog) niet dominant is voor hoe eraan natuur en landbouw gewerkt wordt.

Tabel 6.1 Versterking bedrijvigheid als relatie tussen landbouw en natuur

Versterking bedrijvigheid	
Relatie natuur en landbouw	
<i>In het kort</i>	<ul style="list-style-type: none"> Natuur heeft een economische waarde als vehikel om agrarische bedrijvigheid te behouden, om nieuwe ketens te ontwikkelen en om in te spelen op toeristische kansen. Het verzilveren van de economische waarde wordt als voorwaardelijk gezien voor het behoud en de verdere ontwikkeling van agrarische bedrijven. De aanwezigheid van natuur wordt gezien als kans voor bedrijfsontwikkeling, in het bijzonder voor toeristische en recreatieve activiteiten, duurzame energie en de circulaire economie. Er wordt niet per se gestart bij diensten van de natuur en de inzet van technologie is een volwaardige optie.
<i>Maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Maatregelen op boerenland worden vooral vanuit het economische perspectief ingevuld en kunnen divergeren van relatief beperkte maatregelen, zoals randen, tot vergaande maatregelen, zoals vernatting en extensivering. In het casuonderzoek werd vooral de relatie met maatregelen voor natuurinclusieve landbouw aangetroffen.
Interventies	
<i>Instrumenten</i>	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van ontwikkeling bedrijfsmodellen, netwerken ontwikkelen, producten en diensten, marketing.
<i>Instituties en actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ondernemersverenigingen, samenwerking met ngo's, Regiodeals.
Conditie	
<i>Sectoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> Landbouw in relatie tot andere sectoren, zoals recreatie en toerisme, maar ook grondstoffen voor de bouw en andere sectoren van de circulaire economie.
<i>Locatie en omgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> In gebieden waar agrarisch grondgebruik onder druk staat als gevolg van natuuropgaven of er anderszins natuurgebieden in de nabijheid liggen en agrariërs op zoek zijn naar nieuwe inkomstenbronnen. Bovendien is het woord natuur van betekenis voor producenten en afnemers. Dit perspectief is vooral aangetroffen nabij Natura 2000-natuur (IJsselvallei), maar het is de vraag of dat bepalend is.
<i>Obstakels en versterkingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het is voor gemeenten een manier om natuur en landbouw te verbinden aan economisch beleid, dat voor hen een belangrijk thema is. Er bestaat al een hele infrastructuur om bedrijven te ondersteunen in het kader van het economisch beleid. De vraag is wel of er in deze netwerken voldoende kennis en affiniteit met natuur en landbouw aanwezig is en of de natuurdoelen wel echt zo veel ruimte bieden voor ondernemerschap als verondersteld wordt.
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de (plaatsgebonden) kaders waarbinnen dit perspectief tot ontwikkeling komt en de mate waarin economie en natuur samenkomen. Het kan om algemene biodiversiteit en bodemgezondheid gaan, maar als dit bedrijfsmatig haalbaar te maken is, kan het wel degelijk gecombineerd worden met VHR-natuur. Het is echter ook mogelijk dat kwetsbare natuur recreatief te intensief gebruikt wordt, bijvoorbeeld voor festivals of sportevenementen.

2. Wat betekenen deze onderscheiden relaties in termen van effecten op natuur, economie en leefomgeving?

De hierboven onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur kennen elk een focus op bepaalde soorten resultaten. Systeemherstel ten bate van Natura 2000-gebieden leidt bijvoorbeeld veelal tot extensivering en vernatting van de landbouwgrond in de omgeving en dat komt ten bate van beschermde soorten en habitats. Er wordt hierbij ingezet op het nemen van maatregelen ten behoeve van natuur op agrarische grond. De hamvraag hierbij is of de Europese en daarmee ook Nederlandse natuurdoelen rondom Natura 2000 wel overall te combineren zijn met landbouwontwikkeling. In geen van de bestudeerde gebiedsprocessen is bijvoorbeeld al een verdienmodel tot stand gekomen. Overheden zijn bezig met het ontwikkelen van systemen om maatregelen van agrariërs ook publiek te betalen (de KPI-aanpak en een regionaal fonds), maar vooralsnog is de realisatie hiervan op zijn best onzeker. Dat wil niet zeggen dat het helemaal niet kan, maar we hebben het niet aangetroffen en het blijkt moeilijk te zijn. Deze spanning zien we in alle cases terugkomen. Ideeën genoeg en er lijkt ook draagvlak voor te bestaan, maar lukt de nagestreefde veranderde landbouw wel?

Daarnaast zagen we ook het perspectief agrobiodiversiteit en – in mindere mate – natuurlijk kapitaal terug. Daar wordt vanuit het natuurbeleid niet heel expliciet op ingezet, maar het gebeurt wel en soms past het ook bij Natura 2000-doelstellingen. Of sterker, het lijkt zelfs via het verdienmodel voorwaardelijk om maatregelen op agrarische grond te kunnen nemen. Daarbij is algemene biodiversiteit ook gewenst, om een groenblauw netwerk in stand te houden en om raakvlakken tussen agrarische en natuurbeheerders te

behouden. En er zijn ook agrarische ondernemers die dit willen. Hierbij gaat het om algemene biodiversiteit, maar ook om weidevogels (VHR-soorten) en om waterkwaliteit in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Bij agrobiodiversiteit speelt ook cultuurhistorie en maatschappelijke verankering een rol, als manier om een verdienmodel te realiseren, maar ook als doel op zich.

Bij natuurlijk kapitaal gaat het om de functionele kant van natuur. Gedacht kan worden aan maatregelen als strokenteelt, om extensievere bouwplannen en om bloemrijke akkerranden ten bate van plaagbestrijding. Dit zijn zaken die in de bestudeerde gebiedsprocessen ook waarneembaar zijn. Bodemgezondheid is hierbij een terugkerend thema. In veenweidegebieden gaat het ook over het verminderen van bodemdaling, dat gepaard gaat met vernatting en ondiepere sloten. Natuur in de zin van Natura 2000-biodiversiteit speelt bij dit perspectief minder een rol. De functionele natuur heeft in deze relatie een economische waarde en daarom mag verwacht worden dat bedrijven hier een verdienmodel op kunnen ontwikkelen. Dit is nu echter veelal nog niet het geval en in de cases hebben we geen activiteiten vanuit de keten aangetroffen. Het verzilveren van natuurlijk kapitaal via markt en overheid vindt dan ook nog nauwelijks plaats. Het door velen beoogde verdienmodel is er nog niet.

Bij de hierboven behandelde vierde relatie tussen landbouw en natuur is het resultaat primair economisch. Bedrijven zijn in staat om hun bedrijfsontwikkeling te relateren aan natuur, bijvoorbeeld via streekproducten. Welke natuur dat oplevert, is moeilijk te zeggen. Dat zal erg verschillend zijn en vermoedelijk vooral algemene biodiversiteit betreffen. We hebben dit vooral aangetroffen als een streven en een nieuw narratief. Over de effecten is nog weinig te zeggen.

3. Wat zijn bepalende krachten en instituties achter het wel of niet adopteren van de onderscheiden relaties tussen landbouw en natuur?

De drie casusgebieden hebben gemeen dat er een historie is van natuurontwikkeling en in verschillende mate ook in gebiedsgericht werken. Deze traditie werkt zowel mee als tegen. Spanningen tussen partijen werken door in het heden en een sterke traditie in agrarische of cultuurhistorische natuur kan het nemen van maatregelen voor systeemherstel van Natura 2000-gebieden in de weg zitten. Het gebiedsniveau blijkt van grote waarde voor het doen ontstaan van draagvlak voor natuur, in verbinding met agrarisch grondgebruik. In de casussen zagen we dat provincies hun aanpakken hebben ontwikkeld om met dergelijke potentiële spanningen om te gaan en gebiedsprocessen op hun manier organiseren en van instrumenten voorzien. Agrarische collectieven, ingenieursbureaus en soms ook gemeenten spelen hierin een belangrijke rol.

Een ander startpunt in gebieden is hoe de relatie tussen landbouw en natuur nu feitelijk is. Is er sprake van een sterke verweving of juist niet? Wat is er nodig voor systeemherstel en hoe verhoudt zich dat tot het agrarische grondgebruik? In alle drie de casusgebieden zagen we dat de landbouw enigszins extensiever is dan gemiddeld voor Nederland en dat er relatief veel verbredingsactiviteiten ondernomen worden. Het gaat dus niet om gemiddelde gebieden. Hiervoor is gekozen, omdat er vanuit de Derde Lerende Evaluatie aandacht moest zijn voor Natura 2000 en het NNN. In deze gebieden zijn relatief veel ondernemers aanwezig die (nog) niet gekozen hebben voor verdere schaalvergroting, met bijbehorende investeringen in stallen en machines die onder voorwaarden willen nadenken over extensivering en een aangepaste bedrijfsvoering. In de gebieden zijn ook voorbeeldboeren te vinden die dit al langer in de praktijk brengen. Deze ondernemers worden ook als ambassadeurs betrokken bij het communiceren over natuurmaatregelen met andere boeren.

Niet alle krachten spelen echter op gebiedsniveau. Zo stuurt de keten op kwantiteit en kwaliteit van producten en dat gebeurt op een hoger schaalniveau dan de bestudeerde gebieden. Externe ontwikkelingen kunnen ook een rol spelen bij het doen ontstaan van verdienmodellen, zoals korte ketens en het streven om de IJsselvallei aantrekkelijker te maken voor dagrecreanten zodat de recreatiedruk op de Veluwe niet toeneemt of juist afneemt. Ontwikkelingen in het overheidsbeleid zelf spelen ook vooral buiten de gebieden. De natuurkaders en hoe subsidies ingezet kunnen worden, worden voor een belangrijk deel bepaald in Den Haag en Brussel. Op de provinciehuizen worden wel keuzes gemaakt, maar veel is een gegeven. Zo zagen we dat het oprichten van een langjarig fonds voor natuurinclusieve landbouw moeilijk te realiseren bleek, omdat dit niet goed paste bij hoe het betreffende subsidie-instrument ontworpen was. Zo komt het meer voor dat oplossingen die in gebieden zijn bedacht niet geaccepteerd worden, maar ook dat vastgestelde kaders niet zomaar geaccepteerd worden op gebiedsniveau, ook niet als ze geacht worden 'on-

onderhandelbaar' te zijn, zoals Natura 2000-doelstellingen. Tegelijkertijd lukt het op rijksniveau nog niet om tot een heldere uitvoeringsstrategie te komen, met het niet afronden van het Landbouwakkoord als illustratief voorbeeld. Daarmee blijven er onduidelijkheden en die leiden tot onzekerheid en een zekere afwachtende houding bij agrariërs. Het stroomlijnen van de verschillende schaalniveaus is een belangrijke opgave voor Rijk en provincies, nog los van de beoogde relaties tussen natuur en landbouw.

4. Zijn de ingezette interventies en instrumenten passend bij de opgaven (landelijk, provinciaal, gebied) en wat zijn de effecten hiervan op zowel landbouw als natuur?

In vergelijking met de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Folkert & Bouwma, 2020) is de interventielogica voor het versterken van natuur en landbouw duidelijk versterkt. Er is een duidelijkere focus gekomen op het bijdragen van de landbouw aan natuurdoelen en het pallet aan instrumenten is breder geworden. Er zijn deels ook subsidies beschikbaar om daadwerkelijk fysieke maatregelen te treffen. Het gaat niet meer hoofdzakelijk om stimuleren en kennis uitwisselen, maar er is ook geld beschikbaar voor uitvoering op het boerenland. Dat hangt wel sterk samen met VHR-doelen, ofwel met wat veelal de 'on-onderhandelbare doelen' wordt genoemd. Daar is de provinciale inzet vanuit natuur op gericht. Provincies kijken wel breder naar natuur dan alleen vanuit natuurperspectief (natuurinclusieve landbouw is meestal onderdeel van het provinciale landbouwbeleid geworden), maar men heeft daar meestal nauwelijks middelen voor om bijvoorbeeld algemene biodiversiteit mede mogelijk te maken. Buiten de directie invloedssfeer van Natura 2000-gebieden weten provincies niet altijd goed wat daar voor natuur gerealiseerd zou moeten worden, in het bijzonder als dit buiten het stelsel agrarisch-, natuur- en landschapsbeheer valt. Daardoor missen agrariërs houvast over waar ze aan bij kunnen dragen en zijn er ook geen of weinig subsidies beschikbaar.

Ondanks het voorgaande zijn provincies met andere partijen op gebiedsniveau bezig om agrarisch ondernemers te stimuleren om maatregelen te nemen voor natuur en met het mogelijk maken dat agrariërs die dit al wilden, ook kunnen doen. Met name in de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden³² zijn de stikstofdoelen sterk kaderstellend geworden voor de ontwikkelingsmogelijkheden van deze ondernemers. Daarnaast spelen ook inrichtingsmaatregelen om verdroging te bestrijden dan wel om bodemdaling te vertragen en de waterkwaliteit te verbeteren. Tegelijkertijd is men actief met ondernemers op bedrijfsniveau aan het kijken welke kant zij met hun bedrijfsontwikkeling op willen. Er wordt ingezet op dat deel van de landbouw die de bedrijfsvoering wil omvormen naar meer natuurinclusief. Er wordt gehoopt en verwacht dat de (grondgebonden) landbouw kansen gaat pakken om meer natuurinclusief en dus vaak ook extensiever te opereren. Dat is wel opmerkelijk, aangezien het aanpassen van de bedrijfsvoering ten bate van natuur voor veel boeren buitengewoon moeilijk is, althans in die mate dat het van betekenis is voor het natuurbeleid (zie ook Bouwma et al., 2022). Ook al is het agrarisch natuurbeheer en de biologische landbouw de afgelopen jaren gegroeid, het blijft nog om een minderheid van de bedrijven gaan die verdergaande maatregelen voor natuur nemen (Gerritsen et al., 2020), enkele bijzondere gebieden en meerdere voorloopbedrijven daargelaten. Meer interesse – en dat zien we ook in één casus – is er voor technologische maatregelen voor waterbeheer en voor het verminderen van emissies van nutriënten. Interesse voor nieuwe bredere verdienmodellen is zeker te vinden in de casusgebieden, maar het is wel de vraag of de bijbehorende natuurmaatregelen wel voldoen in het licht van de beleidsdoelstellingen. Bovendien heeft de keten veel invloed op het verdienmodel van een agrarisch bedrijf en deze doen – voor zover in de casestudies naar voren is gekomen – nauwelijks actief mee in het mogelijk maken van het versterken van natuur en landbouw. Er bestaat dus een zekere spanning tussen door provincies en Rijk geselecteerde beleidsdoelen en de aanpak om de sector zelf maatregelen te laten nemen. Het gaat dan om maatregelen die passen bij een beeld dat de landbouw bijdraagt aan VHR-doelstellingen en in de praktijk betekent dat natuursysteemherstel.

Het bovenstaande roept twijfels op over de haalbaarheid van de dominante interventielogica. De visie op de beoogde relatie van landbouw en natuur is tamelijk helder, maar op bedrijfsniveau zijn er nog volop onduidelijkheden over de details van wat van hen verwacht wordt. We concluderen daarbij dat ondanks dat er weer meer aandacht is voor instrumenten zoals subsidies en grondinstrumentarium, de instrumentenkoffer niet toereikend is. In de gebiedsprocessen zien we voorbeelden van problemen met de pachtwetgeving, met fondsvorming, met het belonen van prestaties etc. De gelden voor natuur (Specifieke Uitkering Programma Natuur, of SPUK) konden in de cases bovendien alleen onder strikte voorwaarden

³² Dit geldt voor Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuur.

ingezet worden, waar gebiedsprocessen juist baat zouden hebben bij meer keuzevrijheid. Zeker om meer in te kunnen spelen op andere – aanvullende – perspectieven op natuur en landbouw. En in interviews wordt aangegeven dat die ook belangrijk zijn. Ook buiten de directe omgeving van Natura 2000 en het NNN heeft natuur baat bij een sector die verbonden is met natuur.

Al met al zien we dat de condities (nog) niet op orde zijn om tot een sterkere verbinding van natuur en landbouw te komen, eigenlijk ongeacht het type relatie tussen landbouw en natuur dat nagestreefd wordt. De opgaven weet men nog niet goed te instrumentaliseren en daarmee haalbaar te maken. En wanneer er natuurambities zijn van agrariërs die minder direct met Natura 2000 te maken hebben, blijkt het moeilijk voor provincies om helder aan te geven wat de wensen zijn. Kansen dreigen hiermee gemist te worden. Voor algemene biodiversiteit en voor de economische ontwikkeling, maar soms ook voor Natura 2000.

5. Kan het onderscheiden van verschillende interventielogica's en instrumenten tussen regio's en gebieden perspectief bieden voor een harmonieuzere relatie tussen landbouw en natuur op nationaal niveau?

In de drie bestudeerde gebiedsprocessen wordt met gebiedsgerichte aanpakken gewerkt. Die zijn heel verschillend van aard. Ze worden veelal vanuit natuur ingestoken, maar soms ook vanuit landbouwontwikkeling of meer integraal. De bestudeerde processen waren niet primair ingericht op het thema stikstof. Het ligt voor de hand om duidelijk te kiezen wat waar mogelijk is aan landbouwontwikkeling. Een provincie als Gelderland doet dit in feite ook, door aan te geven dat men rondom de Veluwe voor de grondgebonden landbouw vooral kansen ziet voor natuurinclusieve landbouw en er is met gebiedspartners ook geconcretiseerd om hoeveel ondernemers dat per welk type gaat. Vooral voor de intensieve veehouderij is het een ingewikkelde discussie waar we in het onderzoek niet verder op zijn ingegaan.

Voor het bijdragen aan systeemherstel van Natura 2000-gebieden, maar ook voor het stimuleren van natuurinclusieve landbouw, heeft een gebiedsaanpak voordelen. Maatwerk is immers nodig. Op dat schaalniveau kunnen nieuwe, meer lokale verdienmodellen ontwikkeld worden en kan concreet worden wat een individuele ondernemer kan bijdragen. Tevens is het sociaal kapitaal en vertrouwen dat in gebieden vaak aanwezig is erg behulpzaam bij het ontwikkelen van plannen. Te overwegen is of deze gebiedsaanpakken ook niet nodig zijn voor gebieden buiten de overgangszones rondom Natura 2000-gebieden. Ook daar bestaat interesse in natuurinclusieve landbouw, maar is men vaak nog erg aan het zoeken. Hiermee zou er per gebied of regio een op maat gemaakte interventielogica ontstaan.

Anderzijds biedt het gebiedsgericht werken ook risico's voor het natuurbeleid. Met name waar diverse opgaven spelen – zoals in het veenweidegebied – kan het voorkomen dat men bij een thema al aan de slag gaat met maatregelen, terwijl op andere onderdelen nog geen consensus is bereikt over het doel. Men gaat ervan uit dat niet alle doelen overal gehaald kunnen worden en dat er trade-offs bereikt moeten worden. Bereik je dan wel genoeg voor natuur? Ook hiervoor wordt een landelijke aanpak voor het landelijk gebied gemist.

Uit de bestudeerde gebiedsprocessen blijkt duidelijk dat niet alles op gebiedsniveau geregeld kan worden. Dit komt vooral doordat beleidsdoelen en het beschikbare instrumentarium sterk bepaald worden door het Rijk en de Europese Unie. De middelen die provincies hebben, zijn niet vrij besteedbaar en richten zich met name op de landelijke beleidsdoelen. Daardoor kan er niet altijd goed ingespeeld worden op de ontwikkelingsrichtingen die agrariërs interessant vinden. Ook al zit daar ook energie op natuur, hoewel die vaak meer algemeen van aard zal zijn. Provincies komen – uitzonderingen daargelaten waar bijvoorbeeld een Regiodeal uitkomst biedt – in feite middelen tekort om in te spelen op de energie die er in de landbouw op natuur zit. Zelfs waar de overheidsdoelen meer sturend zijn, is het benodigde instrumentarium in voldoende mate beschikbaar. Pachtwetgeving en aanbestedingsregelgeving zijn in de praktijk ook belemmeringen voor gebiedsaanpakken. Het idee om met landschapsgronden te gaan werken, wekt enig enthousiasme op, maar is nog niet concreet geworden. Als er door generieke regels en instrumenten weinig uit te onderhandelen is op gebiedsniveau – zeker als de natuurdoelen ook nog eens als ononderhandelbaar worden gezien –, dan kun je ook niet zo veel bereiken op dat schaalniveau. Dat speelt overigens ook vanuit voedselketens geredeneerd. Lokale ketens kun je in gebieden opzetten, maar de grote ketenbedrijven zijn op

een hoger schaalniveau georganiseerd en zijn lastig om echt actief bij gebiedsprocessen te betrekken. De ruimte voor een regionale differentiatie in interventielogica's lijkt dus beperkt te zijn.

De grote opgave voor Rijk en provincies is om het instrumentarium voor landbouw en natuur goed vorm te geven. Dit geldt ook voor de doelstellingen voor natuur. Enerzijds moeten deze zo duidelijk zijn dat ze te vertalen zijn naar een individueel bedrijf of zelfs perceel, anderzijds is er wel handelingsvrijheid nodig als het initiatief van de ondernemer verwacht wordt. Als die ruimte er in gebieden echt niet is, dan past wellicht toch een meer generieke aanpak. Dan is vervolgens wel de vraag of daarmee wel resultaten geboekt kunnen worden. Met name in de Utrechtse Venen zagen we dat het polderniveau als cruciaal wordt gezien om natuur en landbouw met elkaar te verbinden, waarbij sterk ingezet wordt op een bottom-up benadering waarbij er keuzevrijheid voor de ondernemer is. Het koppelen van het generieke en het gebiedsspecifieke is een grote publieke innovatieopgave. Zeker in gebieden waar meerdere doelstellingen spelen (natuur, water, klimaat) is er altijd wel iets dat niet op gebiedsniveau is op te lossen.

7 Discussie

Als de dominante interventiestrategie om natuur en landbouw meer met elkaar te verweven niet toereikend lijkt om de natuurdoelstellingen achter het Natuurpact te realiseren (voor zover deze de landbouw raken) en de alternatieven nog te klein zijn om dit wel te kunnen, wat is er dan nodig? In een afsluitende workshop (zie Bijlage 5) is verkend waar het handelingsperspectief gezocht zou moeten worden zijn om natuurmaatregelen op landbouwgrond in het kader van Natura 2000 en het NNN te vergroten en om tot een grotere benutting van kansen in het hele agrarische gebied te komen. Er was een duidelijke scheiding tussen personen die vinden dat de uitdaging om natuur en landbouw meer te verbinden bij de sector en de keten gelegd moet worden en personen die denken dat de overheid een sturende rol moet spelen, bijvoorbeeld door op te treden in de grondmarkt en daarmee de grondprijs te verlagen. Een integrale aanpak wordt door iedereen als cruciaal gezien. Voor de natuur in het gehele agrarische gebied ziet men heil in het opleiden van boeren over natuur en het leren open te staan voor andere natuurtypen dan nu, het belonen van ecosysteemdiensten en het borgen van natuur in het ruimtelijk domein, bijvoorbeeld via groenblauwe dooradering met publieke gronden. Verteld werd dat vanuit de landbouw geredeneerd het belangrijk is dat de ondernemer keuzevrijheid heeft en dat er dus ook over natuur te praten valt. Langjarige zekerheid is bovendien gewenst, zodat de bedrijfsstrategie daarop geënt kan worden. Voor de boer is het bovendien belangrijk dat de grondwaarde onder het bedrijf in stand blijft. Dat vergt ook een zorgvuldig communicatieproces waarbij de benodigde duidelijkheid niet te vroeg met kaartbeelden gecommuniceerd wordt, maar pas nadat er afspraken zijn gemaakt.

De voorgaande punten zijn allemaal relevant, maar op zichzelf vermoedelijk niet voldoende om tot een strategie te komen om landbouw en natuur meer te verweven ten bate van internationale natuurdoelstellingen en bredere leefomgevingswaarden. De bevindingen uit het concluderende hoofdstuk overziend, is het overkoepelende beeld dat de interventielogica rondom natuur en landbouw tamelijk consistent is – zowel voor het type relatie als de daarbij behorende interventies –, maar dat het betwijfeld mag worden dat deze tot veel resultaten voor natuur, economie en de leefomgeving zullen leiden in termen die van betekenis zijn voor het Natuurpact, het Programma Natuur en het NPLG. Dit komt vooral doordat de ondersteuning van boerenbedrijven in het realiseren van maatregelen op hun bedrijven hiertoe niet toereikend is. Dit vergt enerzijds een gerichte, eenduidige en verregaande ondersteuning van agrarische ondernemers, ook buiten de invloedssfeer van Natura 2000- en overige natuurgebieden. Bovendien is er naast en in samenhang met de aandacht voor gebieden ook aandacht nodig voor krachten buiten deze gebieden, zoals nationale en Europese wetgeving en beleid en de kaders die de afnemende ketenbedrijven stellen. Zolang die kaders niet voor duidelijkheid op gebiedsniveau zorg dragen, zal het moeilijk blijven om op dit schaalniveau resultaten te boeken die van betekenis zijn voor de doelstellingen van het Natuurpact en van aanpalend beleid voor natuur en het landelijk gebied. Dit roept de vraag op of de focus op individuele agrarische bedrijven niet meer gepaard zou moeten gaan met aanpassingen aan het landbouw- en natuursysteem als geheel, met daarin in het bijzonder aandacht voor de rol van de nationale overheid en de ketenbedrijven.

In de inleiding werd vermeld dat het onderzoek een institutionele benadering kiest. Aan het eind van het rapport zullen we hier ook mee afsluiten. De beschreven knelpunten zijn met name op systeemniveau te vinden. Het is dus niet genoeg om beleid vooral te richten op de groep ondernemers die – onder voorwaarden – hun bedrijven meer natuurinclusief willen maken. Er zijn bedrijven die dit doen en kunnen, maar het is uiterst complex en het is maar de vraag of deze bedrijven na bedrijfsovername de doorgezette lijn wel voort zullen zetten (zie ook Vink & Boezeman, 2018). En dat wordt in de praktijk ook erkend. Er wordt immers niet voor niets gewerkt aan systemen voor doelsturing in de melkveehouderij en de akkerbouw (de KPI-systematiek). Ook de oprichting indertijd van de agrarische natuurcollectieven is in dat licht te bezien. De opgave is nu vooral om ook buiten de natuurketen natuur en landbouw beter te verankeren. Dit vergt een integratie met ruimtelijke ordening, waterbeheer, klimaatbeleid, economisch beleid, maar zeker ook afspraken en samenwerking met ketenbedrijven en banken. Dit is een belangrijke weg die nog lang is en met de nodige hobbels en gaten, maar die wel noodzakelijk is. Overheden zijn daarbij geen buitenstaanders die aan de juiste knoppen kunnen draaien, maar onderdeel van het te veranderen

systeem. Het is bovendien vooral van belang om dynamiek in gang te zetten die dergelijke institutionele veranderingen dichterbij kunnen brengen (naar Termeer & Dewulf, 2019). Zo kunnen gericht openingen worden gerealiseerd in het bestaande institutionele landschap die geleidelijk groter kunnen worden.

Literatuur

- Arkesteijn, A., van Mierlo, B. & Potters, J. (2007). *Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten*. Lelystad: Praktijkonderzoek Plant en Omgeving BV.
- Baumgartner, R.J. & Ebner, D. (2010). Corporate Sustainability Strategies: Sustainability Profiles and Maturity Levels. *Sust. Dev.* 18, 76–89. DOI: 10.1002/sd.447.
- Bouma, J., M. Koetse, J. Brandsma (2020). Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Den Haag. PBL - Planbureau voor de Leefomgeving, rapport 3799.
- Bouwma, I., van Dam, F., van den Berg, A., van Aar, M., Gerritsen, A., Pleijte, M., Nabielek, P., & Roebeling, P. (2023). *Lessen uit 10 jaar Natuurpact: Derde lerende evaluatie van het Natuurpact*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. <https://edepot.wur.nl/634009>
- Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 136
- CBS (2020). Boeren vinden steeds vaker aanvullende inkomstenbron. Persbericht van 11-12-2020. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/50/boeren-vinden-steeds-vaker-aanvullende-inkomstenbron>.
- Dammers, E., Ludwig, K., Van Puijenbroek, P., Tisma, A. Van Tol, S., Vonk, M., Bouwma, I., Farjon, J.M.J., Gerritsen, A.L., Pedrolì, B., Van der Sluis, Th. (2017). *Perspectives on the future of nature in Europe: storylines and visualisations*. The Hague, PBL publication number: 178.
- Erismann, J. W., van Eekeren, N., van Doorn, A., Geertsema, W., & Polman, N. (2017). *Maatregelen Natuurinclusieve landbouw*. (Wageningen Environmental Research rapport; No. 2821). Wageningen Environmental Research.
- Folkert, R. & F. Boonstra (2017). *Lerende evaluatie van het natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving, i.s.m. WUR. PBL-publicatienummer: 1769.
- Folkert, R., I. Bouwma, W. Kuindersma et al. (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Tweede rapportage*. Den Haag. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, i.s.m. WUR. PBL-Publicatienummer 3852.
- Gerritsen, A., & Agricola, H. (2022). Agrarische ontwikkelpaden en natuur: aanknopingspunten voor gebiedsgerichte aanpakken. WOt-special; No. 11. WOT Natuur & Milieu.
- Gerritsen, A. L., Agricola, H. J., Aalbers, C. & Gies, E. (2022). *Ruimtelijk-economische condities landbouw voor natuur: Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid*. Wageningen: WOt Natuur & Milieu, WOt-rapport 145.
- Gerritsen, A.L., Aalbers, C., Agricola, H.J. & Os, J. van (2021). De landbouw en het natuurnetwerk: het wensdenken voorbij? In: *Landschap 4*: pp. 219-227.
- Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). *Natuur en landbouw verbinden*. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 176.
- Gerritsen, A.L. & W. Nieuwenhuizen (2018). Natuurinclusieve landbouw. In Farjon et al., 2018. *Conditie voor natuurinclusief handelen*. Wageningen. WOT Natuur en milieu, pp. 27-50.
- Gies, E., Doorn, A. van, Bos, B. (2019). *Mogelijke toekomstbeelden natuurinclusieve landbouw Uitwerking van toekomstbeelden ten behoeve van de transitieopgave naar natuurinclusieve landbouw*. Wageningen Environmental Research, Rapport 2957. <https://doi.org/10.18174/498926>
- IPO (2017). *IPO Visie Duurzame Landbouw*. Vastgesteld in Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland, 29 juni 2017.
- IPO (2022). Samenwerken aan perspectief voor agrarische ondernemers. IPO position paper Landbouw en Voedsel.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. In: *American Political Science Review* 78, 734-749.

- Mattijssen, T.J.M., Ganzevoort, W., van den Born, R.J.G., Arts, B.J.M., Breman, B.C., Buijs, A.E., van Dam, R.I., Elands, B.H.M., de Groot, W.T. & Knippenberg, L.W.J. (2020) Relational values of nature: leverage points for nature policy in Europe, *Ecosystems and People*, 16:1, 402-410.
- Nieuwenhuizen, W., Walther, Ch., Kuindersma, W., Berkhof, M. (2024), *Natuurinclusief loont, Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren*. Wageningen: Wageningen Environmental Research, Rapport 3323.
- Pierre, J., Peters, B.G., Stoker, G. (2013). *Debating institutionalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Natuurverkenningen 2010-2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag. PBL-publicatienummer 500414008.
- Pleijte, M. et al. (2024). *Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Ploeg, Jan Douwe van der (1999). *De Virtuele Boer*. Van Gorcum, Assen
- Silvis, H., Schrijver, R., & Jellema, A. (2022). *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw: Een lonkend perspectief?* Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/573120>
- Termeer, K. en Dewulf, A. (2019), Transities door small wins. In: Kessener, B. en Van Oss, L. (red.). *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen*. Deventer: Management Impact. P. 677-693.
- Vermunt, D.A., N. Wojtynia, M.P. Hekkert, et al. (2022). Five mechanisms blocking the transition towards 'nature-inclusive' agriculture: A systemic analysis of Dutch dairy farming. *Agricultural Systems* 195.
- Westerink, J., Pleijte, M., Schrijver, R., van Dam, R., de Krom, M., & de Boer, T. (2021). Can a 'good farmer' be nature-inclusive? Shifting cultural norms in farming in The Netherlands. *Journal of Rural Studies*, 88, 60-70.
- Westerink, J., M. Plomp, F.G.W.A. Ottburg, M. Zanen en R.A.M. Schrijver (2018). *Boeren voor Natuur: de ultieme natuurinclusieve landbouw? Lessen van vier pilotbedrijven en relevantie voor beleid*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2858.
- Wolberink, C.L. & Baayen, R.P. (2024). De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? *Beleidsruimte, knelpunten en kansen*. In: *Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht*, 1, p. 40-53
- Vink, M. & D. Boezeman (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag.

Utrechtse Venen

- Akkoord van Utrecht (2011), Akkoord van Utrecht (Herijking EHS). Getekend op 9 juni 2011.
- Both, M., E. Gies, P.P. Kuiper en T. Vogelzang (2017), De VAB-opgave in de provincie Utrecht – Aard en omvang in beeld gebracht. In opdracht van Provincie Utrecht.
- Bureau Buiten (2021). Groen Groeit Mee – Opgaven in beeld. Versie van 11 juni 2021.
- Gebiedscoöperatie Groot Wilnis-Vinkeveen (2022), Over ons. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: <https://grootwilnis-vinkeveen.nl/over-ons/>
- Het Pact van de Polder trots Groot Mijdrecht-Noord (2011). Getekend op 31 oktober 2012 door Provincie Utrecht, gemeente de Ronde Venen, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Natuurmonumenten en bewonersdelegatie. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: http://www.koeofjetski.nl/121031_pact_van_polder_trots.pdf
- Latour (2020), Evaluatie Gebiedsconvenant Groot Wilnis-Vinkeveen 2010 – 2020.
- Ministerie van LNV (2022), Kamerbrief Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. 11 juni 2022, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Natuurmonumenten (2020), Natuurvisie Botshol en polder Groot-Mijdrecht.
- Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Utrechts Landschap, Landschap en Erfgoed, LTO Noord, NMU en agrarische collectieven in Provincie Utrecht (2017), Actieplan duurzame landbouw met natuur in Utrecht.
- Provincie Utrecht en Gebiedscoöperatie de Venen (2011), Realisatieplan Groot Wilnis-Vinkeveen 2011-2020. Versie van 215 juni 2011.
- Provincie Utrecht (2012), Versoberde Veenribbenvariant - Eindbeeld voor de toekomstige inrichting van Groot Mijdrecht Noord Oost, Bijlage 1 bij het statenvoorstel GMN-oost voor behandeling in PS d.d. 2 juli 2012

Provincie Utrecht (2016), Beheerplan 2016-2022 - N2000-gebied Botshol, Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie 2018 - Landbouw met perspectief, Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2022a), Agenda Vitaal Platteland – Goot Wilnis-Vinkeveen. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/natuur/agenda-vitaal-platteland/groot-wilnis-vinkeveen#Veenweide-infiltratiesysteem>

Provincie Utrecht (2022b), Agenda Vitaal Platteland – Moerasblokken in Groot Mijdrecht Noordoost. Geraadpleegd op 22 augustus via: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/natuur/agenda-vitaal-platteland/groot-mijdrecht-noord-oost#Achtergrond-plan>

Provincie Utrecht (2022c), Agenda Vitaal Platteland – Wilnisse Bovenlanden. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/natuur/agenda-vitaal-platteland/de-wilnisse-bovenlanden#wandelen>

Provincie Utrecht (2022d), Natuurontwikkeling in Marickenland. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/natuur/natuurontwikkeling-marickenland/vragen-over-water>

Provincie Utrecht (2022e), Handelingskader gebiedsgerichte aanpak stikstof provincie Utrecht. Zoals vastgesteld op 23 maart 2022.

Provincie Utrecht (2022f), Regionale Veenweidestrategie Utrechtse Veenweiden. Versie voor besluitvorming provinciale staten 9 februari 2022. Utrecht: Provincie Utrecht.

Staatsbosbeheer (2022), Utrechtse samenwerkende boeren tekenen voor natuurinclusieve landbouw. Geraadpleegd op 22 augustus 2023 via: <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/blijf-op-de-hoogte/nieuws/2022/06/eerste-gebiedscooperatie-tekent-voor-natuurinclusieve-landbouw>

Utrecht-West (2021), Procesaanpak gebiedsverkenning Polders Waardassacker en Botshol/Nellestein. Versie 14 juni 2021 zoals vastgesteld door de bestuurlijke begeleidingsgroep.

Van Miltenburg, J. (2021), 'Polderkennis op Peil: Samen kom je verder. Eindrapportage van het POP3-kennisoverdrachtproject Polderkennis op Peil 2017-2021', Gebiedscoöperatie Rijn, Vecht en Venen, ANV Lopikerwaard, PPP-Agro Advies, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, LTO Noord.

Waterschap Amstel Gooi en Vecht (2021), Biodiversiteitsherstelplan AGV – 'Werken mét de natuur'. Versie van 15 april 2021 zoals vastgesteld op 8 juli 2021.

Gelderse IJsselvallei

Bureau Peter de Ruyter landschapsarchitectuur en Atelier des Hollants (2020). Op weg naar een vitaal, weerbaar en veelkleurig landschap voor de westelijke IJsselvallei.

Landschapsnetwerk Brummen (2021). Brummen – De landschapsbiografie. Wat we van ons landschap vinden en hoe we er mee leven en van leren.

Provincie Gelderland (2022). Natuurherstel op de Veluwe. April 2022.

Provincie Gelderland (2021a). Kadernota agrifood.

Provincie Gelderland (2021b). Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025. Veluwe, Achterhoek en Rijntakken.

Drenthe

Agenda Boer, Burger, Natuur Drenthe (2023). Website: <https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/>

Agro Agenda Noord-Nederland (2022). Website: <https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/> (meerdere keren bezocht in 2022 en 2023)

DZH, Regio Zwolle en Studio bereikbaar (2023). Warme harten in een klimaatadaptieve Delta. Verstedelingsstrategie Regio Zwolle. Versie 1.7, 17 januari 2023.

Holster et al (2014). Kringlooplandbouw in Noord-Nederland: Van marge naar mainstream.

Provincie Drenthe (2016). Uitvoeringskader grond. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2021a). Uitvoeringsprogramma Natuur 2021-2023. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2021b). Drentse aanpak stikstof. Koersdocument. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2021c). Nota klimaatadaptatie Drenthe. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2022a). Omgevingsvisie 2022. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2022b). Programma Natuurlijk Platteland 2022-2027. Assen. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2022c). Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Website: <https://www.provincie.drenthe.nl/ibp-vitaalplatteland/> (meerdere keren bezocht in 2022 en 2023)

Provincie Drenthe (2022d). Geactualiseerde gastvrije natuur – Natuurvisie 2040. Assen. Provincie Drenthe

-
- Provincie Drenthe (2023). Natuurbeheerplan 2023. Assen. Provincie Drenthe
- Stuurgroep regionaal landschap Drents-Friese grensstreek (2023). Landschapsbiografie Drents-Friese grensstreek. Webdocument: [Landschapsbiografie Drents-Friese grensstreek - Portal Nationale Parken Drenthe](#)
- Tweede Kamer (2022a). Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 14 december 2022, over invulling Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door provincies. Den Haag. TK-commissievergadering (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A09112)
- Tweede Kamer (2022b). Position paper provincie Drenthe t.b.v. rondetafelgesprek Invulling Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door provincies d.d. 14 december 2022. Den Haag. TK-commissievergadering (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A09112)

Verantwoording

WOT-rapport: 160

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-034.77

WOT Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de kwaliteit van eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Irene Bouwma (WOT Natuur en Milieu), Hiddo Huitzing (Planbureau voor de Leefomgeving) en (tot eind 2022) door Petra van Egmond (Planbureau voor de Leefomgeving). De werkwijze werd afgestemd binnen het kernteam van de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact en met de begeleiding van dat grotere project. Aanpak en resultaten zijn besproken met vertegenwoordigers van provincies en de casestudies rusten op informatie uit data en van respondenten. Casestudieverslagen zijn aan respondenten voorgelegd ter commentaar.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Gereviewd

functie: senior beleidsonderzoeker

naam: Dr. M. Vink

datum: 28 maart 2024

Akkoord Extern contactpersoon

functie: senior beleidsonderzoeker

naam: H. Huitzing

datum: 10 april 2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Dr. Ir. I.M. Bouwma

datum: 10 april 2024

Bijlage 1 Bestudeerde provinciale beleidsdocumenten

Eind 2021 is een voorbereidende documentenanalyse van provinciale landbouwplannen uitgevoerd. Deze analyse richtte zich op de relaties van landbouw met natuur, met bijbehorende interventielogica, te vinden in Hoofdstuk 2 van dit rapport. In deze Bijlage 1 worden de gebruikte documenten vermeld. Voor de casusgebieden zijn ook andere en nieuwere documenten onderzocht die in de casusbeschrijvingen vermeld worden en opgenomen zijn in de literatuurlijst van dit rapport.

Provincie	Beleidsdocument
Groningen	Programma duurzame landbouw 2020-2024
Fryslân	Landbouwagenda 2021-2030
Drenthe	Programma Toekomstgerichte landbouw (2017) en Agenda Boer, Burger Biodiversiteit (2019)
Overijssel	Investerings thema agro & food: Kringlopen sluiten 2020-2023
Flevoland	Uitwerkingsagenda 2020-2025 – Landbouw meerdere smaken (hoort bij Omgevingsvisie)
Gelderland	Kadernota Agrifood 2021 en Actieplan Natuurinclusieve Landbouw Gelderland (2019)
Utrecht	Landbouwvisie 2018
Noord-Holland	Voedselvisie 2020-2030
Zuid-Holland	Ambitiedocument Innovatie Agenda Duurzame Landbouw (2016)
Zeeland	Economische Agenda 2017-2021
Noord-Brabant	Ontwerpkader Landbouw en Voedsel 2030
Limburg	Beleidskader Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023

Bijlage 2 Interviewvragen

In de interviews in de gebiedscases zijn de onderzoeksvragen als basis gebruikt:

De volgende onderzoeksvragen zijn aan de hand van de onderzoeksvragen gesteld voor vijf thema's:

1. Relatie landbouw en natuur
2. Conditie of mee- en tegenwerkende krachten
3. Instituties
4. Interventies en interventielogica
5. Resultaten

De interviews hadden een semigestructureerd karakter en per interview was het maatwerk hoe deze gebruikt werden. Wel werd erop toegezien dat alle thema's aan bod kwamen. Aan het begin van ieder interview was het zaak om goed aan te sluiten bij programma's die op gebiedsniveau lopen of gelopen hebben. De focus lag op provinciale programma's, maar er is ook gezocht naar die van andere partijen, ook vanuit de landbouw.

A. Relatie natuur en landbouw

1. Wat voor relatie beogen provincies en andere gebiedspartijen tussen landbouw en natuur?
 - a. Gewenste toestand en achtergronden daarbij (beleidsdoelen, opgaven);
 - b. Mede in relatie tot andere dossiers, zoals klimaatveranderingen, waterbeheer, ruimtelijke ordening etc.
2. Wat doen boeren, terreinbeheerders en andere grondgebruikers in de praktijk aan verschillende relaties tussen landbouw en natuur?
3. Is de visie op de beoogde relatie breed gedeeld in het gebied of is dat meer gedifferentieerd?
4. Wijkt het gebied af van andere gebieden in Nederland wat betreft de relaties tussen landbouw en natuur?

B. Conditie

5. Wat zijn uitdagingen om bij de gewenste relaties tussen landbouw en natuur te komen?
 - a. Zowel kansen als beperkingen.
6. Is er een verleden waar op voortgebouwd kan worden of gaat het om een nieuwe ontwikkeling?
 - a. Hoe zit dat voor natuur?
 - b. Hoe zit dat voor landbouw en achterliggende krachten (keten)?
 - c. Hoe zit dat voor de RO en ander beleid?
7. Wat zou er moeten veranderen om de beoogde relaties tussen landbouw en natuur te realiseren? Ook qua instrumentarium, regelgeving en innovatieondersteuning.
8. Gaat het vooral om zaken die spelen in het gebied of ook daarbuiten?

C. Institutie

9. Welke gebiedsprocessen zijn er, hoe zijn ze georganiseerd en waar richten deze zich op?
10. Welke actoren zitten daar in en op welke manier?
11. Hoe passen de gebiedsprocessen in grotere beleidsprogramma's van Rijk, provincies en andere partijen?
 - a. Welke invloed hebben ontwikkelingen rondom bijvoorbeeld NPLG op de gebiedsprocessen?
12. Zijn er spanningsvelden te onderscheiden tussen verschillende instituties op gebiedsniveau?

D. Interventie en interventielogica

13. Wat voor activiteiten ondernemen provincies en andere partijen? Waar richten ze zich op en hoe gaat dit helpen om de gewenste toestand dichterbij te brengen?
14. Wat is de gebiedsgerichte aanpak? Hoe is die te kenmerken?

-
15. Wat voor instrumentarium wordt ingezet? Wat zijn sterke en zwakke punten van de gekozen interventielogica?
 16. Wat gebeurt er nog niet, maar is wel nodig?
 17. Is men nieuw instrumentarium aan het ontwikkelen en welk?
 18. Wat voor veranderingen zijn er te verwachten voor het type interventie dat gebruikt wordt?

E. Resultaten

19. Wat gaat er in deze regio veranderen? In tien jaar en de weg daarnaartoe?
20. Wat voor effecten zijn er te verwachten in termen van zowel natuur, als landbouw als nog breder, economie?

Bijlage 3 Respondenten

Utrechtse Venen

1. Twee beleidsmedewerkers natuur van de provincie Utrecht
2. Een projectleider natuur van de provincie Utrecht
3. Een projectleider gebiedsprocessen veenweiden van de provincie Utrecht
4. Een gebiedsmanager bij Natuurmonumenten
5. Een medewerker van Stichting Gebiedscommissie Utrecht-West
6. Twee adviseurs van gemeente De Ronde Venen
7. Twee medewerkers van waterschap Amstel, Gooi en Vecht
8. Een bestuurslid en een projectcoördinator van het agrarische collectief Rijn Vecht & Venen

Gelderse IJsselvallei

1. Provincie Gelderland (zowel Biodiversiteit als Agrifood)
2. Landschapsnetwerk Brummen
3. Gemeente Brummen
4. Waterschap Vallei en Veluwe
5. Platform Natuurinclusieve landbouw Gelderland
6. Natuur & Milieu Gelderland
7. Agrarisch collectief Veluwe
8. Stichting Natuurmonumenten
9. LTO Noord

Drents Plateau

1. Provincie Drenthe, cluster landbouw in het team landelijk gebied
2. Gebiedscoördinatie Zuidwest-Drenthe
3. Gebiedscoördinatie Roden-Leekstermeer
4. Collectief Agrarische Natuur Drenthe
5. Landschapsbeheer Drenthe
6. Gemeente Westerveld
7. Regio coördinatie en Commissie landelijk gebied, Waterschap Drents Overijsselse Delta
8. Staatsbosbeheer, Zuidwest-Drenthe

Bespreking opzet met IPO werkgroep Vitaal Platteland, 14 juli 2022

Eindworkshop Lerende evaluatie Natuurpact 3.0, 16 mei 2023 (Bijlage 5)

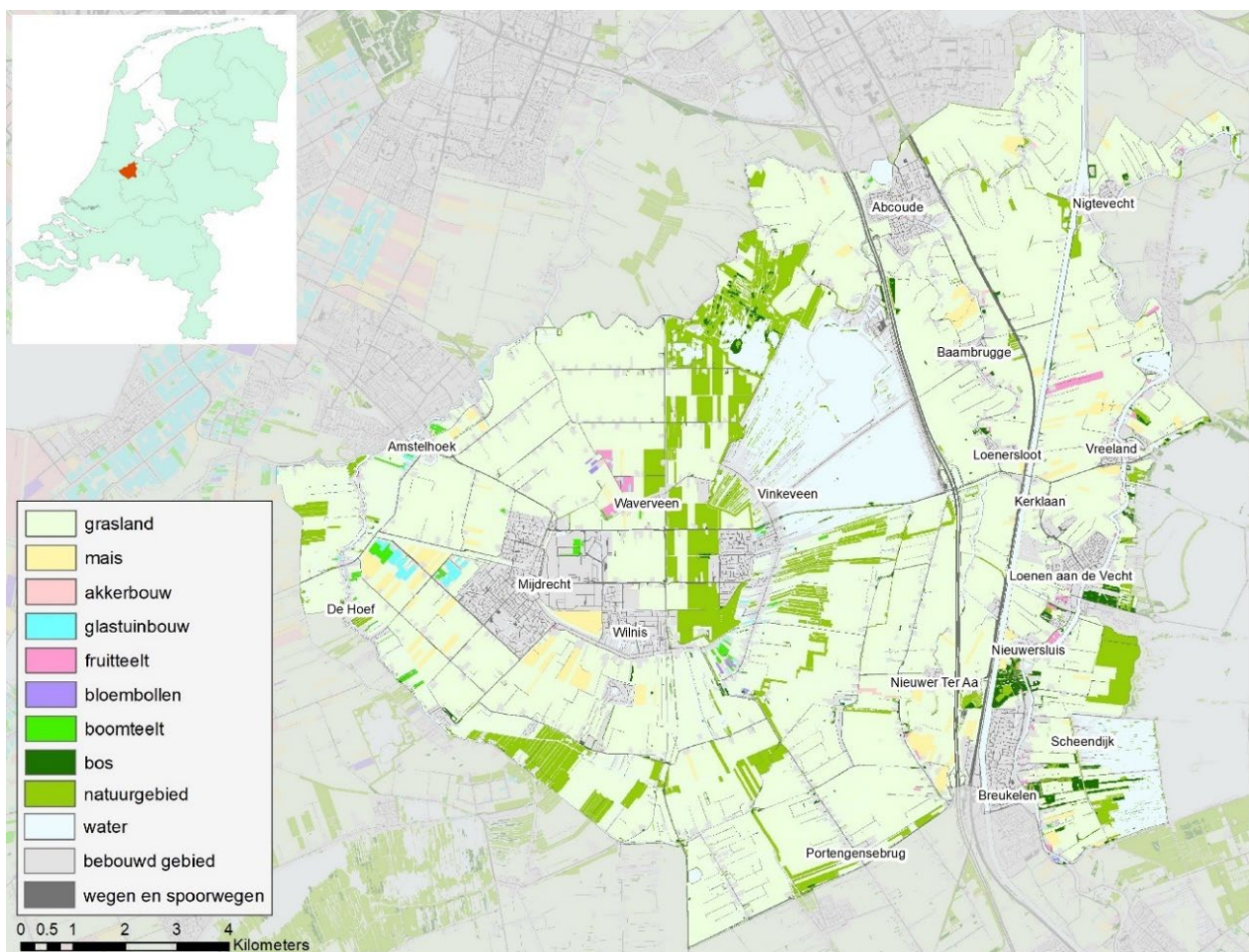
Bijlage 4 Agrarisch structuuranalyse casusgebieden

In deze bijlage worden de resultaten weergegeven van een landbouwstructuuranalyse van de landbouw in de casusgebieden zoals beschreven in dit rapport. Deze analyse diende om basisinformatie te verzamelen over de kenmerken van de landbouwbedrijven en over natuurgebieden in deze gebieden. Dit diende als aanvullende informatiebron boven op de interviews bestudeerde documenten. Het gaat om de casusgebieden Utrechtse Venen, IJsseldelta-Midden en Zandgebied Drenthe. Bij de laatste casus worden twee deelgebieden onderscheiden: Zuidwest-Drenthe en Noord-Drenthe. In totaal worden hier dus vier deelgebieden beschreven.

Per deelgebied wordt begonnen met een beschrijving van het grondgebruik (LGN2020) met een focus op het agrarisch grondgebruik en de verdeling van (hoofd)grondgebruikstypen. Vervolgens wordt de landbouwstructuur beschreven aan de hand van het aantal landbouw bedrijven – uitgesplitst naar verschillende bedrijfstypen –, hun verdien capaciteit en het landbouwareaal dat per sector in gebruik is. De economische vitaliteit van de landbouw wordt per deelgebied beoordeeld op basis van gemiddelde productieomvang (€/bedrijf) en de bedrijfsgrootte (ha/bedrijf). Daarna volgt een overzicht van het aantal en aandeel bedrijven met verbrede landbouw en biologische landbouw. Het laatste onderdeel is een overzicht van de afstand van de landbouwbedrijven tot Natura 2000-gebieden en het NNN.

1. Utrechtse Venen

Het deelgebied Utrechtse Venen ligt in het noordwesten van de provincie Utrecht, grenzend aan Noord- en Zuid-Holland en is onderdeel van het Groene Hart.



Figuur 1 Grondgebruik Utrechtse Venen (LGN2020)

Tabel 1 geeft de oppervlakte (ha) weer van de op de kaart onderscheiden legende-eenheden en daarnaast het procentuele aandeel per eenheid voor Utrechtse Venen en Nederland. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel weer van Utrechtse Venen ten opzichte van het landelijke gemiddelde (= 100). Indexwaarden boven 150 (relatief hoog aandeel) zijn in de tabel groen aangegeven en de waarden onder 50 (relatief laag aandeel) met rood.

Tabel 1 Grondgebruik Utrechtse Venen (LGN 2020)

	Utrechtse Venen		Nederland	Index
	ha.	%	%	
Gras	9805	56%	30%	189
Mais	353	2%	6%	31
Akkerbouw	11	0%	16%	0
Glastuinbouw	36	0%	0%	54
Bloembollen	8	0%	1%	5
Boomteelt	45	0%	1%	48
Fruitteelt	59	0%	1%	44
Totaal agrarisch	10316	59%	55%	108
Bos	164	1%	8%	11
Natuurgebied	1318	8%	9%	84
Water	2497	14%	5%	285
Bebouwd gebied	2339	13%	17%	79
Wegen en spoorwegen	830	5%	6%	78
Totaal gebied	17465	100%	100%	100

Het agrarisch grondgebruik van Utrechtse Venen wordt voor meer dan 90% bepaald door grasland. Akkerbouw en tuinbouw zijn slechts in beperkte mate aanwezig. Bij het overige grondgebruik vallen het lage aandeel bos en het hoge aandeel water op, naast de aanwezige plassen, medebepaald door de vele sloten, typerend voor het veenweidegebied. Het aandeel natuurgebied ligt iets onder het landelijk gemiddelde, het betreft vooral natuurgrasland en in enige mate moerasvegetatie. Het aandeel bebouwd gebied en wegen is betrekkelijk laag, al wordt dit vooral bepaald door de begrenzing; kernen als Utrecht, Aalsmeer en Amsterdam liggen dichtbij.

Landbouwstructuur

Tabel 2 geeft voor de verschillende bedrijfstypen het aantal bedrijven, de Standaard Verdien capaciteit (SVC) en het landbouwareaal (ha). Naast het totaal van alle sectoren is ook het totaal exclusief glastuinbouw gegeven. Reden daarvoor is dat deze sector sterk afwijkt van de andere door de intensiteit van de productie met een zeer hoge SVC op een betrekkelijk gering areaal.

Tabel 2 Aantal bedrijven, standaardverdien capaciteit en landbouwareaal per landbouwsector in Utrechtse Venen (Giab 2020).

	# bedrijven	%	SVC (€ mln)	%	Areaal (ha)	%
Akkerbouw	11	4%	331	2%	115	1%
Tuinbouw volle grond	20	6%	849	5%	69	1%
Melkveehouderij	165	54%	12748	69%	8413	82%
Overige graasdieren	94	31%	1420	8%	1532	15%
Intensieve veehouderij	9	3%	1006	5%	92	1%
Glastuinbouw	9	3%	2183	12%	10	0%
Totaal	308	100%	18537	100%	10231	100%
Exclusief glastuinbouw	299	97%	16354	88%	10221	100%

Melkveehouderij is in Utrechtse Venen de bepalendste sector gevolgd door overige graasdierhouderij als we kijken naar aantal bedrijven en landbouwareaal. Als we kijken naar de verdien capaciteit, dan is glastuinbouw de tweede sector op een areaal van slechts 10 ha. Tabel 3 geeft voor Utrechtse Venen per bedrijfstype de gemiddelde SVC/bedrijf en ha/bedrijf. De indexwaarde geeft de vergelijking met het landelijke gemiddelde (=100).

Tabel 3 Gemiddelde productieomvang (SVC/bedrijf) en bedrijfsareaal (ha/bedrijf) agrarische bedrijven Utrechtse Venen per bedrijfstype (Giab 2020).

	Gem. productieomvang		Gem. bedrijfsareaal		Gem. intensiteit	
	SVC/bedrijf		ha/bedrijf		(€/ha) x1000	
	Ut. Venen	Index NL	Ut. Venen	Index NL	Ut. Venen	Index NL
Akkerbouw	30	49	10	25	2.9	196
Tuinbouw	42	24	3	19	12.3	128
Melkveehouderij	77	83	51	89	1.5	94
Overige graasdieren	15	75	16	81	0.9	93
Intensieve veehouderij	112	80	10	56	10.9	144
Glastuinbouw	243	31	1	23	212.3	136
Totaal	60	50	33	96	1.8	52
Exclusief glastuinbouw	55	65	34	95	1.6	69

Wat betreft de gemiddelde productieomvang en bedrijfsareaal valt op dat alle indexwaarden ruim onder 100 liggen. Het betekent dat Utrechtse Venen voor alle sectoren gemiddeld kleine bedrijven heeft. Voor melkveehouderij, de belangrijkste sector in het gebied, geldt naast gemiddeld kleinere bedrijven ook een gemiddeld lagere intensiteit van het grondgebruik ten opzichte van het NL-gemiddelde. Hetzelfde geldt voor de overige graasdierbedrijven. Opvallend is verder dat de intensiteit van de andere sectoren wel hoger is dan het landelijk gemiddelde, echter zoals uit Tabel 2 bleek, hebben deze sectoren met ca. 4% van het landbouwareaal een gering aandeel. Overall kan gesteld worden dat de landbouwbedrijven in Utrechtse Venen gemiddeld relatief klein en extensief zijn.

Verbreiding

Tabel 4 geeft het aantal landbouwbedrijven met verbreding. Daarbij kan een bedrijf ook meerdere verbredingstakken hebben. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel voor Utrechtse Venen ten opzichte van het landelijk gemiddelde (=100). De indexwaarden boven 150 zijn groen aangegeven (relatief hoog aandeel), de waarden onder 50 met rood (relatief laag aandeel).

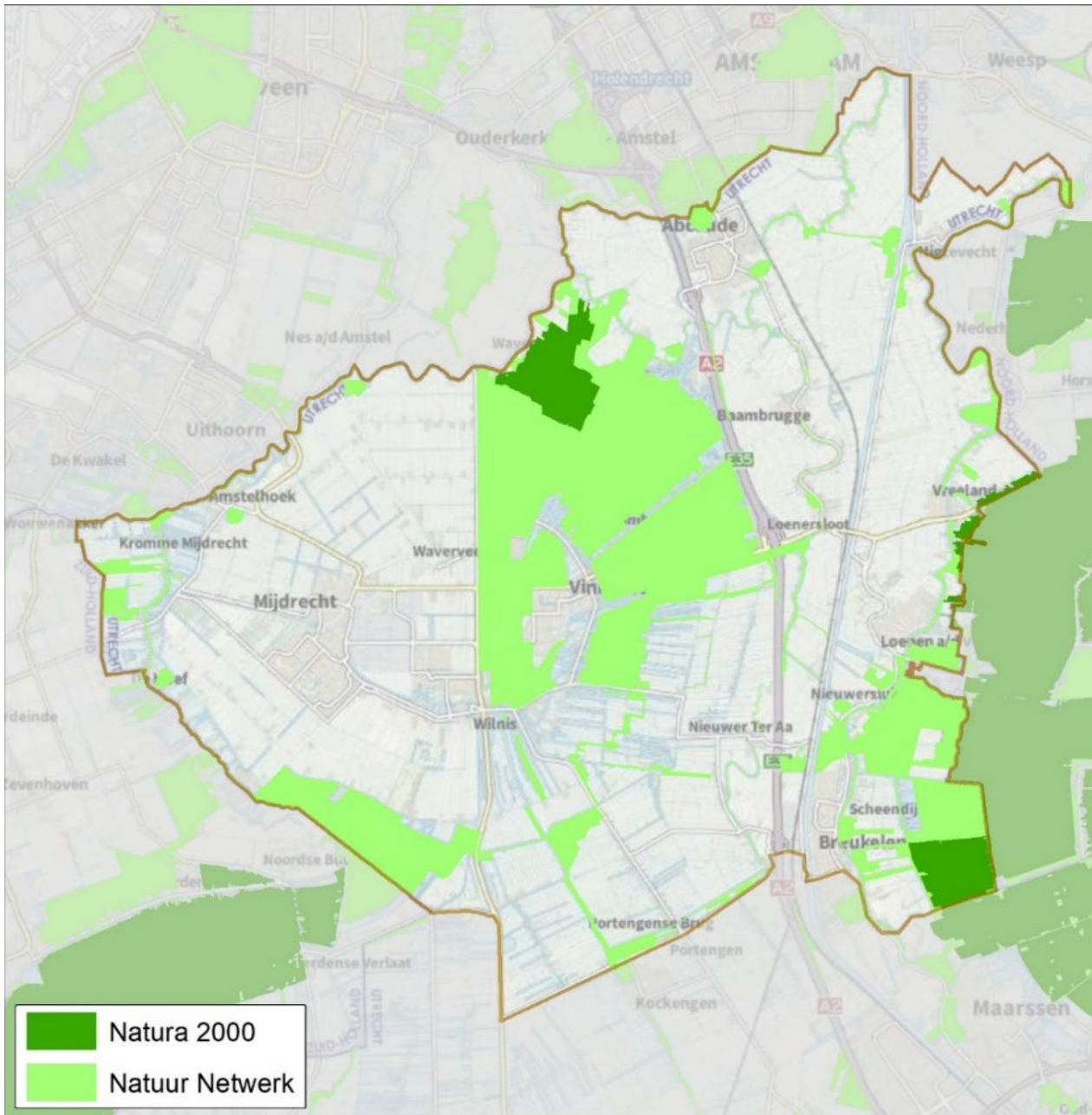
Tabel 4 Aantal en aandeel bedrijven met verbredingsactiviteiten Utrechtse Venen (Giab2020).

	Aantal	%	% NL	Index
Totaal # bedrijven	308	100%	100%	100
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	136	44%	16%	284
Idem + minimaal 1 andere tak	73	24%	7%	335
Toerisme, accommodatie of vrijetijdsbesteding	23	7%	4%	197
Boerderij educatie	10	3%	2%	170
Zorglandbouw	6	2%	1%	146
Agrarische kinderopvang	4	1%	0%	382
Verwerken landbouwproducten	10	3%	2%	146
Verkoop producten	37	12%	14%	87
Stalling goederen/dieren	36	12%	6%	206
Agrarisch loonwerk voor derden	42	14%	9%	148
Niet agrarisch loonwerk voor derden	25	8%	3%	284
Duurzame energieproductie voor derden	22	7%	7%	107
Totaal # verbrede bedrijven	197	64%	42%	153
Aandeel inkomen uit verbrede landbouw				
niet / niet bekend	125	41%	65%	62
< 10%	107	35%	22%	161
10-30%	37	12%	7%	176
30-50%	23	7%	3%	241
>=50%	16	5%	3%	175
Biologische productie	10	3%	3%	94

Uit de tabel kan afgeleid worden dat het aandeel verbrede landbouwbedrijven in Utrechtse Venen voor nagenoeg alle verbredingstakken ruim bovengemiddeld is, alleen de verkoop van (boerderij)producten en duurzame energieproductie voor derden blijft enigszins achter. Hetzelfde geldt voor het aandeel biologische bedrijven dat net onder het NL-gemiddelde ligt. Het hoge aandeel verbrede bedrijven betekent ook dat een groter aandeel van de inkomens uit de verbreding wordt gehaald.

Natuurnetwerk en Natura 2000 gebieden

Het Natura 2000-gebied op land overlapt in Nederland volledig met het Natuurnetwerk. Natura 2000 is te beschouwen als een deel van het Natuurnetwerk. Zoals op de kaart van figuur 2 is aangegeven, valt het Natura 2000-gebied volledig binnen het Natuurnetwerk. Utrechtse Venen heeft in totaal een oppervlakte Natuurnetwerk van 4147 ha en een oppervlakte Natura 2000-gebied van 402 ha; respectievelijk 24% en 2% van de totale gebiedsoppervlakte.



Figuur 2 Natura 2000 en Natuurnetwerk Utrechtse Venen.

Tabel 5 geeft een overzicht van de gemiddelde afstand (hemelsbreed) van de landbouwbedrijven binnen Utrechtse Venen tot het (dichtstbijzijnde) Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden.

Tabel 5 Gemiddelde afstand (m) bedrijven tot Natuurnetwerk en Natura 2000 in Utrechtse Venen (Giab 2021).

	#bedrijven 2021	Afstand Natuurnetwerk (m)	Index	Afstand N2000 (m.)	Index
Akkerbouw	11	406	41	2382	51
Tuinbouw volle grond	17	485	65	3422	73
Melkveehouderij	164	396	39	3170	68
Overige graasdieren	95	335	42	2711	62
Intensieve veehouderij	8	829	99	3034	57
Glastuinbouw	9	923	91	4346	88
Totaal	304	410	45	3043	65

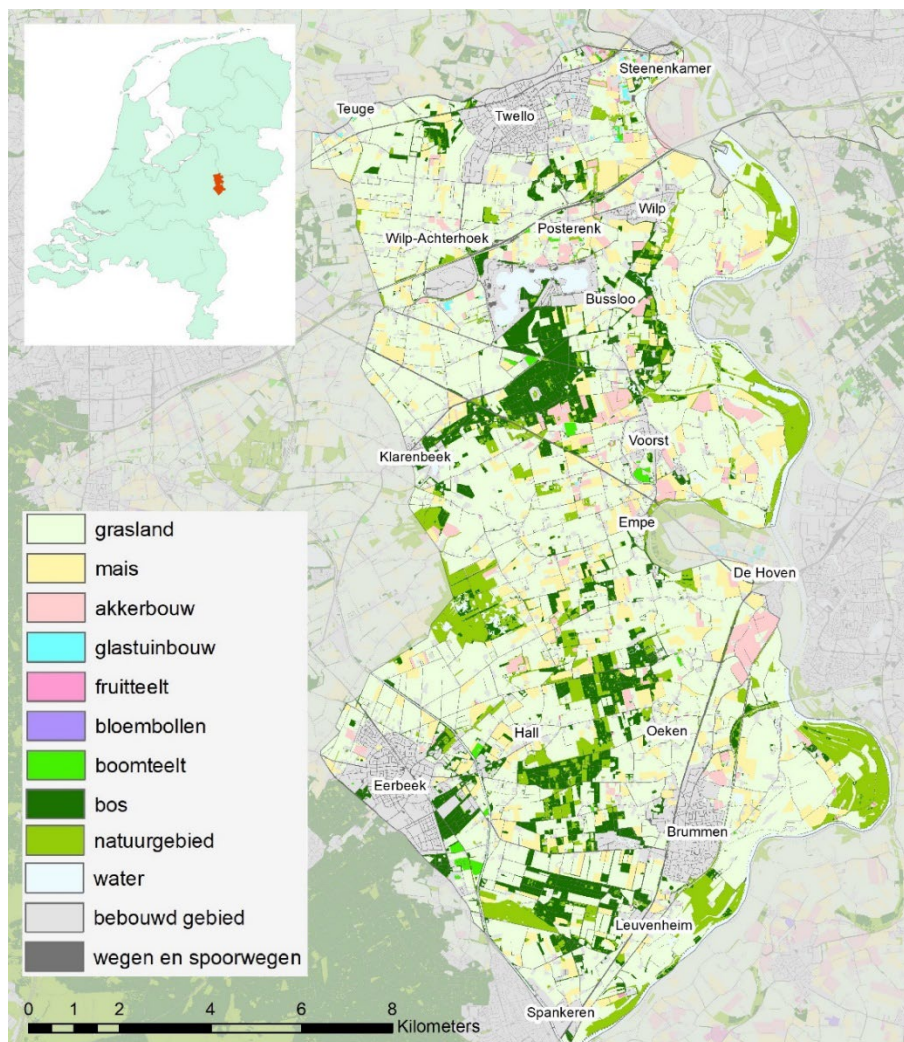
De cijfers van Tabel 5 zijn bepaald op basis van Giab 2021, dit in tegenstelling tot de eerdere tabellen die zijn bepaald op basis van Giab2020. Reden daarvoor is dat Giab 2021 geen cijfers over de verbredingsactiviteiten heeft. De bedrijfsaantallen op basis van Tabel 2 en Tabel 5 laten zien dat tussen 2020 en 2021 in totaal vier bedrijven zijn gestopt, een geringe verandering dus ten opzichte van 2020.

De gemiddelde afstand van de landbouwbedrijven in Utrechtse Venen tot het Natuurnetwerk bedraagt 410 m, tot Natura 2000 is dat gemiddeld 3043 m. Landelijk bedragen deze gemiddelden respectievelijk 915 m en 4700 m. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde geldt voor de bedrijven in Utrechtse Venen dus dat ze gemiddeld genomen relatief dicht bij natuurgebieden liggen.

Tussen de sectoren valt op dat bedrijven van intensieve veehouderij en glastuinbouw gemiddeld verder van het Natuurnetwerk liggen. Ofwel dicht bij het Natuurnetwerk liggen vooral graasdierbedrijven. Voor Natura 2000 is de trend minder eenduidig, dit hangt waarschijnlijk samen met de betrekkelijk geringe oppervlakte van de drie Natura 2000-gebieden die op specifieke locaties in het gebied liggen. Zoals Figuur 2 laat zien, verschilt de verdeling van Natura 2000 en Natuurnetwerk sterk over het gebied.

2. Zuidelijke IJsseldelta

IJsseldelta-Midden ligt tussen Apeldoorn, Deventer en Dieren en wordt aan de oostkant begrensd door de IJssel. De begrenzing komt deels overeen met het landbouwgebied IJsseldelta en vormt daarvan het middelste deel. De naamgeving IJsseldelta-Midden is daarvan afgeleid.



Figuur 3 Grondgebruik IJsseldelta-Midden (LGN2020)

Tabel 6 geeft de oppervlakte (ha) van de op de kaart onderscheiden legenda eenheden en de procentuele verdeling voor IJsseldelta-Midden en Nederland. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel van IJsseldelta-Midden ten opzichte van het landelijk gemiddelde (= 100). Indexwaarden boven 150 (relatief hoog aandeel) zijn in de tabel groen aangegeven en de waarden onder 50 (relatief laag aandeel) met rood.

Tabel 6 Grondgebruik IJsseldelta-Midden (LGN 2020)

	ha.	%	%	Index
Gras	7616	47%	30%	157
Mais	1553	9%	6%	146
Akkerbouw	473	3%	16%	18
Glastuinbouw	14	0%	0%	22
Bloembollen	0	0%	1%	0
Boomteelt	58	0%	1%	67
Fruitteelt	23	0%	1%	18
Totaal agrarisch	9738	60%	55%	109
Bos	1351	8%	8%	100
Natuurgebied	1367	8%	9%	93
Water	531	3%	5%	65
Bebouwd gebied	2473	15%	17%	89
Wegen en spoorwegen	905	6%	6%	91
Totaal gebied	16365	100%	100%	100

Het agrarisch grondgebruik van IJsseldelta-Midden wordt sterk bepaald door grasland en snijmais. Akkerbouw en tuinbouw, inclusief boom- en fruitteelt zijn er slechts in beperkte mate aanwezig. Voor het niet-agrarisch grondgebruik valt op dat deze categorieën niet zoveel afwijken van de landelijke verdeling. Het aandeel natuurgebied ligt iets onder het landelijk gemiddelde, het betreft vooral natuurgrasland en in enige mate moeras- en struikvegetatie. Het aandeel bebouwd gebied en wegen is betrekkelijk laag, maar wordt in sterke mate bepaald door de gekozen begrenzing, het gebied is niet erg dicht-, maar ook niet erg dunbevolkt.

Landbouwstructuur

Tabel 7 geeft per landbouwbedrijfstype het aantal bedrijven, de Standaard Verdien capaciteit (SVC) en het landbouwareaal (ha). Naast het totaal van alle sectoren samen is ook het totaal exclusief glastuinbouw gegeven, omdat deze sector sterk afwijkt van de andere als het gaat om de intensiteit van de productie.

Tabel 7 Aantal bedrijven, Standaardverdien capaciteit en landbouwareaal per landbouwsector IJsseldelta-Midden (Giab 2020).

	# bedrijven	%	SVC (€ mln)	%	Areaal (ha)	%
Akkerbouw	31	13%	558	4%	671	8%
Tuinbouw volle grond	8	3%	471	3%	54	1%
Melkveehouderij	97	39%	9119	64%	6269	72%
Overige graasdieren	77	31%	639	4%	1269	14%
Intensieve veehouderij	31	13%	2470	17%	491	6%
Glastuinbouw	4	2%	1023	7%	4	0%
Totaal	248	100%	14281	100%	8756	100%
exclusief glastuinbouw	244	98%	13258	93%	8753	100%

Melkveehouderij is in IJsseldelta-Midden de bepalendste sector, gevolgd door overige graasdierhouderij als we kijken naar aantal bedrijven en landbouwareaal. Kijken we naar de SVC, dan is intensieve veehouderij de

tweede sector. De landbouw wordt er kortom sterk bepaald door veehouderij met 83% van de bedrijven, ruim 90% van het agrarisch grondgebruik en 85% van de totale SVC.

Tabel 8 geeft voor IJsseldelta-Midden de gemiddelde SVC/bedrijf en ha/bedrijf per bedrijfstype. De indexwaarde geeft de vergelijking met het landelijk gemiddelde (=100).

Tabel 8 Gemiddelde productieomvang (SVC/bedrijf) en bedrijfsareaal (ha/bedrijf) agrarische bedrijven IJsseldelta-Midden per bedrijfstype (Giab 2020).

	Gem. productieomvang		Gem. bedrijfsareaal		Gem. intensiteit	
	SVC/bedrijf		ha/bedrijf		(€/ha) x1000	
	IJsseldelta	Index NL	IJsseldelta	Index NL	IJsseldelta	Index NL
Akkerbouw	18	29	22	51	0.8	57
Tuinbouw	59	34	7	37	8.8	91
Melkvee	94	102	65	113	1.5	90
Overige graasdieren	8	41	16	81	0.5	51
Intensieve veehouderij	80	57	16	86	5.0	66
Glastuinbouw	256	32	1	18	273	175
Totaal	58	48	35	102	1.6	47
exclusief glastuinbouw	54	65	36	100	1.5	65

Voor de meeste bedrijfstypen geldt dat de bedrijven in IJsseldelta-Midden gemiddeld kleiner zijn dan in de rest van Nederland en ook minder intensief (index SVC/bedrijf < index ha/bedrijf). De melkveehouderij vormt daarop een uitzondering, zowel de gemiddelde productieomvang (indexwaarde=102) als de gemiddelde bedrijfsgrootte (indexwaarde = 113) ligt boven het landelijk gemiddelde. Wel zijn de melkveebedrijven hier ten opzichte van het landelijk gemiddelde minder intensief. Ook voor de overige sectoren blijkt de intensiteit van het grondgebruik lager, alleen (4) glastuinbouwbedrijven vormen hierop een uitzondering, maar deze hebben met een oppervlakte van 4 ha (=0.05%) slechts een zeer beperkt aandeel. Overall kan gesteld worden dat de melkveebedrijven in IJsseldelta-Midden wat omvang betreft zich verhouden tot het landelijk gemiddelde, maar wel minder intensief zijn. Voor de overige sectoren geldt dat de bedrijven relatief klein en extensief zijn.

Verbreiding

Tabel 9 geeft het aantal landbouwbedrijven met verbreding. Daarbij kan een bedrijf ook meerdere verbredingstakken hebben. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel voor IJsseldelta-Midden ten opzichte van het landelijk gemiddelde (=100). De indexwaarden boven 150 zijn groen aangegeven (relatief hoog aandeel), de waarden onder 50 met rood (relatief laag aandeel).

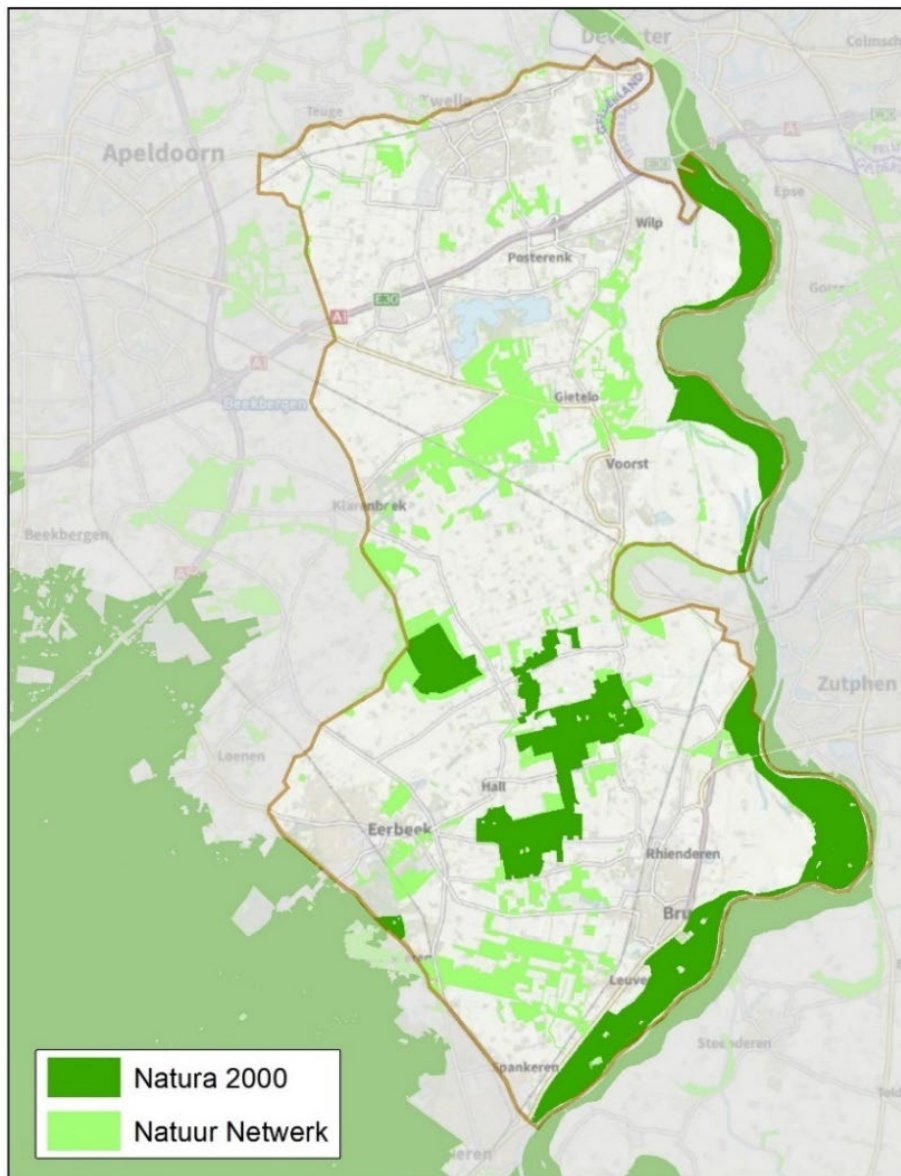
Tabel 9 Aantal en aandeel bedrijven met verbredingsactiviteiten IJsseldelta-Midden (Giab2020).

	Aantal	%	% NL	Index
Totaal # bedrijven	248	100%	100%	100
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	60	24%	16%	156
Idem + minimaal 1 andere tak	20	8%	7%	114
Toerisme, accommodatie of vrijetijdsbesteding	12	5%	4%	128
Boerderij educatie	9	4%	2%	190
Zorglandbouw	5	2%	1%	151
Agrarische kinderopvang	0	0%	0%	0
Verwerken landbouwproducten	11	4%	2%	200
Verkoop producten	30	12%	14%	88
Stalling goederen/dieren	6	2%	6%	43
Agrarisch loonwerk voor derden	11	4%	9%	48
Niet agrarisch loonwerk voor derden	5	2%	3%	70
Duurzame energieproductie voor derden	0	0%	7%	0
Totaal # verbrede bedrijven	106	43%	42%	102
Aandeel inkomen uit verbrede landbouw				
niet / niet bekend	154	62%	65%	95
< 10%	58	23%	22%	108
10-30%	17	7%	7%	101
30-50%	6	2%	3%	78
>=50%	13	5%	3%	176
Biologische productie	6	2%	3%	70

Het aandeel verbrede landbouwbedrijven in IJsseldelta-Midden is relatief hoog als het gaat om agrarisch natuurbeheer, de verwerking van producten en ook boerderij educatie en zorglandbouw. Recreatieve activiteiten komen teven redelijk vaak voor. Verbredingstakken als loonwerk, stalling en energieproductie daarentegen liggen ruim onder het landelijk gemiddelde. Het overall resultaat voor het totale aantal verbrede bedrijven ligt daardoor maar weinig boven het landelijk gemiddelde (indexwaarde 102). Opvallend genoeg haalt een relatief groot deel van de bedrijven meer dan 50% van het inkomen uit verbreding. Op deze bedrijven is (zijn) de verbredingsactiviteit(en) dus belangrijker dan de agrarische tak.

Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Binnen IJsseldelta-Midden ligt 1876 ha Natura 2000-gebied en 3043 ha Natuurnetwerk, respectievelijk 11% en 19% van de totale gebiedsoppervlakte, waarbij het Natura 2000-gebied het Natuurnetwerk volledig overlapt.



Figuur 4 Natura 2000 en Natuurnetwerk IJsselvallei

De gemiddelde afstand (hemelsbreed) van landbouwbedrijven in IJsseldelta-Midden tot de (dichtstbijzijnde) Natuurnetwerk- en Natura 2000-gebieden is weergegeven in Tabel 10.

Tabel 10 Gemiddelde afstand (m) landbouwbedrijven IJsseldelta-Midden tot Natuurnetwerk en Natura 2000 (Giab 2021).

	#bedrijven 2021	Afstand NNN (m.)	Index	Afstand N2000 (m.)	Index
Akkerbouw	30	327	33	1513	32
Tuinbouw volle grond	9	305	41	2273	49
Melkveehouderij	94	354	35	2130	46
Overige graasdieren	80	414	51	2387	54
Intensieve veehouderij	28	578	69	4565	86
Glastuinbouw	4	507	50	3385	68
Totaal	245	397	43	2442	52

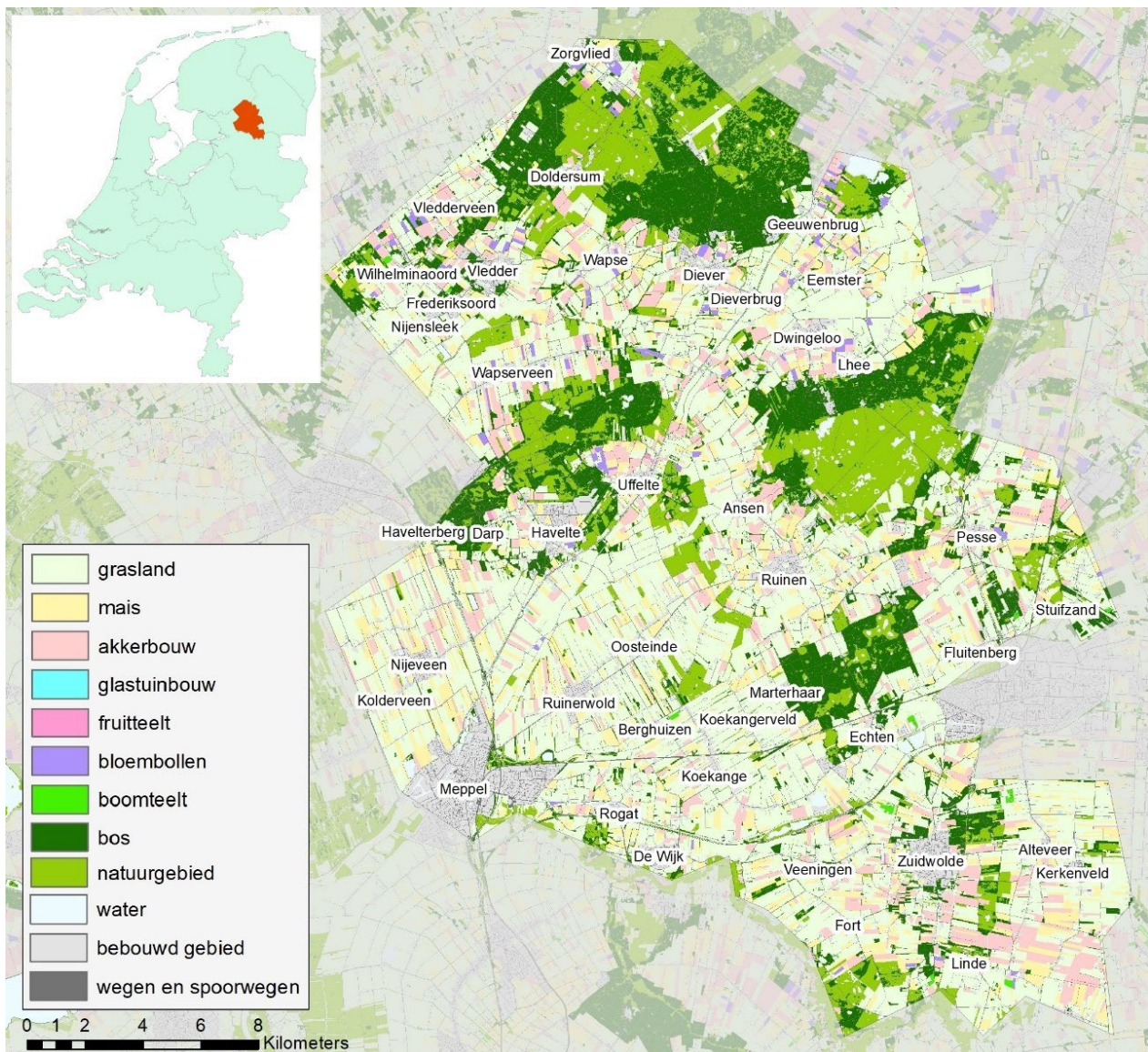
Tussen 2020 en 2021 zijn in totaal vier bedrijven gestopt, een geringe verandering.

De gemiddelde afstand van de landbouwbedrijven tot het Natuurnetwerk bedraagt in IJsseldelta-Midden 397 m, voor Natura 2000 is dat gemiddeld 2442 m, landelijk bedragen deze gemiddelden respectievelijk 915 m en 4700 m. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde geldt voor alle sectoren dus een aanmerkelijk lagere gemiddelde afstand tot de natuurgebieden (index < 100).

Tussen de sectoren valt op dat intensieve veehouderij- en glastuinbouwbedrijven gemiddeld verder af liggen van het Natuurnetwerk. Relatief het dichtst bij het Natuurnetwerk liggen er akker-, tuinbouw- en melkveebedrijven. Voor Natura 2000 geldt min of meer dezelfde trend tussen de sectoren. De verdeling van Natura 2000 en Natuurnetwerk over het gebied is ongeveer gelijk.

3. Zuidwest-Drenthe

Het zuidwestelijke deel van de provincie Drenthe grenst aan Friesland en Overijssel en omvat in het noordelijke deel veel bos- en natuurgebieden, zoals Drents Friese Wold, Holtigerveld en Dwingelderveld. Rond de natuurgebieden liggen verspreid vrij veel kleine kernen.



Figuur 5 Grondgebruik Zuidwest-Drenthe (LGN2020)

Tabel 11 geeft de oppervlakte (ha) van de op de kaart onderscheiden legenda-eenheden en de procentuele verdeling voor Zuidwest-Drenthe en Nederland. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel van Zuidwest-Drenthe ten opzichte van het landelijk gemiddelde (= 100). Indexwaarden boven 150 (relatief hoog aandeel) zijn in de tabel groen aangegeven en de waarden onder 50 (relatief laag aandeel) met rood.

Tabel 11 Grondgebruik Zuidwest-Drenthe (LGN2020)

	ha	%	% NL	Index
Gras	23598	39%	30%	132
Mais	5670	9%	6%	144
Akkerbouw	4808	8%	16%	50
Glastuinbouw	4	0%	0%	2
Bloembollen	450	1%	1%	85
Boomteelt	94	0%	1%	29
Fruitteelt	52	0%	1%	11
Totaal agrarisch	34675	57%	55%	105
Bos	8620	14%	8%	172
Natuurgebied	7833	13%	9%	145
Water	1086	2%	5%	36
Bebouwd gebied	5300	9%	17%	51
Wegen en spoorwegen	2912	5%	6%	79
Totaal gebied	60427	100%	100%	100

Het agrarisch grondgebruik van Zuidwest-Drenthe wordt hoofdzakelijk bepaald door grasland, snijmais en akkerbouw. Tuinbouw, boom- en fruitteelt zijn beperkt aanwezig, vooral in de vorm van bloembollen (lelieteelt). Voor het niet-agrarisch grondgebruik valt een hoog aandeel bos- en natuurgebied op, het laatste betreft vooral natuurgraslanden en heide. Van de heide is overigens het grootste deel matig of sterk 'vergrast'. Het aandeel bebouwd gebied en wegen is betrekkelijk laag, maar wordt medebepaald door de gekozen begrenzing. Meppel valt voor een groot deel binnen de begrenzing, Steenwijk en Coevorden liggen er net buiten.

Landbouwstructuur

Tabel 12 geeft per landbouwbedrijfstype voor Zuidwest-Drenthe het aantal bedrijven, de Standaard Verdien capaciteit (SVC) en het landbouwareaal (ha).

Tabel 12 Aantal bedrijven, Standaardverdien capaciteit en landbouwareaal Zuidwest-Drenthe per landbouwsector (Giab 2020).

	# bedrijven	%	SVC (€ mln)	%	Areaal (ha)	%
Akkerbouw	99	13%	4134	8%	3662	12%
Tuinbouw volle grond	28	4%	8577	16%	812	3%
Melkveehouderij	333	45%	31146	60%	20579	68%
Overige graasdieren	221	30%	2141	4%	3712	12%
Intensieve veehouderij	53	7%	6257	12%	1339	4%
Totaal	734	100%	52256	100%	30104	100%

Op basis van aantal bedrijven en landbouwareaal is melkveehouderij de belangrijkste sector, gevolgd door overige graasdierhouderij. Kijken we naar de SVC dan is vollegrondstuinbouw de tweede sector, waar vooral de lelieteelt verantwoordelijk voor is.

Tabel 13 geeft voor Zuidwest-Drenthe per bedrijfstype de gemiddelde SVC/bedrijf en ha/bedrijf. De indexwaarde geeft de vergelijking voor Zuidwest-Drenthe met het landelijk gemiddelde (=100).

Tabel 13 Gemiddelde productieomvang (SVC/bedrijf) en bedrijfsareaal (ha/bedrijf) agrarische bedrijven Zuidwest-Drenthe per bedrijfstype (Giab 2020).

	Gem. productieomvang		Gem. bedrijfsareaal		Gem. intensiteit	
	(SVC/bedrijf)		(ha/bedrijf)		(€/ha) x1000	
	Zw Drenthe	Index NL	Zw Drenthe	Index NL	Zw Drenthe	Index NL
Akkerbouw	42	67	37	87	1.1	77
Tuinbouw vollegrond	306	177	29	162	10.6	109
Melkvee	94	101	62	108	1.5	94
Overige graasdieren	10	48	17	83	0.6	58
Intensieve veehouderij	118	85	25	137	4.7	62
Totaal	71	60	41	119	1.7	50

De gemiddelde productieomvang van de melkveebedrijven, de belangrijkste landbouwsector, is in Zuidwest-Drenthe nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. Het bedrijfsareaal ligt nog wat ruimer boven het landelijk gemiddelde, de melkveebedrijven zijn er gemiddeld relatief extensief. Verder valt op dat de tuinbouwbedrijven gemiddeld een bijzonder hoog gemiddelde SVC/bedrijf hebben en intensief produceren. Ook voor intensieve veehouderij geldt een gemiddelde productieomvang per bedrijf die maar weinig afwijkt van het landelijk gemiddelde, al hebben deze bedrijven er wel relatief veel grond. De akkerbouw en overige graasdierbedrijven hebben een betrekkelijk geringe productieomvang, maar gemiddeld nog wel een behoorlijk groot bedrijfsareaal. Overall geldt voor Zuidwest-Drenthe dat de melkveebedrijven (net als in IJsselvallei-Midden) wat omvang betreft zich verhouden tot het landelijk gemiddelde, maar wel minder intensief zijn. De tuinbouwbedrijven zijn door bollenteelt relatief grote bedrijven met een intensieve productie. Daarnaast heeft het gebied relatief veel kleine en tevens extensieve akkerbouw- en overige graasdierbedrijven.

Verbreiding

Tabel 14 geeft het aantal landbouwbedrijven met verbreding. Een verbreed bedrijf kan daarbij meerdere verbredingstakken hebben. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel voor IJsseldelta-Midden ten opzichte van het landelijk gemiddelde (=100). De indexwaarden boven 150 zijn groen aangegeven (relatief hoog aandeel), de waarden onder 50 met rood (relatief laag aandeel)

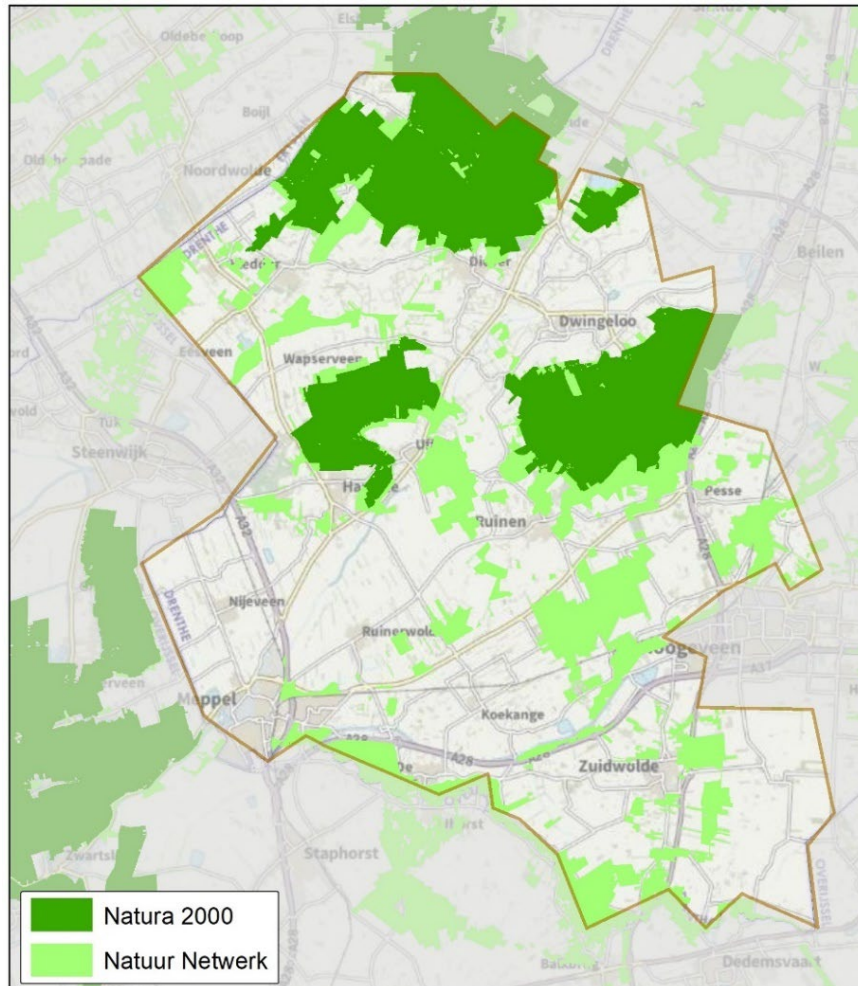
Tabel 14 Aantal en aandeel bedrijven met verbredingsactiviteiten Zuidwest-Drenthe (Giab2020).

	#	%	% NL	Index
Totaal # bedrijven	734	100%	100%	100
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	70	10%	16%	61
Idem + minimaal 1 andere tak	24	3%	7%	46
Toerisme, accommodatie of vrijetijdsbesteding	29	4%	4%	104
Boerderij educatie	33	4%	2%	236
Zorglandbouw	21	3%	1%	215
Agrarische kinderopvang	2	0%	0%	80
Verwerken landbouwproducten	35	5%	2%	215
Verkoop producten	90	12%	14%	89
Stalling goederen/dieren	16	2%	6%	38
Agrarisch loonwerk voor derden	57	8%	9%	84
Niet agrarisch loonwerk voor derden	27	4%	3%	129
Duurzame energieproductie voor derden	0	0%	7%	0
Totaal # verbrede bedrijven	266	36%	42%	87
Aandeel inkomen uit verbrede landbouw				
niet / niet bekend	518	71%	65%	108
< 10%	128	17%	22%	81
10-30%	41	6%	7%	82
30-50%	22	3%	3%	97
>=50%	25	3%	3%	114
Biologische productie	36	5%	3%	142

Het aandeel verbrede landbouwbedrijven in Zuidwest-Drenthe is relatief hoog voor boerderijeducatie, zorglandbouw en de verwerking van landbouwproducten. Opvallend genoeg echter is het aandeel bedrijven met agrarisch natuur- en landschapsbeheer of recreatie laag, gezien het hoge aandeel bos- en natuurgebied. Gemiddeld genomen zijn de bedrijven hier duidelijk minder vaak verbreed (indexwaarde = 87).

Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Zuidwest-Drenthe heeft 10.407 ha Natura 2000-gebied en 19.582 ha Natuurnetwerk, respectievelijk 17% en 32% van de totale gebiedsoppervlakte, waarbij het Natura 2000-gebied en het Natuurnetwerk elkaar volledig overlappen.



Figuur 6 Natura 2000 en Natuurnetwerk Zuidwest-Drenthe

De gemiddelde afstand (hemelsbreed) van landbouwbedrijven in Zuidwest-Drenthe tot het (dichtstbijzijnde) Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden staat in onderstaande tabel

Tabel 15 Gemiddelde afstand (m) landbouwbedrijven Zuidwest-Drenthe tot Natuurnetwerk en Natura 2000 (Giab 2021).

	#bedrijven 2021	Afstand NNN (m.)	Index	Afstand N2000 (m.)	Index
Akkerbouw	98	713	71	4922	105
Tuinbouw volle grond	26	456	61	3641	78
Melkveehouderij	320	739	73	4399	94
Overige graasdieren	236	627	78	5133	117
Intensieve veehouderij	50	610	73	6686	126
Totaal	730	681	74	4836	103

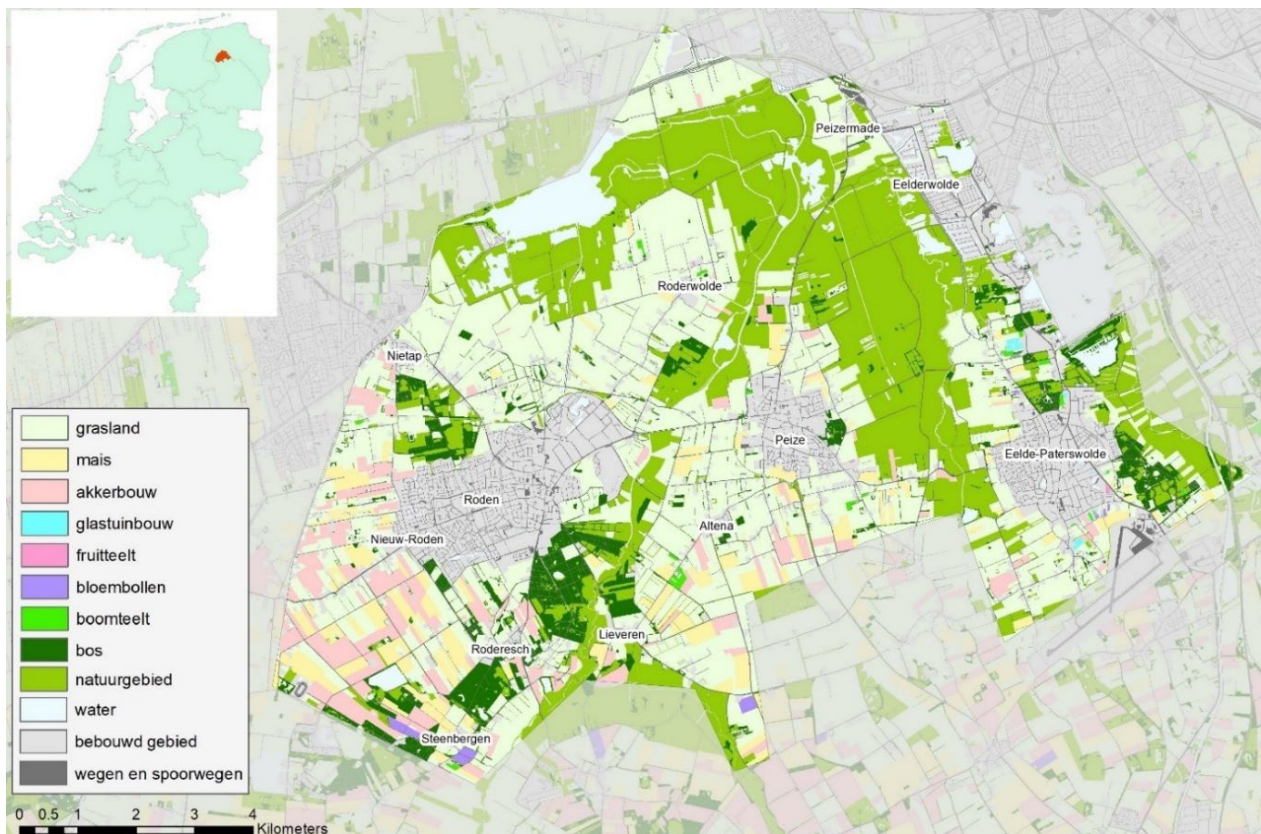
Tussen 2020 en 2021 zijn in Zuidwest-Drenthe vier bedrijven gestopt, wat een geringe afname is.

De gemiddelde afstand van de landbouwbedrijven tot het Natuurnetwerk bedraagt in Zuidwest-Drenthe midden 681 m, voor Natura 2000 is dat gemiddeld 4836 m, landelijk bedragen deze gemiddelden respectievelijk 915 m en 4700 m. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde geldt voor alle sectoren een lagere gemiddelde afstand tot het Natuurnetwerk (index < 100). De afstand tot Natura 2000-gebieden is voor de tuinbouw- en melkveebedrijven lager dan gemiddeld in Nederland; voor de bedrijven van overige sectoren geldt een gemiddelde afstand boven het landelijk gemiddelde

De verdeling van Natura 2000 en Natuurnetwerk over het gebied is niet gelijk. De Natura 2000-gebieden liggen alleen in het noordelijk deel, terwijl het Natuurnetwerk gelijkmatig verdeeld is over het gebied. Erg in het oog springend is dat de vollegrondstuinbouwbedrijven relatief dichtbij zowel Natuurnetwerk als Natura 2000 liggen. Als aangegeven, blijkt het vooral om lelieteelt te gaan. Bestudering van de grondgebruikkaart (Figuur 5) laat zien dat deze bedrijven vooral in het noordelijke deel van het gebied liggen, met name aan de randen van de Natura 2000-gebieden. De beruchte reputatie van leliebedrijven wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en drift lijkt in dit verband zorgelijk.

4. Noord-Drenthe

Noord-Drenthe grenst aan zowel de provincie als de stad Groningen, naast het Leekstermeer is er veel natuurgebied rond de beken het Peizerdiep en het Eelderdiep, die in noordelijke richting door het gebied stromen.



Figuur 7 Grondgebruik Noord-Drenthe (LGN2020)

Tabel 16 geeft de oppervlakte (ha) van de op de kaart onderscheiden legenda-eenheden en de procentuele verdeling voor Noord-Drenthe en Nederland. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel van Noord-Drenthe ten opzichte van het landelijk gemiddelde (= 100). Indexwaarden boven 150 (relatief hoog aandeel) zijn groen aangegeven en de waarden onder 50 (relatief laag aandeel) met rood.

Tabel 16 Grondgebruik Noord-Drenthe (LGN2020)

	ha.	%	% NL	Index
Gras	3712	32%	30%	107
Mais	549	5%	6%	72
Akkerbouw	568	5%	16%	31
Glastuinbouw	8	0%	0%	17
Bloembollen	25	0%	1%	24
Boomteelt	23	0%	1%	36
Fruitteelt	2	0%	1%	2
Totaal agrarisch	4888	42%	56%	76
Bos	648	6%	8%	67
Natuurgebied	2947	25%	9%	281
Water	660	6%	5%	112
Bebouwd gebied	1957	17%	17%	98
Wegen en spoorwegen	611	5%	6%	86
Totaal gebied	11710	100%	100%	100

Landbouwstructuur

Tabel 17 geeft per bedrijfstype het aantal bedrijven, de Standaard Verdien capaciteit (SVC) en het landbouwareaal (ha). Naast het totaal van alle sectoren samen, is ook het totaal exclusief glastuinbouw gegeven, omdat deze sector sterk afwijkt van de andere als het gaat om de intensiteit van de productie.

Tabel 17 Aantal bedrijven, Standaardverdien capaciteit en landbouwareaal Noord-Drenthe per landbouwsector (Giab 2020).

	# bedrijven	%	SVC (€ mln)	%	Areaal (ha.)	%
Akkerbouw	12	14%	256	5%	356	8%
Tuinbouw volle grond	9	10%	751	15%	14	0%
Melkveehouderij	33	38%	3502	70%	2990	67%
Overige graasdieren	29	33%	159	3%	993	22%
Intensieve veehouderij	4	5%	284	6%	86	2%
Glastuinbouw	1	1%	45	1%	0	0%
Totaal	88	100%	4997	100%	4440	100%
exclusief glastuinbouw	87	99%	4951	99%	4440	100%

Op basis van aantal bedrijven en landbouwareaal is melkveehouderij de belangrijkste sector, gevolgd door overige graasdierhouderij. Kijken we naar de SVC, dan is vollegrondstuinbouw de tweede sector, bollenteelt is daar vooral voor verantwoordelijk naast boomteelt; overigens gaat het om slechts negen tuinbouwbedrijven die samen 14 ha in gebruik hebben (Tabel 16).

Tabel 18 geeft voor Noord-Drenthe per bedrijfstype de gemiddelde SVC/bedrijf en ha/bedrijf. De indexwaarde geeft de vergelijking voor Zuidwest-Drenthe met het landelijk gemiddelde (=100).

Tabel 18 Gemiddelde productieomvang (SVC/bedrijf) en bedrijfsareaal (ha/bedrijf) agrarische bedrijven Noord-Drenthe per bedrijfstype (Giab 2020).

	Gem. productieomvang		Gem. bedrijfsareaal		Gem. intensiteit	
	SVC/bedrijf		ha/bedrijf		(€/ha) x1000	
	N Drenthe	Index NL	N Drenthe	Index NL	N Drenthe	Index NL
Akkerbouw	21	34	30	70	0.7	49
Tuinbouw volle grond	83	48	2	9	53.5	553
Melkveehouderij	106	115	91	158	1.2	73
Overige graasdieren	5	27	34	169	0.2	16
Intensieve veehouderij	71	51	22	117	3.3	44
Glastuinbouw	45	6	0	4	226.8	145
Totaal	57	48	50	146	1.1	32
exclusief glastuinbouw	57	68	51	142	1.1	48

De melkveebedrijven in het gebied zijn gemiddeld vrij groot, vooral wat betreft gem/aantal ha/bedrijf, gelijktijdig zijn ze behoorlijk extensief. Bij de sector van overige graasdierbedrijven (33% van het aantal bedrijven) valt op dat deze gemiddeld een zeer lage productieomvang hebben op een relatief groot bedrijfsareaal, dus zeer extensief zijn (indexwaarde = 16). Ook de tuinbouwbedrijven in het gebied, totaal tien bedrijven, zijn relatief klein, maar wel met een hoge grondintensiteit. Het gaat echter om minder dan 15 ha en heeft in feite geen betekenis voor het gebied als geheel.

Verbreiding

Tabel 19 geeft het aantal landbouwbedrijven met verbreding. Een verbreed bedrijf kan daarbij meerdere verbredingstakken hebben. De indexwaarde geeft het relatieve aandeel voor IJsseldelta-Midden ten opzichte van het landelijk gemiddelde (=100). De indexwaarden boven 150 zijn groen aangegeven (relatief hoog aandeel), de waarden onder 50 met rood (relatief laag aandeel).

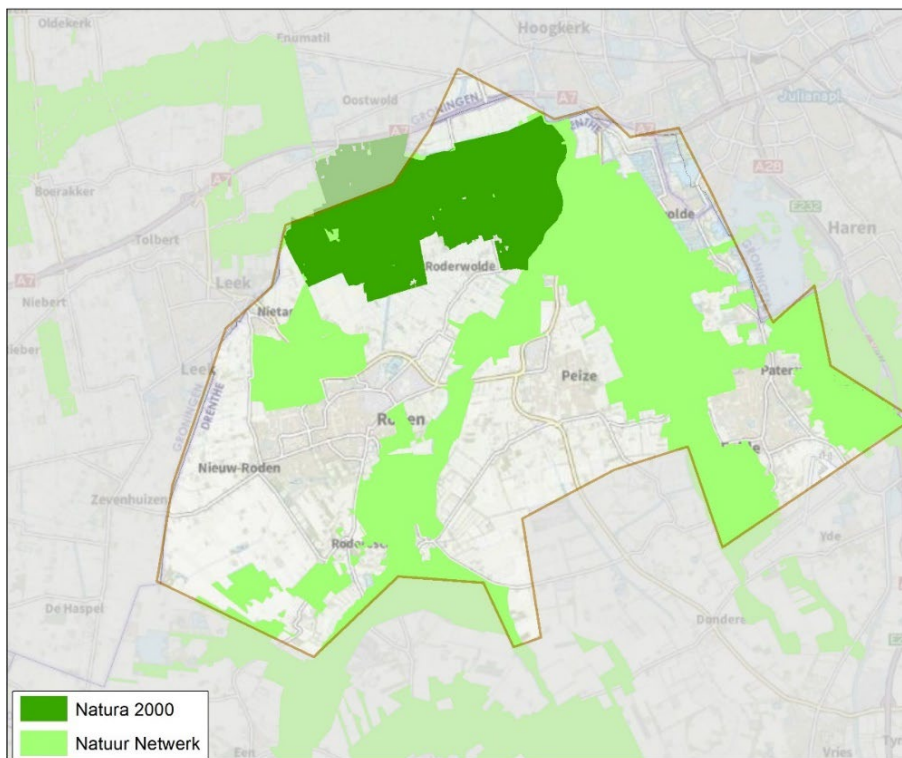
Tabel 19 Aantal en aandeel bedrijven met verbredingsactiviteiten Noord-Drenthe (Giab2020).

	#	%	% NL	Index
Totaal # bedrijven	88	100%	100%	100
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	13	15%	16%	95
Idem + minimaal 1 andere tak	9	10%	7%	145
Toerisme, accommodatie of vrijetijdsbesteding	2	2%	4%	60
Boerderij educatie	5	6%	2%	298
Zorglandbouw	2	2%	1%	171
Agrarische kinderopvang	0	0%	0%	0
Verwerken landbouwproducten	3	3%	2%	154
Verkoop producten	26	30%	14%	215
Stalling goederen/dieren	1	1%	6%	20
Agrarisch loonwerk voor derden	8	9%	9%	99
Niet agrarisch loonwerk voor derden	2	2%	3%	79
Duurzame energieproductie voor derden	0	0%	7%	0
Totaal # verbrede bedrijven	41	47%	42%	111
Aandeel inkomen uit verbrede landbouw				
niet / niet bekend	64	73%	65%	111
< 10%	13	15%	22%	68
10-30%	5	6%	7%	83
30-50%	4	5%	3%	147
>=50%	2	2%	3%	76
Biologische productie	4	5%	3%	131

Het aandeel verbrede landbouwbedrijven in Noord-Drenthe is relatief hoog voor boerderijeducatie, zorglandbouw, de verwerking van landbouwproducten en de verkoop van producten. De nabijheid van de stad Groningen lijkt daarvoor een belangrijke verklarende factor. Hoewel het aandeel bedrijven met agrarisch natuurbeheer minder is dan gemiddeld in NL, zijn er relatief veel bedrijven die agrarisch natuurbeheer combineren met een andere verbredingstak (indexwaarde = 145). Het is een indicatie voor een relatief hoog aandeel multifunctionele bedrijven.

Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Het deelgebied Noord-Drenthe heeft 1330 ha Natura 2000-gebied en 5058 ha Natuurnetwerk, respectievelijk 11% en 43% van de totale gebiedsoppervlakte, waarbij het Natura 2000-gebied en het Natuurnetwerk elkaar volledig overlappen.



Figuur 8 Natura 2000 en Natuurnetwerk Noord-Drenthe

Tabel 20 Gemiddelde afstand (m) landbouwbedrijven Zuidwest-Drenthe tot Natuurnetwerk en Natura 2000 (Giab 2021).

	#bedrijven 2021	Afstand NNN (m)	Index	Afstand N2000 (m)	Index
Akkerbouw	13	599	60	4086	87
Tuinbouw volle grond	10	540	72	3432	74
Melkveehouderij	30	509	50	3081	66
Overige graasdieren	34	323	40	2873	65
Intensieve veehouderij	4	786	93	2822	53
Glastuinbouw	1	637	62	2760	56
Totaal	92	470	51	3170	67

Opvallend voor het aantal bedrijven is dat deze tussen 2020 en 2021 is toegenomen van 87 naar 92 (+4). Met dien verstande dat het aantal melkveebedrijven met 3 afnam en het aantal overige graasdierbedrijven met 5 toenam, daarnaast akkerbouw +1 en tuinbouw vollegrond +1.

De gemiddelde afstand van de landbouwbedrijven tot het Natuurnetwerk bedraagt in Noord-Drenthe 470 m, voor Natura 2000 is dat gemiddeld 3170 m, landelijk bedragen deze gemiddelden respectievelijk 915 m en

4700 m. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde geldt voor alle sectoren dus een aanmerkelijk lagere gemiddelde afstand tot de natuurgebieden (index < 100).

Tussen de sectoren valt op dat intensieve veehouderij- en glastuinbouwbedrijven gemiddeld het verst af liggen van het Natuurnetwerk. Relatief het dichtst bij het Natuurnetwerk liggen overige graasdierbedrijven. Voor Natura 2000 geldt min of meer dezelfde trend tussen de sectoren. De verdeling van Natura 2000 en Natuurnetwerk over het gebied is niet gelijk. De N2000-gebieden liggen alleen in het noordelijke deel, terwijl het Natuurnetwerk gelijkmatig verdeeld is over het gebied.

Bijlage 5 Verslag deelsessie 'natuur en landbouw' op de eindworkshop Lerende Evaluatie Natuurpact 3.0

Verslag deelsessie 'natuur en landbouw' op de eindworkshop Lerende Evaluatie Natuurpact 3.0, op 16 mei 2023, te Utrecht

Deelnemers: Jacco Maissan (provincie Flevoland), Alco van Klinken (provincie Groningen), Eddy Nieuwstraten (IPO, provincie Noord-Brabant), Daniel Rutledge (BIJ12), Henk Raven (Ministerie LNV), Marlies Sanders (WUR-WOT Natuur & Milieu), Johanna Schild (PBL)

Leiding en verslag: Alwin Gerritsen (WUR) en Charlotte Walther (WUR)

Tijdens de deelsessie stonden twee lessen (les 5 en 6) uit de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (Bouwma et al., 2023) centraal die voortkwamen uit het onderzoek van dit rapport. Vooraf was informatie toegezonden aan de deelnemers over de handelingsopties. Deze bevatte een stip aan de horizon en conceptlessen van de Derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Deze stip op de horizon luidde:

Een landbouw die actief bijdraagt aan natuursysteemherstel van Natura 2000-gebieden, aan algemene biodiversiteit en hierdoor economisch en maatschappelijk perspectief heeft.

De enige opmerking uit de groep hierover was dat het prettig is dat niet alleen de VHR-doelen zijn benoemd, maar ook de algemene biodiversiteit, omdat hier de grootste bottleneck zit qua natuurkwaliteit, en dat het hierbij om een groter oppervlak van Nederland gaat. Je hebt daarmee ook automatisch zaken zoals GLB en groenblauwe dooradering meegenomen als instrumenten om te beschouwen.

In de sessie werden de lessen kort toegelicht en was er een ronde met reacties. Die wordt hieronder per les weergegeven.

Les 5: Natuurmaatregelen op landbouwgrond bij het NNN vergen duidelijkheid over de natuuropgaven en verregaande ondersteuning van agrariërs

- Voor het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland en systeemherstel van de natuur in Natura 2000-gebieden is betrokkenheid van de landbouw nodig (Folkert & Boonstra, 2017).
- Deze betrokkenheid vraagt veelal om een verregaande verandering van de bedrijfsvoering. Deze bedrijfsvoering zal veelal extensiever zijn (natuurinclusieve landbouw).
- Dat vergt investeringen die in combinatie met maatregelen voor natuur niet of slechts gedeeltelijk terugverdiend kunnen worden uit de agrarische activiteit (Silvis et al., 2022; Schrijver et al., 2022).
 - Verbredingsactiviteiten, zoals recreatie, zorg, energie en afzet via korte ketens kunnen dit verlies deels goed maken. Het wegnemen van (een deel van) het risico voor de ondernemer is daarbij belangrijk.

Over les 5 ontstond er een discussie in de groep over de relevantie van de les (en de bijbehorende toelichtende tekst op de posters) voor boeren. Welke bijdrage kunnen of moeten boeren op welke doelen leveren? Voor specifieke soorten is de bijdrage duidelijk ingekaderd en geborgd via agrarisch natuurbeheer. Echter blijkt uit de systeemanalyses op hoofdlijnen dat ook in de gebieden in de nabijheid van natuurgebieden opgaven liggen (systeemherstel), vooral op het vlak van emissies en waterkwaliteit. Onduidelijkheid ontstaat vooral bij natuurbeheer buiten de collectieven om. Als het gaat om basiskwaliteit natuur/biodiversiteit/algemene natuurkwaliteit, waterkwaliteit, emissies etc. is onvoldoende duidelijk voor boeren hoe ze er concreet aan kunnen/moeten bijdragen. Dit kan – hoewel duidelijk zou moeten zijn wat systeemherstel inhoudt – richting boeren scherper geformuleerd worden om duidelijkheid te bieden over wat er wel en niet mag op een specifiek perceel. Aan de andere kant is het ook aan de sector zelf om duidelijkheid te creëren. Dit vraagt namelijk een omslag in de gehele sector en dat kunnen ze zelf het best doen. Daarnaast werd de wens geuit om in de omschrijving van de les specifieker te maken welke actor actie moet ondernemen.

Les 6: Er liggen onderbenutte kansen voor natuur in heel het agrarisch gebied, maar die vergen gerichte ondersteuning en betrokkenheid van overheden

- Ook buiten de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden zijn er landbouwbedrijven die maatregelen voor natuur willen nemen.
 - groenblauwe dooradering, vaker inzaaien van rustgewassen, ondiepe ontwatering of het minder gebruiken van externe hulpbronnen.
- Hier zijn natuurdoelen minder sturend dan dicht bij een Natura 2000-gebied. Daardoor kan meer vanuit de bedrijfsvoering geredeneerd worden.
- Dit ondersteunt de basiskwaliteit natuur, maar ook enkele VHR- soorten kunnen hiervan profiteren. Ook kan het een manier zijn om in combinatie met agrarische bedrijfsontwikkeling het maatschappelijk draagvlak voor en de beleving van natuur te bevorderen.
- Hierdoor neemt de kans af dat er in de toekomst buiten de directe omgeving van het NNN alleen nog maar boerenbedrijven over zijn met weinig betrokkenheid bij natuur. Daarbij zouden TBO's en provincies nauwelijks nog samenwerkingspartners hebben in de landbouw.

De opmerkingen over les 6 richtten zich met name op de tekst op de formulering van de les. Er werden vragen gesteld over de tijdshorizon waarop de les/aanbeveling zich richt en op de inhoudelijke focus. De les leek voor één deelnemer gefocust te zijn op gebrek aan kennis, terwijl het aanpassen van de bedrijfsvoering financieel niet aantrekkelijk is en dat dit het grootste knelpunt is. Daarnaast suggereerde de tekst voor een andere deelnemer dat er geen instrumenten zijn, terwijl er minimaal de GLB-ecoregelingen en het ANLb als instrumenten zijn. De facilitator gaf aan dat de complete uitleg van de lessen uit het LEN-rapport een genuanceerdere en completer perspectief geven dan de posters en deze aspecten daarin mee zijn genomen.

Vervolgens werden per les ideeën voor handelingsperspectief geïnventariseerd en besproken.

Handelingsperspectief les 5

Gezamenlijk per bedrijf bepalen wat nodig is

Voor bedrijven in de nabijheid van NNN- en Natura 2000-gebieden zijn er voor een boer verschillende opties voor de toekomst van een bedrijf (1. niets doen, wat niet overal mogelijk is; 2. gebruikmaken van ANLb en GLB-ecoregelingen voor verduurzaming; 3. omschakelen naar een extensievere bedrijfsvoering zoals natuurinclusief; 4. de grond verkopen aan een overheid zodat die bestemd kan worden als natuur). Welke optie het beste is, is afhankelijk van de situatie en van het bedrijf en kan alleen in gesprek tussen bedrijf en provincie bepaald worden. Dat gesprek moet in eerste instantie individueel aan de keukentafel gevoerd worden, maar kan op een later moment ook opgetrokken worden naar het gebiedsniveau met meerdere bedrijven.

Boeren vanuit de hele keten ondersteunen

Het vergroten van het inkomen van boeren zorgt ervoor dat zij meer ruimte hebben voor verduurzaming. Hieraan moet de hele maatschappij bijdragen via hogere prijzen voor producten. Om dat te bereiken, moeten keurmerken die op extensivering sturen, gestimuleerd worden.

Grondbeleid

De grondprijs is in Nederland te hoog om grootschalig in te kunnen zetten op extensivering zonder de grondprijs te verlagen. Dat zou kunnen door de grond in de randzones van natuurgebieden te nationaliseren en de gronden onder voorwaarden die passen bij de opgaven van het gebied tegen een lagere pachtsom te verpachten aan boeren. De pachters bepalen in het vervolg zelf hoe ze aan de pachtvoorwaarden voldoen en krijgen hier de vrijheid in. Ook is gesproken over landschapsgronden of een soortgelijk model met afwaardering van grond die zorgt voor meer kapitaal bij de boeren. Belangrijk hierbij is wederom dat er passende kwalitatieve verplichtingen voor het grondgebruik komen en dat landschapsgronden aantrekkelijk worden voor boeren. Voordelen maken dat boeren weer perspectief krijgen en door kunnen gaan.

Verantwoordelijkheid landbouwtransitie bij de sector zelf leggen

De landbouwsector staat voor meerdere grote opgaven en staat voor een herstructurering. Momenteel ligt de focus qua opgaven voor boeren op stikstof, maar over een aantal jaar ontstaat er meer urgentie bij water, bodem of nog een ander onderwerp. De oproep is om bij het herstructureren niet enkel te focussen op

natuur/stikstof en de andere onderwerpen te laten liggen. Provincies moeten daarin integraal opereren. Voorstel is om minder sturend op te treden richting de sector en om ruimte te geven om de herstructurering zelf vorm te geven om te zorgen voor een integrale transitie.

Ondersteunen en professionaliseren van agrarische collectieven

De agrarische collectieven lijken een goede structuur om landbouw en natuur beter met elkaar te verbinden. Deze structuur kun je verder uitbouwen en professionaliseren. Kennisnetwerken zijn een eerste aanzet, maar er is meer mogelijk.

Uitwerking van landschapsecologische systeemanalyse (LESA) op perceelniveau

De LESA geeft inzicht in het functioneren van een (natuur)gebied, maar is niet concreet genoeg voor boeren om te vertalen naar hun activiteiten. Het voorstel is daarom om de resultaten van een LESA te vertalen naar perceelniveau en resultaten met boeren aan de keukentafel te bespreken. Op die manier wordt voor alle partijen inzichtelijk waar belemmeringen, kansen en gewenste oplossingen liggen. In het verleden zou DLG dit opgepakt kunnen hebben, maar tegenwoordig is dat een logische taak voor provincies of organisaties als Prolander als onderdeel van gebiedsprocessen.

Handelingsperspectief les 6

Nieuwe boeren opleiden

Kennis over biodiversiteit, bodem, water etc. moet (meer) opgenomen worden in het lespakket op landbouwhogescholen. Ook voor boeren die al een bedrijf voeren, is meer kennis noodzakelijk, omdat velen aangeven te weinig over bijvoorbeeld bodem te weten.

Boeren belonen voor ecosysteemdiensten, langjarig en structureel

Een boer verdient geld met zijn producten, maar is daarnaast ook natuurbeheerder. Daarvoor moet hij langjarig en structureel beloond worden zodat hij goed rekening kan houden met deze inkomsten. Dat kan bijvoorbeeld via een KPI-systematiek.

Groenblauwe dooradering verbeteren

De groenblauwe dooradering is een cruciale oplossing voor veel problemen in Nederland. Belangrijk is dat de opgave voor een betere groenblauwe dooradering niet alleen bij de landbouw ligt, denk bijvoorbeeld aan dijken, bermen etc. Dat wordt niet duidelijk uit de huidige framing van de groenblauwe dooradering in de beleidspraktijk.

Meer borging van natuurkwaliteit in het ruimtelijke domein

Een onderliggende aanname van de omgevingsverordening is onder andere dat natuur en milieu steeds beter mee worden genomen in ruimtelijke afwegingen. De deelnemer die deze handelingsoptie voorstelt, heeft hier twijfels bij, ook omdat de verantwoordelijkheid nu belegd is bij gemeenten en omdat er te weinig wet- en regelgeving zou zijn om natuurkwaliteit te borgen in het ruimtelijke domein. De vraag is of meer regie over het ruimtelijke domein terug naar Rijk of provincies moet. Hierover zouden provincies in gesprek moeten met het Rijk.

Waardering van 'hedendaagse' natuur veranderen

De waardering van natuur is onderhevig aan verandering. Nu vinden we kraanvogels mooier dan exoten zoals de Canadese gans. In de toekomst gaan we door bijvoorbeeld klimaatverandering steeds meer verandering in de natuur zien. Door iets aan de waardering voor deze 'nieuwe' natuur te doen, verandert ook de noodzaak om bepaalde types natuur te behouden. Dat is een langzaam maatschappelijk proces, dat je met programma's voor kunst en in het onderwijs op weg kunt helpen.

Zorgen dat bestaand instrumentarium daadwerkelijk gebruikt wordt

Overheden bieden al veel mogelijkheden als agrariërs iets willen doen, bijvoorbeeld met pilots, subsidies etc. En toch wordt er voornamelijk van de middelen voor pilots onvoldoende gebruikgemaakt. De stelling was dat er voldoende verdienmogelijkheden en financieringsopties zijn voor boeren, ook als ze over willen stappen naar een natuurinclusief bedrijfsmodel. Omdat er al mogelijkheden zijn, is het belangrijk om te onderzoeken hoe het komt dat boeren er onvoldoende gebruik van maken en om daarna in te spelen op de redenen.

Biologische landbouw bevorderen

Het bevorderen van biologische landbouw samen met ketenpartijen zou helpen om natuur en landbouw meer met elkaar te verbinden.

Basiskwaliteit natuur de norm maken

Randvoorwaarden voor een goede basiskwaliteit natuur zouden op termijn wettelijk verplicht moeten worden. Om ernaar toe te werken, moet basiskwaliteit natuur eerst helder gedefinieerd worden. Daarnaast kun je beginnen met het bevoordelen van inspanningen voor een goede basiskwaliteit natuur door boeren die eraan bijdragen te bevoordelen en/of te belonen. Idealiter kun je basiskwaliteit natuur per boerenerf definiëren, een soort van minimale eis voor elk agrarisch bedrijf. Dat zou het best kunnen met abiotische doelen zodat de leefomgeving op orde is. De veronderstelling is dat de biodiversiteit vanzelf komt als de basiskwaliteit goed genoeg is.

Laat de onbenutte kansen voor natuur zien

Door specifiek te maken welke verbetering aan natuur je zou willen en door daarover te communiceren met geïnteresseerden of in keukentafelgesprekken, vergroot je de kans dat deze mensen in actie komen. Maak het niet te technisch, maar wel zo concreet mogelijk wat wel/niet mogelijk is binnen de randvoorwaarden. Denk daarbij niet aan een toekomstbeeld om mensen te verleiden, want iedereen heeft een eigen beeld van een aantrekkelijke toekomst. Er zijn meerdere stippen op de horizon, als je maar wel de richting definieert. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen ANLb-doelen die vrij strikt zijn en doelen daarbuiten, waarbij de eerdergenoemde veronderstellingen best kunnen kloppen.

Recent verschenen WOT-rapporten

136	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knegt, E. de Wit, H.D. Roelofs, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.</i>	148	Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). <i>Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie.</i>
137	Mattijssen, T.J.M., M. Visscher, W. Ganzevoort, M. Pleijte (2022). <i>Monitoring van burgerbetrokkenheid bij natuur; Citizen science en doelgroep-panels.</i>	149	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walthers, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). <i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog.</i>
138	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak.</i>	150	Walthers, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie.</i>
139	Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). <i>De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden.</i>	151	Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreiding van veen.</i>
140	Hennekens, S.M., J. Holtland, N.M. van Rooijen, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2022). <i>Planten als indicatoren voor pH en GVG; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG.</i>	152	Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen.</i>
141	Vries, S. de., D.A. Kamphorst, F. Langers (2022). <i>Beleidsdenken over stedelijk groen en gezondheid; En de mate waarin dit zich laat onderbouwen vanuit het onderzoek.</i>	153	Walvoort D.J.J., P. Gerritsen, M. Knotters (2023). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in Flevoland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
142	Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerckx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten.</i>	154	Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). <i>Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie 'natuur en economie' uit het Natuurpact.</i>
143	Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). <i>Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak.</i>	155	Sanders, M.E., F. Langers, R. ter Harmsel, L.A.G. van Duijvendijk, W. Kuindersma (2023). <i>Methodevernieuwing voor ex-postbeleidsevaluatie natuurherstel; Casus 'geelbuikvuurpad' en 'grijze duinen'.</i>
144	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2022). <i>Natuur- en zorgcombinaties: barrières, kansen en opschaling; Een verkenning van institutionele barrières, kansen en opschalingsmogelijkheden voor natuurinclusieve innovaties in de zorg.</i>	156	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2023). <i>Groen voor gezondheidspreventie: ervaringen in twee gemeenten; Een verkenning van sturingsmogelijkheden om het benutten van groen voor gezondheidspreventie te bevorderen.</i>
145	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola, C. Aalbers, E. Gies (2022). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw; Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid.</i>	157	Eldik, Z.C.S. van & R.I. van Dam (2024). <i>Maatschappelijke visies op de toekomst van landbouw en natuur; Achtergrondrapport Landbouw-Natuurverkenning.</i>
146	Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen & P.C. Roebeling (2022). <i>Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen.</i>	158	Bouwma, I.M., M.J. Josemans, R. Pouwels, L.B. Sparrius, P. van Els, H. Sierdsema, G. Bos, C.A.M. van Swaay, L.G.J. van Bussel, J. Schild, P. Giesen, R. Michels & P.C. Roebeling (2024). <i>Het effect van natuurherstelmaatregelen op vaatplanten, dagvlinders en broedvogels; Een systematische literatuuranalyse en beoordeling van vier gebieden op basis van SNL-monitoring.</i>
147	Berkhout, P. en S. Galema (2022). <i>Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw.</i>		

159	Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). <i>Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht.</i>
160	Gerritsen, A.L., R.A.M. Schrijver, C.M. Walther, H.J. Agricola. (2024). <i>Natuur en landbouw versterken in gebiedsprocessen; Inzicht in relatiegerichte interventielogica's in gebiedsgerichte aanpakken.</i>
161	Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). <i>Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten.</i>



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 1871-028X



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
