

## Integrale notitie Fase 1 Innovatief Praktijkproject Zelfsturing en Profit in de Noardlike Fryske Wâlden

*Gerritsen, A.L., Strijker, D., Termeer, C.J.A.M. en Wiskerke, H., 2008*

Het Innovatief Praktijkproject Zelfsturing en Profit Noardlike Fryske Wâlden richt zich op de verwaardiging van het gebied met haar kwaliteiten en op het realiseren van een passend (zelf)sturingsarrangement. In fase 1 (januari t/m juni 2008) werd geconcentreerd op het vaststellen van de potenties voor regionale ontwikkeling en zelfsturing. Hiervoor zijn de volgende activiteiten uitgevoerd door Wageningen Universiteit (leerstoelgroepen Bestuurskunde en Rurale Sociologie), Rijksuniversiteit Groningen (Mansholt leerstoel) en Alterra, Wageningen UR:

- § Een sociaal-economische schets van het gebied op basis van gedetailleerd secundair materiaal;
- § Een uitwerking van voorbeelden van zelfsturing en regionale ontwikkeling;
- § Een literatuurstudie naar vormen van zelfsturing en condities waaronder deze functioneren;
- § Een interviewronde (17) met betrokkenen uit en bij het gebied de Noardlike Fryske Wâlden (actoren- en netwerkanalyse); en
- § Een analyse van Europees plattelandsbeleid en het streekplan, voor zelfsturing en ontwikkeling van de Noardlike Fryske Wâlden.

Deze activiteiten worden apart gerapporteerd en zullen op de website van de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (<http://nfw.wisl.nl>) geplaatst worden. In deze notitie geven we de overkoepelende conclusies weer. Dit zal eerst apart gebeuren voor sturingsarrangementen en voor regionale ontwikkeling, maar deze worden met elkaar in verband gebracht.

### Het gebied en economische waardeproposities

De Noardlike Fryske Wâlden is een gebied met een waardevol landschap met kenmerkende landschapselementen die samenhangen met het agrarisch gebruik van veel grond. Mede hierdoor heeft het gebied de status Nationaal Landschap gekregen. Veel inwoners van het gebied voelen zich sterk met het gebied en bij elkaar betrokken. Het gebied heeft een eigen identiteit binnen Fryslân.

De Noardlike Fryske Wâlden is ook een woon- en werkgebied. Er is volop pendel naar omliggende grote plaatsen. Er zit ook veel, vaak kleinschalige bedrijvigheid in het gebied. Er bestaat enige zorg dat bedrijvigheid zou kunnen wegtrekken uit het gebied. Mede hierdoor bestaat er weerstand tegen beperkingen voor ontwikkelingen op het gebied en is er relatief veel steun voor de Centrale As. Hoewel er veel waardering bij burgers is voor de landschappelijke en ecologische activiteiten van de landbouw, zijn de verbanden tussen beide niet intens. Uitbouw van die relaties kan kansen voor de landbouw bieden, maar is in bepaalde opzichten ook een bedreiging van de autonomie van de landbouw.

De sociaal-economische analyse liet zien dat het gebied in veel opzichten heterogeen is. Daaruit is afgeleid welke soort activiteiten de beste kansen hebben in welk deel van het gebied. Er zijn drie, elkaar niet uitsluitende, overkoepelende waardeproposities te schetsen voor de economische ontwikkeling van het gebied in relatie met de boerenbedrijven en de door en in die bedrijven ingezette veranderingen.

#### *1. Verwaarden huidige bedrijvigheid*

De agrarische sector is naast zijn primaire activiteiten ook actief in het natuur- en landschapsbeheer en in het zoeken naar alternatieve methoden om milieuvriendelijk te boeren, passend bij het gebied. Vanuit de agrarische sector bestaat er de behoefte om hier duurzame financiële oplossingen voor te vinden. Deze liggen gedeeltelijk in het verkennen van manieren om inkomsten te genereren uit het landschap. Een veelbesproken idee is om snoeiafval te gebruiken voor energieopwekking. Veel boeren willen bovendien dat hun bedrijf groeit de komende jaren. Er bestaat enige interesse in het inschakelen van derden voor beheeractiviteiten. Dit kan te combineren zijn met werkgelegenheidsdoelstellingen van de gemeenten. Een opgave bij deze ontwikkelingsrichting is wel dat de relatief gescheiden werelden van de landbouw en de niet-boeren bij elkaar gebracht moeten worden. In eerder onderzoek is vastgesteld dat de agrarische bedrijfsstructuur (de 'man-land'-verhouding) het ontwikkelen van nevenactiviteiten in

de sfeer van bijvoorbeeld huisverkoop en recreatie niet stimuleert. In de sociaal-economische verkenning is vastgesteld dat dergelijke activiteiten niet overal in het gebied dezelfde kansen hebben. Tegelijkertijd kan het ontwikkelen van dergelijke activiteiten de band tussen burger en boer wel versterken. Het is aan te bevelen aandacht te besteden aan dit dilemma.

### *2. Aantrekken van mensen en inkomsten van buiten*

Het gebied Noardlike Fryske Wâlden wordt door vrijwel iedereen gezien als een aantrekkelijk gebied met relatief veel saamhorigheid tussen haar bewoners. Het woon- en leefklimaat is goed. Dit maakt op zichzelf de kansen voor het aantrekken van recreanten of permanente bewoners kansrijk. Grootschalige ontwikkelingen worden door geïnterviewden en beleid van provincie en Rijk meestal ongewenst gevonden, want niet passend in het landschap. Niet iedereen denkt hier echter zo over. Een alternatief is ook om op een kleinschalige manier (recreatie)woningen op verspreide locaties te ontwikkelen. Ook in dat geval is de relatie burger-boer aan de orde. Ook zijn er veel institutionele en sturingsvraagstukken aan verbonden, alsmede vraag hoe de baten mede ten goede aan de landbouw kunnen komen. Voor het aantrekken van toeristen is het belangrijk om het voorzieningenniveau voor hen te verbeteren, waaronder het verbeteren van routes voor wandelen en fietsen. Een lastig punt is dat het gebied in de nationale verhoudingen onbekend is (zie hierna). Een aanvullende bezoekerstrekkende voorziening wordt door veel geïnterviewden belangrijk gevonden. Daarbij zijn er zorgen over hoe zo iets zich verhoudt tot de status als Nationaal Landschap.

### *3. Vermerking en vermarkting van het gebied (gebiedspromotie)*

De Noardlike Fryske Wâlden kennen een relatief sterke identiteit die binnen Fryslân ook redelijk bekend is. Daarbuiten is het gebied echter grotendeels onbekend. Dit terwijl het gebied wel zo bijzonder is dat het de status van Nationaal Landschap heeft gekregen. Er zijn in Nederland en in Europa voorbeelden te vinden waarin regio's zich nadrukkelijk naar buiten promoten (gebiedspromotie of regiobranding) met een samenhangend geheel van producten, diensten en activiteiten, gebaseerd op de identiteit en onderscheidende kwaliteiten van het gebied. Gebiedspromotie kan een belangrijke rol spelen bij de verdere ontwikkeling van recreatie en toerisme. Van essentieel belang is om te weten waarom mensen naar het gebied toe komen. Er zijn meer mooie gebieden in Nederland en in de rest van de wereld. Uitgangspunt is dat het gebied aantrekkelijk genoeg is voor enig toerisme; zeker als geografisch verder gekeken wordt dan de grenzen van het Nationaal Landschap en de gemeenten. Recreatie vindt er ook nu al plaats. Het gebied kan ook gebruikt worden om specifieke producten van een merk te voorzien die een meerwaarde oplevert. Producten kunnen worden geproduceerd voor consumenten in het gebied (bewoners en toeristen), maar ook voor consumenten buiten de regio. Wenkend perspectief hierbij is bijvoorbeeld Beemsterkaas. Wanneer gekozen wordt voor vermerking en vermarkting van het gebied is het van groot belang dat de verschillende producten en diensten die onder een regiomerk vallen elkaar kunnen versterken. Een uitstekend voorbeeld van een dergelijke aanpak is te vinden in de regio West Cork in Ierland waar een scala aan voedselproducten en toeristische activiteiten wordt aangeboden onder het regiomerk 'Fuchsia Brands'.

## Sturingsarrangementen

### *Zelfsturing*

Zelfsturing sluit aan bij kernwaarden van het gebied Noardlike Fryske Wâlden: autonomie (zoveel mogelijk zelf doen); de overtuiging een uniek gebied te zijn dat niet past in generiek beleid; zelfbewust van de voorloperspositie en professioneel (wat ze doen, doen ze goed). Het gebied heeft een lange geschiedenis met zelfsturing. De doelen van meer zelfsturing zijn vierledig: 1) doorpakken en een einde maken aan een toestand van hobbelen van uitzonderingsituatie naar uitzonderingssituatie; 2) realiseren van de ambitie om op een eigen manier aan milieu en natuur- en landschap te werken en daardoor betere resultaten te bereiken dan met regulier beleid; 3) wegnemen van grote en kleine ergernissen over overheidsbureaucratie die professionele en duurzame bedrijfsuitvoering beperken; 4) bepaalde vormen van

branding vergen dat er onderling bindende afspraken worden gemaakt om te voorkomen dat brands vervuilen of ieder zijn eigen brand ontwikkelt.

Er zijn twee misverstanden rondom zelfsturing. De eerste is dat het een vorm van zelfbestuur zou zijn waarbij overheden buiten spel komen te staan. Dat is niet het geval, maar veel mensen hebben die associatie als het gaat om het gebied als één bedrijf. De tweede is dat alles zelfsturing zou moeten worden. Ook dat is niet het geval. Voor het realiseren van meer betrokkenheid/draagvlak burgers en vitale verbindingen met niet-agrarische sectoren zijn vormen van netwerksturing meer passend. Het lijkt ons nu zowel voor agrariërs als voor burgers niet aantrekkelijk wanneer burgers lid te worden van de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden. Betrokkenheid en verbindingen zijn wel noodzakelijke voorwaarden om verder te komen met zelfsturing en zullen dus wel een onderdeel vormen voor het te ontwikkelen procesontwerp/architectuur.

Voor het verder ontwikkelen van zelfsturing stellen we een tweesporentraject voor. Het eerste spoor betreft het verder ontwikkelen van zelfsturingsarrangementen rondom concrete waardeproposities (natuur- en landschapsbeheer, mest en milieu en mogelijk vermerking en vermarkting van het gebied) het tweede betreft een overkoepelend traject.

#### *Zelfsturingarrangement natuur en landschapsbeheer*

Er bestaat veel ervaring, draagvlak en traditie in natuur- en landschapsbeheer bij de agrariërs in het gebied. De ontwikkelingen rondom omvorming Programma Beheer en de pilot daarvan in het gebied bieden kans om goed door te pakken en voort te bouwen op de veldgids en het woudenpakket. De volgende stap is dan om de controles zelf te doen. Wij stellen daarbij de propositie van *lerend controleren* voor. Kern daarvan is een brede schouwcommissie (eventueel ook met competente burgers of betrokken natuurorganisaties) die adviseren en leren combineert met controleren. Daarnaast een zo eenvoudig mogelijk systeem van controle van de controle, met ook een lerende functie. Belangrijkste hobbels die genomen moeten worden: ontwikkeling goed informatiesysteem dat toch eenvoudig blijft; oplossing voor omgang met niet-leden van de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (belangrijk voor draagvlak onder overheden); oplossing voor de "vacature van de bad guy" (overheid kan niet langer de schuld krijgen); visie en continuïteit ontwikkelen door gebieds- en bedrijfsplannen. Belangrijkste voorwaarde (zwakste schakel) is dat het landschap geld opbrengt. Dat is belangrijk om het netwerk te activeren en collectief (alle betrokkenen in en buiten het gebied) op te trekken om gelden voor landschap te genereren.

#### *Zelfsturingarrangement mest en milieu*

De eerste route betreft het realiseren van milieudoelen op een eigen manier. De tweede route het verder realiseren van de kringloopgedachte. Hiermee is veel ervaring opgedaan en er zijn goede resultaten (minstens vergelijkbaar met generiek beleid). De ontwikkeling van een gebiedseigen monitoringsysteem en het woudencertificaat vormen interessante instrumenten die verder kunnen worden uitgebouwd richting een controlesysteem. Het is altijd wel beperkt tot een kleine groep; nu is er de behoefte aan opschalen. De belangrijkste uitdaging is om nu echt door te pakken in de zin dat er een beslissing komt om een einde te maken aan tijdelijke experimenten en uitzonderingen. Dit vergt een uiterst zorgvuldig besluitvormings- en lobbyproces. De steun vanuit het rijk en vanuit Europa is een groot aandachtspunt. Nationale milieu-/mestdoelen vertalen naar gebiedsniveau ligt erg gevoelig. Een interessante propositie is om te onderzoeken of met groepen boeren kan worden begonnen (vergelijkbaar met de Biesheuvelgroepen uit de visserij). Ook is het belangrijk om vooruit te kijken naar second best opties: helemaal stoppen of voorlopig genoeg nemen met de status van experimenteelgebied voor onderzoekers en beleidsmakers.

Een overkoepelend traject is nodig om enige regie te organiseren. Nu signaleren wij veel bestuurlijke en onderzoeksdrukke. Drukke is goed want duidt op energie, zonder enige regie kan het echter ook ten koste gaan van betrokkenheid en contraproductief werken richting politiek-bestuurlijke besluitvorming.

### *Netwerksturing en regionale ontwikkeling*

Bij regionale ontwikkeling zijn meer partijen betrokken dan agrariërs. Hier is het de uitdaging om verbindingen te leggen tussen netwerken en sectoren die in de huidige situatie elkaar weinig opzoeken. Alles wijst er op dat er op dat gebied nog veel te winnen valt. Daarbij moet de rol van lokale bewoners, maar ook die van de pendelsteden Drachten en Leeuwarden nader onderzocht worden. Daarnaast zou het in concreto kunnen gaan om het ontwikkelen van gezamenlijke arrangementen van agrariërs, horeca en het midden- en kleinbedrijf in dorpen. Samenwerking is ook gewenst tussen overheden. Hoe willen we het gebied naar buiten verkopen? Waar willen we heen? Organisaties blijven hun eigen ambities en bevoegdheden houden, maar hoe kun je door samen te werken meerwaarde creëren. Dit vergt netwerksturing waarbij mensen de vrijheid hebben om innovatieve ideeën te ontwikkelen die ook perspectief hebben op realisatie. Er kunnen groepen opgericht worden waarin dit gebeurt. Dit zal wel in verbinding moeten staan met de structuur van de stuurgroep, Plattelandsprojecten en individuele organisaties. Wanneer ideeën voor regionale ontwikkeling verder uitkristalliseren en concreet worden, kunnen vormen van zelfsturing een rol spelen. Wij denken daarbij in ieder geval aan streekmerken voor de verkoop van producten uit het gebied.

### *Vervolgideeën*

De streekconferentie heeft nog niet plaats kunnen vinden. In september zullen workshops georganiseerd worden, waarin duidelijk moet worden hoeveel interesse er is voor ontwikkelingsrichtingen. Op voorhand kunnen wij als onderzoekers hier wel onze eigen ideeën bij noemen. Kansrijk zijn op basis van de werkzaamheden:

§ Het vormen van innovatiegroepen waarin sturingsarrangementen en ontwikkelingsrichtingen gezamenlijk nader verkend en geïmplementeerd kunnen worden. Hier komen specifieke kennisvragen in naar voren. Het betreft groepen waarbij ondernemers (agrarisch en niet-agrarisch) en medewerkers van overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samen werken. De inzet is om het zo praktisch mogelijk te maken. De groepen moeten leiden tot concrete projectideeën die ook gerealiseerd worden. Hierbij zullen ook de perspectieven van recreanten, bewoners en consumenten (de gebruikers van het gebied en van producten) van belang zijn.

§ Vanuit sturing zijn interessante thema's:

- Zelfsturing natuur- en landschapsbeheer;
- Zelfsturing milieu en water;
- Zelfsturing vermerken en vermarkten gebied
- Netwerken verbinden: dorp en land verbinden door communicatie en door samenwerking;
- Samenwerken in beleidskeuzen: samen bepalen waar het met het gebied heen zou moeten en daar acties aan verbinden.

§ Vanuit regionale ontwikkeling lijken de volgende ontwikkelingsrichtingen kansrijk om nader te verkennen:

- Ontwikkeling inkomsten voor agrariërs uit het landschap: duurzame energie uit hout, allianties met recreatieondernemers;
- Passende ontwikkeling woonruimte voor mensen van buiten het gebied en voor ouderen;
- Ontwikkeling recreatie en toerisme: routestructuren en publiekstrekkingen;
- Schaalvergroting landbouw, passend bij kwaliteiten gebied (die samenhangen met de relatieve kleinschaligheid van het landschap);
- Het gebied vermerken voor producten en vermarkten van het gebied (gebiedspromotie).
- Bij regionale ontwikkeling spelen steeds sturingsaspecten. De ontwikkelingsideeën hebben gemeen dat betrokkenen elkaar nodig hebben en dat grotendeels gescheiden netwerken verbonden zouden moeten worden waardoor het creëren van slimme

allianties mogelijk is. Daardoor is de kans groter dat er ontwikkelingen plaats kunnen vinden die passen bij de kwaliteiten van het gebied. Nadere analyse van de verschillen in het gebied in termen van kansrijkheid voor nieuwe activiteiten is daarbij gewenst.