



Duurzame landbouw in gebiedsprocessen

Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijksvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog

W. Kuindersma, D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher

| WOt-Rapport 149



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Duurzame landbouw 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, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) 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 opdracht van 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, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Duurzame landbouw in gebiedsprocessen

Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijksvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog

Wiebren Kuindersma¹, Dana Kamphorst¹, Charlotte Walther¹, Esther de Wit-de Vries¹, Tineke de Boer¹,
Maarten Visscher²

1 Wageningen Environmental Research
2 Wageningen Economic Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-037.21

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2022

WOT-rapport 149

ISSN 1871-028X

DOI [10.18174/582855](https://doi.org/10.18174/582855)

Referaat

Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijksvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 149.*

Overheidsbeleid voor het landelijk gebied wordt veelal uitgevoerd in (integrale) gebiedsprocessen. In deze studie hebben we aan de hand van drie verschillende (typen) gebiedsprocessen de verschillende barrières voor extensivering/verbreding van de landbouw geanalyseerd alsmede de manier(en) waarmee men tracht deze barrières te overwinnen. Centraal in deze studie staan de ervaringen in drie recente gebiedsprocessen (Engbertsdijksvenen, Schiermonnikoog en Ronde Hoep). Belangrijke barrières zijn het ontbreken van een gemeenschappelijke probleemperceptie tussen overheden en gebiedspartijen, het ontbreken van duidelijke overheidsdoelen, het tussentijds aanpassen van overheidsdoelen en -regels en het ontbreken van een concreet uitgewerkt instrumentarium voor extensivering/verbreding van de landbouw. Oplossingsrichtingen voor deze barrières variëren sterk per (type) gebiedsproces. Zo kan het ontbreken van instrumenten voor extensivering/verbreding in het ene gebiedsproces leiden tot het vormen van een pilot/experiment, terwijl in een ander gebiedsproces de betrokken boeren worden uitgekocht en extensivering/verbreding hierdoor (voorlopig) niet van de grond komt. De ervaringen uit de bestudeerde gebiedsprocessen leveren concrete lessen op voor toekomstige gebiedsprocessen in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Government policies for rural areas are often implemented in area processes. In this study we analysed the barriers to agricultural extensification/diversification and the approaches taken to overcoming them in three different types of area processes. Central to this study are the experiences in three recent area processes (Engbertsdijksvenen, Schiermonnikoog and Ronde Hoep). Important barriers are the lack of a common perception of the problem among government authorities and stakeholders in the area, the lack of clear government objectives, the changing of government objectives and regulations during the course of the process, and the lack of a set of concrete policy instruments for agricultural extensification/diversification. Possible solutions for overcoming these barriers vary considerably, depending on the type of area process. For example, in one area process the lack of instruments for extensification/diversification may be circumvented by setting up a pilot project/experiment, while in another area process the farmers concerned may be bought out and no progress at all is made with extensification/diversification, at least for the time being. The experiences in the area processes investigated provide concrete lessons for future area processes under the National Rural Areas Programme (NPLG).

Trefwoorden: Duurzame landbouw, PAS, stikstof, natuurbeleid, Natura 2000, Natuurnetwerk, gebiedsgericht beleid, provincies, omgevingsbeleid, landbouw, NPLG, extensieve landbouw

Foto omslag: Shutterstock

© 2022 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 01 00; e-mail: wiebren.kuindersma@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 rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/582855> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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

Nederland kent een traditie van gebiedsprocessen in het landelijk gebied. Zo is een groot deel van het landelijk gebied opnieuw ingericht door decennialang in te zetten op ruilverkavelingen en landinrichtingen. Of denk aan het Ruimte voor de Rivier-traject, waarbij waterveiligheid is gecombineerd met natuurontwikkeling en het rivierengebied opnieuw is ingericht. Uit de voorbeelden blijkt al dat er meerdere vormen van gebiedsprocessen zijn. Maar welke vormen zijn er nog meer, wat onderscheidt ze? En is er in de verschillende vormen sprake van verduurzaming van landbouwbedrijven of worden deze verplaatst uit het plangebied om de gebiedsdoelen te realiseren? Antwoorden op deze vragen zijn relevant, omdat verduurzaming van de landbouw een belangrijk doel is van de komende gebiedsprocessen in het kader van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG) dat nu in de steigers staat. Daarom is dit onderzoek uitgevoerd naar de verduurzaming van de landbouw in gebiedsprocessen uit het recente verleden. De uitkomsten bieden inzicht in praktijkervaringen en geven een conceptueel kader dat houvast kan bieden in gesprekken over de opzet van gebiedsprocessen voor het NPLG.

Wim Nieuwenhuizen

Inhoud

Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Probleemstelling	21
1.3 Doel- en vraagstelling	23
1.3.1 Afbakening	23
1.3.2 Vraagstelling	24
1.4 Methode van onderzoek	25
1.5 Leeswijzer	27
2 Vormen van gebiedsgerichte sturing	28
2.1 Inleiding	28
2.2 Vormen van (integraal) gebiedsgericht beleid	28
2.3 Gebiedsgerichte aanpak in het NPLG	34
3 Resultaten: de gebiedscases	36
3.1 Inleiding	36
3.2 Duurzame landbouw in eerdere gebiedsprocessen	36
3.3 Engbertsdijksvenen	37
3.3.1 Inleiding	37
3.3.2 Beschrijving gebied en problematiek	38
3.3.3 Het gebiedsproces	39
3.3.4 Barrières voor verduurzaming van de landbouw	44
3.3.5 Conclusie en discussie	46
3.4 Biodivers boeren op Schiermonnikoog	47
3.4.1 Inleiding	47
3.4.2 Beschrijving gebied en problematiek	47
3.4.3 Het gebiedsproces	48
3.4.4 Barrières voor verduurzaming landbouw	50
3.4.5 Conclusie en discussie	53
3.5 Gebiedsinitiatief Ronde hoep	53
3.5.1 Inleiding	53
3.5.2 Beschrijving gebied en opgaven	54
3.5.3 Het gebiedsproces	55
3.5.4 Barrières voor verduurzaming van de landbouw	57
3.5.5 Conclusies en discussie	60
3.6 Overzicht barrières voor verbreding en extensivering landbouw en oplossingen	61
4 Conclusies en aanbevelingen	62
4.1 Inleiding	62
4.2 Vormen van gebiedsgericht beleid	62
4.3 Barrières en oplossingen voor duurzame landbouw in gebiedsprocessen	63
4.3.1 Overkoepelende barrières en oplossingsrichtingen uit de gebiedscases	63
4.3.2 Reflectie op analyse (discussie)	67
4.4 Lessen voor toekomstig gebiedsgericht beleid	69
Literatuur	72
Verantwoording	74
Bijlage 1 Respondenten	75



Samenvatting

Inleiding en vraagstelling

Gebiedsprocessen staan centraal in het recente beleid voor het landelijk gebied, zoals neergelegd in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (i.v.). In deze gebiedsprocessen moeten de verschillende beleidsopgaven worden geïntegreerd en bovendien bijdragen aan de transitie richting duurzame landbouw. Maar hoe gaat dit in de praktijk? Wat kunnen we leren van eerdere ervaringen met gebiedsprocessen? Op welke barrières stuit verduurzaming van de landbouw in verschillende typen gebiedsprocessen en hoe tracht men deze problemen op te lossen?

Dit rapport bevat een verkennende studie naar de mogelijkheden voor en barrières bij de verduurzaming van de landbouw in (integrale) gebiedsprocessen. Bij verduurzaming ligt de focus in deze studie op extensivering en verbreding. Daarbij is specifiek ingegaan op de ervaringen in de lopende gebiedsprocessen in de realisatie van een hydrologische bufferzone rondom het Natura 2000-gebied Engbertsdijkvenen, Biodivers boeren op Schiermonnikoog en het gebiedsinitiatief Ronde Hoep.

Typologie van gebiedsprocessen

In deze studie is een typologie van gebiedsgericht beleid ontwikkeld. De belangrijkste kenmerken en geselecteerde casestudies in het kader van deze studie zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel S.1 Vormen en kenmerken van gebiedsgericht beleid.

	Doelgerichte gebieds-ontwikkeling	Integrale gebieds-ontwikkeling	Gebiedsinitiatief	Procesgerichte gebiedsontwikkeling
Kenmerken	Resultaat en overheidsdoelen centraal	Resultaat en gebiedsdoelen centraal	Procesgericht en gebiedsdoelen centraal	Procesgericht en overheidsdoelen centraal
Rol overheid	Regisseur	Partner	Facilitator	Facilitator/initiator
Instrumenten	Na een vrijwillige fase zijn dwingende instrumenten mogelijk	Vrijwillige instrumenten staan (vaak) centraal. Dwingende instrumenten mogelijk bij instemming gebiedspartijen.	Vrijwillige instrumenten	Vrijwillige instrumenten
Eerdere ervaringen	Ruimte voor de rivier, MIRT-projecten	Reconstructie zandgebieden	Uitnodigings-planologie, diverse gebiedsinitiatieven	Ruilverkavelingen (tot eind jaren 70), LEADER
Casestudie	Engbertsdijkvenen	Schiermonnikoog	Ronde Hoep	-

Methode

In deze studie zijn de onderzoeksvragen beantwoord via casestudies naar verduurzaming van de landbouw in de gebiedsprocessen Engbertsdijkvenen (Overijssel), Schiermonnikoog (Fryslân) en Ronde Hoep (Noord-Holland). Binnen de casestudies is gebruikgemaakt van interviews en documentenanalyse. Daarnaast zijn eerdere ervaringen met de verschillende typen gebiedsprocessen gebruikt voor de algemene analyse en conclusies.

Doelgerichte gebiedsontwikkeling in Engbertsdijkvenen

In het gebiedsproces Engbertsdijkvenen heeft de provincie – in afstemming met bestuurlijke en maatschappelijke partners – gekozen voor een vorm van doelgerichte gebiedsontwikkeling. Dat betekent in dit geval dat de Europese natuurdoelen (Natura 2000) centraal staan in het gebiedsproces en ook niet ter discussie staan. Het natuurgebied moet vanwege het aanwezige hoogveen worden vernat en dat heeft gevolgen voor de landbouwbedrijven in de bufferzone rondom het natuurgebied. Deze boeren krijgen de mogelijkheid om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de vernatting, maar kunnen ook worden uitgekocht

tegen volledige schadeloosstelling en in het uiterste geval zelfs worden onteigend (op basis van een Provinciaal Inpassingsplan en de Onteigeningswet).

Begin 2022 is de verwachting dat de meeste boerenbedrijven in de bufferzone zich zullen laten uitkopen. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat het veelal gaat om grote en intensieve landbouwbedrijven die of weinig perspectief zien in omschakeling naar extensivering en verbreding, of voor wie omschakeling heel lastig is. De tweede reden is dat het voor bedrijven die wel willen extensiveren, momenteel ook niet duidelijk is welke vorm van landbouw nog wel mogelijk is in de bufferzone. Deze onduidelijkheid komt ook voort uit de nog niet concreet uitgewerkte stikstofopgave voor dit kwetsbare natuurgebied. Het is duidelijk dat deze stikstofopgave zal leiden tot extra maatregelen voor de landbouw (ook buiten de bufferzone), maar wat precies de gevolgen hiervan zijn voor de mogelijkheden voor extensieve/verbrede landbouw in de bufferzone is nog niet bekend. De focus in het bestudeerde gebiedsproces richt zich vooral op realisatie van de vernatting en niet op realisatie van de stikstofreductie. Deze discussie is 'doorgeschoven' naar een ander gebiedsproces (op een hoger schaalniveau) binnen de gebiedsgerichte aanpak stikstof.

Het gevolg is dat het gebiedsproces Engbertsdijksvenen (realisatie vernatting) gewoon zal worden uitgevoerd en dat de discussie over de mogelijkheden voor extensieve/verbrede landbouw in de hydrologische bufferzone en in het landbouwgebied hieromheen later zal worden gevoerd. Voor de huidige grondeigenaren in de bufferzone betekent dit dat men kan kiezen tussen het accepteren van een (duidelijk) bod om te vertrekken of te blijven met een onduidelijk toekomstperspectief.

Integrale gebiedsontwikkeling op Schiermonnikoog

De case Schiermonnikoog is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling waarin boeren, lokale stakeholders en overheden samenwerken aan een gebiedsproces en een concreet initiatief voor extensivering van de landbouw. Hierbij is cruciaal dat zowel provincie als Rijk zich als partner opstelt in het gebiedsproces en zich ook committeert aan de gemaakte gebiedsafspraken, ondanks dat hiermee niet alle landelijke doelen voor 100% worden gerealiseerd. Rijk en provincie stellen zich ook flexibel op om lokaal maatwerk mogelijk te maken.

Op Schiermonnikoog hebben de boeren, samen met overheden en gebiedspartijen, een gebiedsplan ontwikkeld. Dit plan vormde ook een alternatief voor een eerder provinciaal plan om een specifiek bedrijf – op vrijwillige basis – uit te kopen. Met het gebiedsplan wordt uiteindelijk niet alleen de beoogde verlaging van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied gerealiseerd, maar ook een vorm van duurzame landbouw ontwikkeld. Hierin wordt zowel extensivering van de landbouw als productie van aanvullende natuur- en landschapswaarden als een alternatief verdienmodel (productie Schiermonnikoogse kaas) gerealiseerd. Leerpunt is wel dat dit gebiedsproces veel tijd (en geld) kost. Daarbij gaat het zowel om het proces van omschakeling van de landbouwbedrijven als om de besluitvorming door overheden.

Toch roept de case ook vragen op over de opschaalbaarheid. Daarbij gaat het niet zozeer over de inhoud, maar veel meer over de mate waarin het onderliggende institutionele systeem van doelen, instrumenten en spelregels is toegesneden op dit soort innovatieve initiatieven. Immers, ondanks dat de meeste betrokken partijen zich al vrij snel achter het initiatief schaalden, duurde het nog zeven jaar voordat ook daadwerkelijk een manier was gevonden om het initiatief beleidsmatig mogelijk te maken. Ofwel: het beschikbare geld op een legitieme manier bij de boeren te laten terechtkomen. Bovendien heeft men uiteindelijk moeten kiezen voor het 'geitenpaadje' van de pilot, omdat het structureel aanpassen van regelgeving en instrumenten binnen deze termijn niet mogelijk bleek.

Ten slotte moeten we ook opmerken dat Schiermonnikoog een bijzonder gebied betreft. Doordat het gaat om een eiland, is de problematiek – inclusief omvang gebied en de betrokken landbouwbedrijven – ook relatief overzichtelijk. Het gaat om zeven boeren en een specifiek natuurgebied. Het is ook niet mogelijk om het gebiedsproces verder op te schalen of andere oplossingen te zoeken. Verder bood het toeristische karakter van het eiland specifieke kansen voor het produceren en verkopen van streekproducten. Ook bleek dat

aanzienlijke professionele ondersteuning (onderzoek, advies, procesbegeleiding) van het gebiedsproces noodzakelijk was voor het slagen van dit gebiedsproces.¹

Gebiedsinitiatief Ronde Hoep

In het gebiedsinitiatief Ronde Hoep hebben de boeren zelf een initiatief voor extensivering genomen. Dit initiatief bouwt voort op de lange traditie van actief weidevogelbeheer door boeren in het gebied. Mede hierdoor werd tot wel 15% van hun eigen grond al extensief beheerd. Daardoor ligt de stap naar meer natuurinclusieve landbouw in dit gebied meer voor de hand dan schaalvergroting of intensivering. Toch zijn er ook in de Ronde Hoep boeren die willen intensiveren, omdat het economisch interessanter is. Hiermee komen ook technische maatregelen voor verduurzaming van de landbouw in beeld.

Een algemene barrière van dit gebiedsinitiatief is dat de overheden hun algemene visies nog niet hebben vertaald naar concretere gebiedsdoelen, instrumenten en regelingen. In dit gebiedsinitiatief is ervoor gekozen om vooruitlopend op deze duidelijkheid alvast zelf een gebiedsplan op te stellen. Door de bestaande onduidelijkheid over de uiteindelijke overheidsdoelen en beschikbare beleidsinstrumenten is het voor de bedrijven in het gebied moeilijk om een businessmodel voor de lange termijn te ontwikkelen. In het gebiedsproces is gekozen voor een pragmatische aanpak waarin men aan de gang gaat met maatregelen waarvoor wel financiering is of via best practices en pilots. Voor een brede uitvoering van het gebiedsinitiatief is echter meer nodig.

In dit gebiedsinitiatief zit de overheid (relatief) aan de zijlijn. Hierdoor hebben boeren veel vrijheid om hun eigen plan te ontwikkelen. Dit brengt wel het risico met zich mee dat de huidige gebiedskeuzes extensieve landbouw i.c.m. weidevogelbeheer en de waterstanden die hierbij passen, later weer onder druk komen te staan. Zo kan de overheid vanuit het veenweidebeleid (bodemdaling) uiteindelijk ook kiezen voor het sturen op hogere waterstanden, die niet meer passen bij het door het gebiedsinitiatief beoogde extensieve landbouw i.c.m. weidevogelbeheer.

Barrières en oplossingsrichtingen m.b.t. de realisatie van duurzame landbouw uit de gebiedscases

Via de casestudies naar duurzame landbouw in de gebiedsprocessen Engbertsdijksvenen, Schiermonnikoog en Ronde Hoep komen we tot de volgende vier barrières en bijbehorende oplossingsrichtingen.

1. Ontbreken van een gedeelde probleempceptie

Een – zekere mate van – gemeenschappelijke probleempceptie rondom de onderliggende natuuropgave is een belangrijke voorwaarde voor agrarische ondernemers om in een gebiedsproces te gaan verbreden en/of extensiveren. Gebiedsprocessen bieden goede mogelijkheden om te werken aan deze gemeenschappelijke probleempceptie, maar dit gaat vaak niet vanzelf. Het kost inspanningen en ook tijd. Het is de vraag of deze tijd er altijd is. Met name in doelgerichte gebiedsontwikkeling met strakke deadlines is dit een uitdaging. Zonder een gedeelde probleempceptie is de kans groter dat in gebiedsprocessen niet wordt gekozen voor extensivering/verbreding, maar voor uitkoop/verplaatsing (verdringing) van bestaande landbouwbedrijven en/of technische maatregelen.

2. Het ontbreken van duidelijkheid over overheidsdoelen

Onduidelijkheid over beleidsdoelen is een barrière voor alle typen gebiedsprocessen. Elk type gebiedsproces heeft echter een heel andere oplossingsstrategie om met onduidelijke overheidsdoelen om te gaan. Doelgerichte gebiedsontwikkeling kan in de uitvoering niet goed uit de voeten met onduidelijke doelen. De strategie is het uitgaan van een duidelijk doel en vervolgens nieuwe ontwikkelingen of nieuwe doelen te negeren en/of door te schuiven naar nageschakelde (gebieds)processen. Integrale gebiedsprocessen en gebiedsinitiatieven zijn flexibeler, met als risico dat men moet wachten op concretisering van overheidsdoelen en/of steeds de gemeenschappelijke gebiedsdoelen moet aanpassen. Dit kan leiden tot vertraging in planvorming en uitvoering.

¹ Erisman en Van Wijk (2022) noemen onder meer: Haalbaarheidsstudie biodiversiteit boeren (2015), Marketingstudie, opdracht Royal Hasskoning/DHV m.b.t. reststromen, aanstellen kwartiermaker zuivelhoeve/kaasmakerij (2019), externe voorzitter stuurgroep, projectleiding en procesbegeleiding WING (2020), inschakelen advocatenkantoor voor Europese toestemming.

Een alternatief voor het wachten op duidelijke overheidsdoelen is om proactief concrete gebiedsdoelen op te stellen en hier afspraken over te maken. Het risico is dat deze gebiedsdoelen uiteindelijk niet overeenkomen met de uiteindelijke overheidsdoelen.

3. Nieuwe of tussentijds aangescherpte doelen

De wijze van omgaan met nieuw beleid en regelgeving verschilt sterk per type gebiedsproces. Bij doelgerichte gebiedsontwikkeling worden nieuwe beleidsontwikkelingen (na afronding planvorming) meestal doorgeschoven naar nageschakelde gebiedsprocessen. Een strategie van integrale gebiedsprocessen is om overheden vroegtijdig te committeren aan de gebiedsdoelen. Terugkomen op eerder gemaakte gebiedsafspraken is immers ook voor overheden een risico. In het gebiedsinitiatief is de overheid meestal niet betrokken als partner en is de kans dat de overheid zich ook committeert aan eerder gemaakte gebiedsdoelen kleiner.

4. Ontbreken van overheidsinstrumenten voor extensivering

In alle gebiedsprocessen ontbreekt een geschikt instrumentarium voor extensivering van bestaande boerenbedrijven. Deze barrière heeft in alle drie gebiedsprocessen de realisatie van extensivering/verbreding van de landbouw belemmerd of vertraagd. Het ontbreken van instrumentarium voor extensivering van de landbouw is mede te verklaren uit de decennialange focus op de scheiding tussen natuur en landbouw. Hierdoor zijn er wel instrumenten om landbouw en natuur van elkaar te scheiden, zoals uitkoop/verplaatsing, maar weinig geschikte instrumenten voor verweving van natuur en landbouw. De bestaande instrumenten voor agrarisch en particulier natuurbeheer zijn voor verdere extensivering vaak onvoldoende. Agrarisch natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor duurzame omschakeling naar extensieve landbouwvormen en particulier natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor landbouwbedrijven. Landelijk wordt wel gewerkt aan nieuw instrumentarium (bv. het concept landschapsgrond), maar dit is nog onvoldoende uitgewerkt. Pilots en experimenten lijken een pragmatische oplossing om voor specifieke bedrijven of gebieden de gewenste extensivering toch mogelijk te maken, maar vragen om flinke inspanningen van gebiedspartijen en overheden en brengen hoge transactiekosten met zich mee. Bovendien kunnen op landelijk niveau niet alle opgaven worden gerealiseerd via pilots en experimenten.

Lessen voor toekomstig gebiedsgericht beleid (NPLG)

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zullen naar verwachting gebiedsprocessen een belangrijke rol spelen. Hierin ligt de nadruk op de realisatie van 'onontkoombare' doelen zoals natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat. Hierbij liggen kansen voor extensivering en/of verbreding van de landbouw, maar is het zeker niet vanzelfsprekend dat deze kansen in deze gebiedsprocessen ook echt (kunnen) worden benut. Opvallend is dat in het NPLG (i.v.) tot nu toe veel aandacht is voor de uitwerking en concretisering van de onontkoombare doelen en het perspectief voor de landbouw, maar zeer beperkt aandacht is voor het type gebiedsprocessen waarin deze ambities moeten worden gerealiseerd. Uit onze analyse blijkt dat de keuze voor een bepaald type gebiedsproces gevolgen heeft voor de mate waarin en de manier waarop de overheidsdoelen, en ook de gewenste extensivering/verbreding van de landbouw, in de praktijk worden gerealiseerd.

Meer specifiek zijn op basis van onze analyse de volgende vijf 'lessen' geformuleerd.

Les 1: Extensivering en/of verbreding van de landbouw vraagt om nieuw instrumentarium en expliciet aandacht in gebiedsprocessen

Extensivering/verbreding van de landbouw in gebiedsprocessen is, ondanks alle goede intenties van betrokken partijen, geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk ontbreken vaak nog de concrete instrumenten om dit daadwerkelijk op bedrijfsniveau mogelijk te maken. Voor de andere verduurzamingsroutes (verdringing/uitkoop en technische maatregelen) bestaat dit instrumentarium wel. Zonder concreet instrumentarium voor extensivering/verbreding wordt de kans op realisatie hiervan in gebiedsprocessen kleiner. De kans bestaat dat uitkoop dan wel technische maatregelen de overhand krijgt, terwijl dit niet altijd de meest gewenste oplossing is. Wellicht worden dan de verschillende sectorale NPLG-doelen gehaald, maar komt de beoogde transitie in de landbouw niet dichterbij.

Les 2: Gebiedsprocessen vragen tijd

Gebiedsprocessen waarin verduurzaming van de landbouw een rol speelt, vragen (veel) tijd. Daarbij gaat het niet alleen over formele planvormingsprocessen en procedures, maar ook over het proces van gemeenschappelijke probleemperceptie. De uitgangspunten van het beleid (bv. het bestaan van klimaatproblemen, stikstofgevoeligheid van natuur etc.) worden lang niet altijd zo ervaren op gebiedsniveau. Een zeker gemeenschappelijk probleembesef is echter wel belangrijk indien je wilt bereiken dat bestaande agrariërs een bijdrage gaan leveren aan de oplossing van dit probleem via extensivering en/of verbreding. Het overslaan van deze fase in een gebiedsproces kan ertoe bijdragen dat de overheid steeds vaker moet kiezen voor (gedwongen) uitkoop.

Les 3: Duidelijkheid over gebiedsdoelen én beoogd type gebiedsproces

Duidelijkheid over de overheidsdoelen is belangrijk voor alle gebiedsprocessen. Uit de gebiedscases blijkt dat dit in de praktijk niet altijd eenvoudig is, met name als de overheid meerdere, soms onderling strijdige doelen heeft. Onze analyse laat echter ook zien dat duidelijkheid over overheidsdoelen in de verschillende typen gebiedsprocessen een heel andere functie vervult. In doelgerichte gebiedsontwikkeling vormen deze doelen een niet onderhandelbaar startpunt. Het gebiedsproces gaat dan nog vooral over de manier waarop deze doelen gehaald moeten worden. In integrale gebiedsprocessen zijn de duidelijke overheidsdoelen het startpunt van de onderhandelingen in het gebiedsproces. De uitkomst hiervan kan ook zijn dat deze overheidsdoelen deels niet gerealiseerd gaan worden. De overheid moet zich als partner in deze gebiedsprocessen dan dus ook realiseren dat ze door de gebiedspartijen worden gehouden aan dit bereikte compromis en hier niet zomaar weer op terug kan komen. Dit betekent dat Rijk en provincies dus niet alleen duidelijke doelen moeten meegeven aan gebiedsprocessen, maar ook zullen moeten aangeven wat voor type gebiedsproces ze willen aangaan. Onduidelijkheid hierover kan leiden tot conflicten en verkeerde verwachtingen tussen overheid en gebiedspartijen en zelfs tussen Rijk en provincies.

Les 4: Zoek naar (nieuwe) tussenvormen in gebiedsprocessen

De indeling in type(n) gebiedsprocessen biedt de mogelijkheid om expliciet te zijn over uitgangspunten en verwachtingen van de gebiedsgerichte aanpak. Toch laat de praktijk zien dat tussenvormen soms mogelijk zijn. Zo kan de doelgerichte gebiedsontwikkeling baat hebben bij een 'dubbeldoelstelling' waarin harde overheidsdoelen worden gecombineerd met zachtere gebiedsdoelen (zoals extensieve landbouw). Cruciaal is dan wel dat voor de 'zachtere' doelen ook middelen beschikbaar zijn en dat realisatie hiervan ook prioriteit heeft. Voor integrale gebiedsontwikkeling is een uitdaging om te voorkomen dat dwingende instrumenten op voorhand worden uitgesloten. Een tussenvorm kan zijn dat de inzet van meer dwingende instrumenten achter de hand wordt gehouden, indien vrijwillige realisatie van de gemeenschappelijk vastgestelde doelen niet lukt.

Les 5: Hou in evaluaties van het NPLG rekening met (verschillen in) gebiedsprocessen

In mogelijk toekomstige (lerende) evaluaties van het NPLG (bv. door PBL) is het aan te bevelen om rekening te houden met de gekozen gebiedsaanpak. Dat betekent met name bij integrale gebiedsprocessen en gebiedsinitiatieven dat niet alleen wordt geëvalueerd op de formele overheidsdoelen, maar ook rekening wordt gehouden met vastgestelde gebiedsdoelen. Deze kunnen immers ook afwijken van de formele overheidsdoelen.

Summary

Introduction and research questions

Area processes are a core component in the recent government policy for rural areas as set down in the National Rural Areas Programme (NPLG) (in preparation). These area processes aim to integrate the various policy objectives and move forward the transition to sustainable agriculture. But how does this work in practice? What can we learn from previous experiences with area processes? What barriers to making agriculture more sustainable have been encountered in the different types of area processes and what attempts are made to solve these problems?

This report describes an exploratory study of the possibilities for and barriers to transitioning to sustainable agriculture in integrated and other area processes. In the transition to sustainability the focus of this study is on extensification and diversification, drawing specifically on the experiences in the ongoing area processes for creating a hydrological buffer zone around the Natura 2000 site Engbertsdijksvenen, for biodiverse farming on Schiermonnikoog and the Ronde Hoep area initiative.

Typology of area processes

A typology of area-based policies was developed for the study. The main characteristics of area-based policies and the selected case studies examined in this study are summarised in the table below.

Table S.1 *Forms and characteristics of area-based policy.*

	Goal-oriented area development	Integrated area development	Area initiative	Process-oriented area development
Characteristics	Result and government objectives are central	Result and area objectives are central	Process-oriented and area objectives are central	Process-oriented and government objectives are central
Role of government	Coordinator	Partner	Facilitator	Facilitator/initiator
Instruments	A voluntary phase may be followed by coercive instruments	Voluntary instruments often central. Coercive instruments may be used with the consent of stakeholders in the area	Voluntary instruments	Voluntary instruments
Previous experiences	Room for the River, MIRT projects	Restructuring of sandy soil areas	Facilitative planning, various area initiatives	Land consolidation schemes (to end 1970s), LEADER
Case study	Engbertsdijksvenen	Schiermonnikoog	Ronde Hoep	–

Method

In this study the research questions were answered by carrying out case studies on the transition to sustainable agriculture in three area processes: Engbertsdijksvenen (Overijssel), Schiermonnikoog (Fryslân) and Ronde Hoep (Noord-Holland). The case studies involved interviews and document analysis. Previous experiences with different types of area processes were also used in the general analysis and conclusions.

Goal-oriented area development in Engbertsdijksvenen

In the Engbertsdijksvenen area process the province decided – in consultation with its governmental and social partners – to pursue a form of goal-oriented area development. In this case, that means that the EU nature conservation objectives (Natura 2000) are central to the area process and not up for discussion. The presence of raised bog means that the groundwater levels in the protected area have to be raised, which has consequences for the farms in the surrounding buffer zone. These farmers have been given the opportunity

to adapt their farm management to the wetter conditions, but may also be bought out with full compensation or, if necessary, expropriated (under a provincial zoning plan and the Expropriation Act).

Early in 2022 the expectation was that most farmers in the buffer zone would choose to be bought out. This was due firstly to the fact that most of the farms are large and intensive and either see little to be gained by converting to more extensive and diversified farming or would have great difficulty in making that conversion. The second reason is that for farms that do want to extensify, it is still not clear what type of farming will in fact be possible in the buffer zone. This lack of clarity also stems from the fact that the nitrogen reduction objectives for this vulnerable nature conservation area have not yet been worked out in detail. It is clear that the nitrogen reduction objectives will require farmers to take additional measures (including some outside the buffer zone), but it is not yet known exactly how this will affect the possibilities for extensive/diversified farming in the buffer zone. The area processes studied are geared mainly to rewetting the Natura 2000 site and not to reducing nitrogen emissions/deposition. This latter issue has been 'passed on' to another area process (on a higher scale) under the area-specific approach to nitrogen reduction.

The consequence is that the Engbertsdijksvenen area process (rewetting) will be carried out as is and that the discussion about the possibilities for extensive/diversified farming in the hydrological buffer zone and in the surrounding agricultural area will be held later. For the current landowners in the buffer zone this means that they can choose between accepting a firm offer to leave or remaining, but with no clear prospects for the future.

Integrated area development on Schiermonnikoog

The Schiermonnikoog case is an example of integrated area development in which farmers, local stakeholders and government authorities work together in an area process on a concrete initiative for agricultural extensification. Crucial to this is that both national and provincial government act as partners in the area process and commit themselves to the agreements made, despite the fact that they will not fully achieve (100%) all national objectives. The national and provincial governments should also adopt a flexible approach to permit specific arrangements tailored to the local context.

On Schiermonnikoog the farmers have developed an area plan in cooperation with the government authorities and area stakeholders. This plan is also an alternative to an earlier provincial plan for the voluntary expropriation of a specific farm. Under the area plan not only will the desired reduction in nitrogen deposition in the Natura 2000 site eventually be achieved, but a form of sustainable agriculture will be developed as well. This involves both agricultural extensification and the creation of additional nature and landscape values as an alternative revenue model (production of Schiermonnikoog cheese). A lesson, though, is that this area process costs much time (and money), for both the farm conversion process and the government decision-making process.

However, the case does raise questions about scalability, not so much regarding the substance, but much more about the degree to which the underlying system of goals, instruments and ground rules suits these types of initiative. Despite the fact that most of the parties involved got behind the initiative fairly soon, it took seven years before a way was found to make the initiative consistent with policy, or, in essence, to find a legitimate way to get the available money to the farmers. Moreover, in the end a choice had to be made for the roundabout route of doing a pilot study, because it was impossible to make the necessary structural changes to the regulations and instruments in time.

Finally, we should also note that Schiermonnikoog is a special area. Being an island, the problems – including the size of the area and the farms involved – are relatively manageable. There are seven farms and a specific nature reserve. It is also not possible to scale up the area process or look for alternative solutions. Furthermore, the fact that the island is a tourist destination provides specific opportunities for producing and selling regional products. In addition, a considerable amount of professional support (research, advice, process management) proved to be necessary to ensure the successful completion of the process.²

² Erisman and Van Wijk (2022) mention several instances, including: a feasibility study on biodiverse farming (2015), a marketing study, an assignment by Royal Haskoning/DHV on residual waste streams, appointing a change agent for dairy farm/cheesemaking (2019), an external chair for a steering group, project management and process consulting by WING (2020), appointing a firm of solicitors for European approval.

Ronde Hoep area initiative

In the Ronde Hoep area initiative it was the farmers themselves who took the initiative for extensification. The initiative builds on the long tradition of active meadow bird management by farmers in the area, which meant that up to 15% of their own land was already under an extensive management regime. This made the step to more nature-inclusive farming in this area more logical than scaling up or intensifying production. Nevertheless, some farmers in Ronde Hoep do want to follow the intensification route because it is economically more attractive, which brings technical measures for sustainable agriculture into the picture as well.

A general barrier in this area initiative is that the authorities have not yet translated their strategic visions into more concrete area objectives, instruments and regulations. It was decided not to wait until this has been done, but to draw up an area plan in advance. However, the lack of clarity concerning the eventual government objectives and available instruments make it difficult for the farms in the area to draw up business models for the long term. The area process takes the pragmatic approach of working with measures which already provide financing for best practices and pilot projects. However, more than this is needed for broader implementation of the area initiative.

In this area initiative the government takes more of a back seat, which gives the farmers considerable freedom to develop their own plans. This does entail the risk that the current choices for more extensive farming with meadow bird management and the appropriate groundwater levels may be put at risk at a later date. For instance, the government may finally decide to aim for higher groundwater levels, consistent with its policy for the fen meadow areas (soil subsidence), which will not be suitable for the intended extensive farming and meadow bird management in the area initiative.

Barriers to and possible solutions for achieving sustainable agriculture from the case studies

From the case studies on sustainable agriculture in the Engbertsdijksvenen, Schiermonnikoog and Ronde Hoep area processes, we have identified the following four barriers and associated solutions.

1. Lack of a shared perception of the problem

A more or less shared perception of the problem surrounding the underlying nature conservation objectives is an important condition if farmers are to pursue a strategy of diversification and/or extensification in an area process. Area processes provide good opportunities to work on this common perception of the problem, but this often does not happen of itself. It takes time and effort, but there may not be enough time. In goal-oriented area development with tight deadlines this presents a particular challenge. But without a shared perception of the problem in area processes there is a bigger chance that the choice will not be for farm extensification/diversification, but for the buy-out/relocation of existing farms and/or technical measures.

2. The lack of clarity on government objectives

Lack of clarity on policy goals is a barrier in all types of area processes. Each type of area process, however, has a very different solution strategy for dealing with a lack of clear government objectives. In goal-oriented area development, unclear goals cause problems in implementation. The strategy is to start with a clear goal and then ignore new developments or new goals and/or pass them on to downstream area or other policy processes. Integrated area processes and area initiatives are more flexible, but with the risk of having to wait for government objectives to crystallise and/or having to continually adjust the common area objectives. This can lead to delays in planning and implementation. An alternative to waiting for clear government objectives is to proactively draw up and agree on concrete area objectives. The risk is that these area objectives will not be in line with the eventual government objectives.

3. New or revised objectives that are more ambitious

How new policies and regulations are dealt with varies considerably between the different types of area processes. In goal-oriented area development new policy developments (after the planning has been completed) are usually passed on to downstream area processes. One strategy in integrated area processes is for government authorities to commit to the area objectives early on in the process. This is because once agreements have been made it is risky for government authorities to go back on them. In area initiatives, government authorities are usually not involved as partners and are less likely to commit to previously made agreements.

4. *A lack of government policy instruments for extensification*

All area processes lack suitable policy instruments for the extensification of existing farms. This barrier has blocked or delayed agricultural extensification/diversification in all three area processes. The lack of a policy toolkit for agricultural extensification can be explained partly by the decades long focus on separation of nature and agriculture. As a result there are instruments to keep agriculture and nature apart, such as buy-out/relocation, but few suitable instruments for creating a mix of nature and agriculture. The existing instruments for agri-environment schemes and private conservation management are often insufficient for further extensification. Agri-environmental management offers too few possibilities for the sustainable conversion to extensive forms of farming and private conservation management offers too few possibilities for farm businesses. At the national level a new toolkit is being developed (e.g. the concept of *landschapsgrond*, or 'landscape land'), but is not yet ready for use. Pilot projects and experiments would seem to be a pragmatic solution to make extensification possible for individual farms or areas, but they require considerable effort from the authorities and involve high transaction costs. Moreover, at the national level it is not possible to realise all policy objectives via pilot projects and experiments.

Lessons for future area-based policy (NPLG)

Area processes are expected to play an important part in the National Rural Areas Programme (NPLG), with an emphasis on realising 'unavoidable' goals in areas such as nature conservation, nitrogen, water quality and climate. This presents opportunities for agricultural extensification and/or diversification, but it cannot be taken for granted that these opportunities can or will be exploited in area processes. Curiously enough, until now much attention has been given to turning the unavoidable goals and prospects for farming in the NPLG into concrete objectives, but very little attention has been given to the type of area processes in which these ambitions are to be realised. Our analysis shows that the choice of a particular type of area process has consequences for the extent to which and the way in which the government objectives, and also the desired agricultural extensification/diversification, are to be realised in practice.

More specifically, based on our analysis we have formulated the following five 'lessons'.

Lesson 1: Agricultural extensification and/or diversification requires new instruments and explicit attention in area processes

Despite the good intentions of all parties concerned, agricultural extensification/diversification in area processes cannot be taken for granted. In practice, concrete instruments to make this possible at farm level are often lacking, while instruments for other pathways to sustainability (displacement/buy-out and technical measures) are available. Without concrete instruments for farm extensification/diversification, there is less chance of making this happen in area processes. There is a chance that buy-out or technical measures will prevail, while these are not always the best solutions. The various sectoral goals in the NPLG may well be achieved, but there will not be any progress towards the desired agricultural transition.

Lesson 2: Area processes need time

Area processes involving agricultural extensification need a lot of time to work. It is not just the formal planning procedures and processes that take time, but also the process of arriving at a common perception of the problem. The postulates underlying policy (e.g. the existence of a climate problem, the vulnerability of nature to nitrogen deposition) are by no means always accepted by those in the areas concerned. However, a common perception of the problem is certainly needed before the farmers in the area contribute to solving the problem through farm extensification and/or diversification. Skipping this phase in an area process can lead to the government making increasing use of the buy-out or expropriation option.

Lesson 3: Clarity on area objectives and the intended type of area process

Clarity on the government objectives is important for all area processes. The area case studies show that this is not always easy in practice, particularly if the government has multiple, sometimes conflicting objectives. However, our analysis shows that clarity on government objectives has different functions in the different types of area processes. In goal-oriented area development these objectives are a non-negotiable starting point; the area process is then mainly concerned with how these objectives should be achieved. In integrated area processes, clear government objectives are the starting point for negotiations, the outcome of which may also be that the government objectives cannot be achieved. As a partner in these area processes, the government should realise that it will be held to the compromise agreement by the stakeholders in the area

and cannot simply go back on it. This means that the national and provincial governments must not only set clear objectives for area processes, but should also say what type of area process they want to see. Lack of clarity on this can lead to conflicts and misplaced expectations between government and area stakeholders, and even between national government and the provinces.

Lesson 4: Look for (new) intermediate forms of area process

The classification of area processes presents an opportunity to be clear right from the start about the working principles and expectations of the area-specific approach. Nevertheless, in practice intermediate forms are sometimes possible. For example, a goal-oriented area development may benefit from a 'double objective' in which hard government objectives are combined with softer area objectives (such as extensive agriculture). It is then crucial that resources are also available for the 'softer' goals and that their realisation has priority. A challenge for integrated area development is to prevent the use of coercive instruments being ruled out from the start. An intermediate form could be to keep the use of more coercive instruments in reserve for use should the voluntary approach fail to realise the agreed common goals.

Lesson 5: Take account of the differences between area processes in evaluations of the NPLG

In possible future (reflexive) evaluations of the NPLG (e.g. by the Netherlands Environmental Assessment Agency PBL) it is recommended to take the chosen area-specific approach into account. This means not only evaluating the formal government objectives, but also taking account of the agreed area objectives. This is especially important in integrated area processes and area initiatives, because area objectives may differ from the formal government objectives.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit rapport is een verslag van een verkennende studie naar de mogelijkheden voor en barrières bij de verduurzaming van de landbouw in (integrale) gebiedsprocessen. Bij verduurzaming ligt de focus in deze studie op extensivering en verbreding. Hierbij hebben wij ervoor gekozen om de aandacht vooral te richten op lopende gebiedsprocessen waarin de realisatie van verschillende natuuropgaven centraal staat. Op het eerste gezicht lijkt het logisch dat in deze gebiedsprocessen verduurzaming van de landbouw en realisatie natuurdoelen samen optrekken. Maar is dat wel zo? Op welke barrières stuiten initiatieven voor duurzame landbouw (extensivering, verbreding) in deze gebiedsprocessen en op welke manieren zijn deze barrières in de praktijk – al dan niet – overwonnen? En: Wat betekenen deze inzichten voor de nieuwe gebiedsprocessen die in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) de komende jaren in het landelijk gebied zullen gaan starten?

In paragraaf 1.2 werken we deze thematiek verder uit. Vervolgens schetsen we de onderzoeksvragen die in dit rapport centraal staan (par. 1.3) en de gebruikte onderzoeksmethoden (par. 1.4). In paragraaf 1.5 volgt een leeswijzer voor dit rapport.

1.2 Probleemstelling

Duurzame landbouw als ambitie

Verduurzaming van de landbouw is een belangrijke overheidsambitie. In 2018 brengt LNV de 'Visie Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en verbonden' uit. Hierin staat de ambitie centraal om de omslag te maken naar kringlooplandbouw. Daarbij gaat het onder meer om het duurzaam gebruik van de bodem, realisatie van de doelen uit het Klimaatakkoord, het voorkomen van verspilling van grondstoffen en herstel van de relatie tussen landbouw en natuur. Daarmee is er ook een sterke relatie tussen het streven naar kringlooplandbouw en het concept natuurinclusieve landbouw.

Sectorale beleidsambities

Naast deze algemene ambitie om de landbouw in Nederland te verduurzamen, is er ook een grote variatie aan sectorale doelen voor het landelijk gebied, met grote gevolgen voor de landbouw. Daarin staan de grote opgaven vanuit het NPLG (Rijksoverheid, 2022) op het gebied van natuurherstel, stikstof, waterkwaliteit en klimaat centraal.

Voor natuurherstel gaat het voornamelijk om de Europese verplichtingen om de natuurkwaliteit van de Natura 2000-gebieden te verbeteren (Vogel- en Habitatrichtlijn). De hiermee samenhangende stikstofopgave gaat over het terugbrengen van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zodat deze natuurkwaliteit zich kan herstellen (of in ieder geval niet verder achteruitgaat). De opgave voor waterkwaliteit heeft betrekking op de verplichting om in 2027 te voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water waarin waterkwaliteit centraal staat. De klimaatopgave gaat – voor het landelijk gebied – vooral over het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen vanuit de landbouw en het bijbehorende landgebruik. Hierbij gaat het onder meer om de opgave om de uitstoot van broeikasgassen (en bijbehorende bodemdaling) vanuit het veenweidegebied te verminderen. Hierdoor zullen grondwaterpeilen moeten worden verhoogd, met grote gevolgen voor de landbouw in de veenweidegebieden.

Daarnaast zijn er nog andere beleidsopgaven, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk (Natuurpact), duurzame energie (Regionale Energie Strategieën), de aanleg van bomen (Bossenstrategie), klimaatadaptatie en woningbouw.

Gebiedsgericht beleid

In de startnotitie NPLG (Rijksoverheid, 2022) geeft het Rijk aan dat de verschillende urgente opgaven voor het landelijk gebied (m.n. natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat) via een gebiedsgerichte aanpak verder moeten worden uitgewerkt en tot uitvoering worden gebracht. Dat betekent dat ook op dit gebiedsniveau de verschillende sectorale opgaven worden geconcretiseerd, geïntegreerd en tot uitvoering moeten worden gebracht. Gezien de sterke relatie van al deze sectorale opgaven met landbouw, betekent het dat in deze gebiedsprocessen uiteindelijk ook invulling zal worden gegeven aan de verduurzaming van de landbouw. In deze studie ligt de focus hierbinnen op verbreding en extensivering van de landbouw. Binnen verduurzaming kan ook gekozen worden voor verdringing/uitkoop en/of technische maatregelen.

We kiezen hier voor een brede definitie van gebiedsgericht beleid, waarbij het kan gaan om (sectoraal of integraal) beleid dat per gebied meer specifiek kan worden uitgewerkt. Daarbij onderscheiden we gebiedsgericht beleid van generiek beleid, zoals generieke regelgeving of heffingen. Over het algemeen veronderstelt gebiedsgericht beleid de mogelijkheid om beleid af te stemmen op specifieke (fysieke en sociaaleconomische) omstandigheden in een specifiek gebied.

Verder bouwt de gebiedsgerichte aanpak uit het NPLG voort op een lange traditie van gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied (zie verder kader 1.1).

Kader 1.1 Geschiedenis van gebiedsgericht beleid in Nederland

De gebiedsgerichte aanpak heeft in het Nederlandse landelijk gebied een lange historie. In zekere zin is dit al begonnen tijdens de grote ruilverkavelingen van na de Tweede Wereldoorlog. Hierbij lag de nadruk wel sterk op de sectorale opgaven van voedselproductie d.m.v. het intensiveren en moderniseren van de landbouw. Vanaf de jaren zeventig kwamen daar de belangen van natuur, landschap en recreatie bij, al bleven deze vaak ondergeschikt aan het belang van de landbouw/voedselproductie. Eind jaren tachtig kwam de aandacht in het overheidsbeleid juist meer te liggen op milieudoelen en realisatie van nieuwe natuurgebieden (EHS). In concrete landinrichtingsprocessen werd veelal gepoogd om schaalvergroting en intensivering van de landbouw samen te laten gaan met het realiseren van nieuwe natuur en/of het verminderen van de milieubelasting op deze natuurgebieden (Kuindersma et al., 2020).

Eind jaren tachtig kwam het Rijk, en later ook de provincies, met het concept geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB). Voorbeelden van dit beleid zijn het ROM-gebiedenbeleid, het WCL-beleid en de reconstructie zandgebieden (Boonstra et al., 2007; Driessen en Glasbergen, 1993; Boonstra en Kuindersma, 2008). Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, belangenorganisaties en burgers in een projectmatige bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan specifieke regionale situatie (Boonstra, 2004: 56). Daarbij gaat het dus om het afstemmen en aanpassen van verschillend sectoraal beleid op regionaal niveau, het realiseren van draagvlak, zodat het integrale gebiedsplan ook tot uitvoering komt en het combineren van overheidsdoelen met doelen van andere gebiedsactoren zoals andere overheden, natuurorganisaties en landbouwvertegenwoordigers.

Vaak vraagt het GGB dus om een zekere institutionele ruimte of flexibiliteit in het onderliggende sectorale (gebiedsgerichte) beleid om regionaal gedragen oplossingen te kunnen realiseren. Het GGB heeft ook nadelen. Zo kan het relatief veel tijd kosten om de sectorale doelen te integreren en leiden tot weinig daadkracht in de uitvoering, bijvoorbeeld omdat regionale actoren de inzet van meer dwingende instrumenten op voorhand uitsluiten (vrijwilligheid als spelregel). Ook onderhandelingen met overheden over bijstelling van nationale sectorale doelen en/of aanpassing van nationale spelregels of instrumentarium kunnen veel tijd kosten.

Anno 2022 lijkt het integrale gebiedsgerichte beleid bezig met een comeback in het Nationale Programma Landelijk Gebied (NPLG) en eerder vanuit het Interbestuurlijk Beleidsprogramma (IBP) Vitaal Platteland. In zekere zin is sinds eind jaren tachtig een golfbeweging waar te nemen in de populariteit van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB), afgewisseld met periodes waarin meer nadruk ligt op sectoraal (milieu)beleid. Het integrale gebiedsgerichte beleid komt meestal op als reactie op vastgelopen uitvoering van gestapeld sectoraal beleid. Meer nadruk op sectoraal beleid komt daarentegen voort uit teleurstelling over de concrete doelrealisatie in het integrale gebiedsgerichte beleid en uit meer behoefte aan daadkracht en doorzettingsmacht.

In het NPLG lijken de verwachtingen vanuit het eerdere GGB te worden gecombineerd met juist veel nadruk op het realiseren van de 'onontkoombare' sectorale doelen en bijbehorende doorzettingsmacht. Om deze

reden kijken we in deze studie naar verschillende vormen van gebiedsgericht beleid. Daarbij betrekken we de eerdere ervaringen met het GGB, maar kijken we nadrukkelijk ook naar gebiedsprocessen waarin meer nadruk ligt op realisatie van – vooraf vastgelegde – overheidsdoelen, zoals infrastructuurprojecten.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit project is om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden om via gebiedsgericht beleid, waarin de realisatie van verschillende sectorale overheidsdoelen centraal staat, ook de verduurzaming van de landbouw te stimuleren. De resultaten van deze studie kunnen bijdragen aan toekomstige evaluaties van het beleid voor het landelijk gebied door het PBL. Daarbij denken we voornamelijk aan de gebiedsprocessen die provincies in het kader van het NPLG de komende jaren zullen gaan starten. Het is hiermee vooral een verkennende studie en geen evaluatie van de beschreven gebiedsprocessen.

1.3.1 Afbakening

Gebiedsprocessen waarin de natuuropgave centraal staat

Na een verkenningsfase naar de verschillende sectorale opgaven, die in principe samengaan met verduurzaming van de landbouw in gebiedsprocessen, hebben we besloten om ons in dit project te focussen op gebiedsprocessen waarin de natuuropgave centraal staat. De belangrijkste reden voor deze keuze was dat andere sectorale opgaven, zoals duurzame energie en klimaatadaptatie, in theorie wel mogelijkheden bieden voor de combinatie met verduurzaming van de landbouw in gebiedsprocessen, maar hiervan waren in de praktijk (nog) weinig concrete voorbeelden te vinden. We hebben wel gebiedsplannen gevonden met de ambitie om verduurzaming van de landbouw te combineren met bv. waterveiligheidsopgaven, maar nog niet in uitvoering of er bleek in de uitvoering toch te zijn gekozen voor uitkoop/verplaatsing van de aanwezige landbouwbedrijven. Hierbij moeten we wel aantekenen dat onze inventarisatie beperkt was en we dus niet kunnen uitsluiten dat er in de praktijk wel voorbeelden te vinden zijn.

Vanuit de natuuropgaven (realisatie Natuurnetwerk/PAS) waren wel concrete gebiedsprocessen met een ambitie om de sectorale opgave te combineren met extensivering/verbreding van de landbouw. Het nadeel van deze focus is wel dat deze opgaven – meestal daterend uit de periode 2010-2014 – wat meer een sectoraal karakter hebben. Dit past bij deze periode in het landelijk beleid, waarin de nadruk op meer integraal gebiedsgericht beleid wat werd verlaten (Kuindersma et al., 2020). In het huidige beleid voor het landelijk gebied (NPLG) is de aandacht voor integraal gebiedsgericht beleid wel weer helemaal terug, maar de gebiedsprocessen die hieruit voortkomen, zijn nog niet of nauwelijks opgestart. Toch denken we dat van de – vaak nog lopende – gebiedsprocessen uit het natuurbeleid veel valt te leren voor de toekomstige gebiedsgerichte aanpak vanuit het NPLG. Bovendien heeft deze aanpak als voordeel dat de vergelijkbaarheid van de verschillende casestudies toeneemt.

Verduurzaming van landbouw door extensivering en verbreding

Daarbij richten we ons bij de verduurzaming van de landbouw vooral op extensivering en verbreding. De reden hiervoor is dat deze strategieën goed lijken aan te sluiten bij de huidige gedachtevorming rondom kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw. Daarmee geven we geen oordeel over duurzaamheidsstrategieën waarin de toepassing van innovatieve technieken of de uitkoop van landbouwbedrijven centraal staat. Bovendien zullen we deze strategieën ook behandelen indien deze in de praktijkvoorbeelden voorkomen. Zie kader 1.2 voor een nadere toelichting op landbouwstrategieën.

Kader 1.2 Landbouwstrategieën

Vrijwel al deze opgaven hebben gevolgen voor de landbouw, zonder dat deze gevolgen in het beleid heel precies zijn omschreven. In het algemeen kunnen we de volgende landbouwstrategieën onderscheiden om vorm te geven aan de verschillende sectorale opgaven (Gerritsen et al., 2022):

1. Verdringing
2. Verbreding
3. Technische maatregelen
4. Extensivering

Deze strategieën werken we hieronder verder uit.

Ten eerste kunnen de sectorale claims leiden tot *verdringing* van de landbouw. Dat wil zeggen dat de landbouw wordt uitgekocht en de grond vervolgens een andere functie krijgt, zoals natuur of woningbouw. Verdringing leidt wellicht tot vermindering van de negatieve effecten van de landbouwsector als geheel, maar niet tot verduurzaming van bestaande bedrijven.

Een tweede optie is *verbreding*. Dat betekent dat de landbouwfunctie wordt gecombineerd met een of meerdere andere publieke functies, zoals energieopwekking, natuur, waterberging, zorg of huisverkoop. Verbreding kan bijdragen aan extensivering van landbouwbedrijven indien hierdoor de uitstoot van schadelijke stoffen vanuit de landbouw afneemt en (mogelijk) doordat de verbreding leidt tot een alternatief/aanvullend verdienmodel om afgenomen inkomsten uit de primaire productie – door milieubeperkingen – te compenseren.

Een derde strategie is het treffen van *technische maatregelen*. De verschillende sectorale claims op de landbouwsector leiden tot verdere intensivering en schaalvergroting van bestaande landbouwbedrijven. Door middel van nieuwe technieken en werkwijzen kan in veel gevallen ook de uitstoot van schadelijke stoffen worden beperkt. Daarbij valt te denken aan emissiearme stallen of drainagesystemen (voorkomen bodemdaling en uitstoot broeikasgassen vanuit de (veen)bodem). Hierdoor kan de productie op peil blijven, terwijl de impact op de omgeving afneemt. Het nadeel van deze verduurzamingsstrategie is dat deze technieken meestal ook erg kostbaar zijn en veelal vragen om grote investeringen die vervolgens vaak door verdere intensivering en schaalvergroting moeten worden terugverdiend.

Ten slotte kunnen de verschillende sectorale claims ook leiden tot *extensivering* van de bestaande landbouw. Daarbij kan het gaan om minder productie per hectare dan wel per productie-eenheid (bv. de melkproductie per koe). Overigens kan extensivering ook samengaan met schaalvergroting doordat landbouwbedrijven ervoor kunnen kiezen om de afname van de productie per hectare te compenseren door meer grond aan te kopen. In dat geval vindt indirect ook verdringing (door verplaatsing of stoppen) van andere landbouwbedrijven plaats.

In de praktijk kunnen de verschillende strategieën natuurlijk ook worden gecombineerd op gebiedsniveau of zelfs op bedrijfsniveau. Zo zien we vaak dat extensivering op bedrijfsniveau samengaat met verbreding, bijvoorbeeld door in te zetten op huisverkoop, natuurbeheer of recreatie.

Op basis van het NPLG (Rijksoverheid, 2022) en de onderliggende beleidsopgaven m.b.t. natuur, stikstof, klimaat en waterkwaliteit verwachten we dat de landbouwstrategieën verbreding en extensivering van de landbouw in toekomstige gebiedsprocessen een belangrijke rol gaan spelen. Beleidsmatig wordt dit ook gestimuleerd, onder meer door het streven naar kringlooplandbouw (Ministerie van LNV, 2018), natuurinclusieve landbouw en het maatschappelijk initiatief Deltaplan Biodiversiteit.

1.3.2 Vraagstelling

In deze studie staat de volgende vraagstelling centraal:

Welke barrières en oplossingsrichtingen voor extensivering/verbreding van de landbouw kunnen we onderscheiden in verschillende typen gebiedsprocessen en welke lessen zijn hieruit te trekken voor toekomstige gebiedsprocessen in het kader van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG)?

Dit hebben we vertaald naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid zijn (in theorie) te onderscheiden?
2. Wat zijn in concrete gebiedsprocessen de belangrijkste barrières bij het combineren van duurzame landbouw (extensivering/verbreding) en natuurdoelen?
3. Op welke manieren zijn deze barrières (al dan niet met succes) overwonnen?
4. Welke lessen volgen hieruit voor beleid gericht op verduurzaming van de landbouw in (toekomstige) integrale gebiedsprocessen van het NPLG?

In hoofdstuk 2 gaan we in op onderzoeksvraag 1. In hoofdstuk 2 schetsen we een eigen typologie met vier vormen van gebiedsontwikkeling. Deze typologie bouwt voort op de typologie van vormen van overheidssturing zoals ontwikkeld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (Van der Steen et al., 2015). Dit kader is herkenbaar voor veel beleidsmedewerkers en -onderzoekers. Bovendien sluit het kader goed aan bij het voor gebiedsprocessen relevante onderscheid tussen enerzijds top-down en bottom-up en anderzijds de focus op inhoud/doelen en proces. Onze verwachting is dat het type gebiedsproces gevolgen heeft voor het type barrières dat zich voordoet bij verduurzaming van de landbouw en de manier waarop deze barrières kunnen worden overwonnen.

Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 enkele algemene lessen uit eerder gebiedsgericht beleid en de drie casestudies naar verduurzaming van de landbouw in concrete gebiedsprocessen (onderzoeksvraag 2 en 3). In deze analyses ligt de nadruk op de manier waarop de betrokken actoren de beoogde natuurdoelen trachten te combineren met het realiseren van verbreding en extensivering van de landbouw in het gebied. Daarbij focussen we specifiek op de belangrijkste barrières die zijn opgedoken in de beschreven periode en hoe de betrokken partijen deze barrières – al dan niet met succes – hebben weten te overwinnen. Zie kader 1.3 voor een algemeen overzicht van barrières.

Kader 1.3 Barrières in gebiedsprocessen

Vanwege het feit dat deze studie een sterk explorerend karakter heeft, is niet gekozen voor een strak omschreven typologie van typen barrières. Wel kunnen we voortbouwen op eerdere empirische overzichten van barrières in groene besluitvormingsprocessen, zoals gebiedsprocessen. Zo noemen Breeman et al., 2009: 284-289) de volgende barrières:

1. *Ambigüiteit in (formele) kaders en regels* – Onduidelijkheid over (formele) kaders en regels kan een belangrijke barrière zijn in (integrale) gebiedsprocessen en daarmee de realisatie van duurzame landbouw tegenhouden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om onduidelijkheid over de rollen en taken die partijen hebben in het gebiedsproces, de onderliggende probleemanalyse, de toe te passen regels en beleidsinstrumenten.
2. *Multi-levelproblemen* – Multi-levelproblemen gaan over barrières die ontstaan door de betrokkenheid van verschillende overheidslagen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de afstemming van de verschillende doelen en strategieën van verschillende overheden en het verloop van het continue proces van onderhandeling en heronderhandeling tussen deze bestuurslagen. Een gebrek aan coördinatie en afstemming kan bijdragen aan deze barrières.
3. *Multi-actorproblemen* – In gebiedsprocessen heb je ook met verschillende typen actoren te maken, niet alleen vanuit de overheid, maar ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en (groepen) burgers. Gebiedsprocessen kunnen een bijdrage leveren aan de consensus tussen deze partijen door een goed gebiedsproces. Daarbij ligt ook altijd het gevaar op de loer dat te veel partijen worden betrokken waardoor de complexiteit te groot wordt of juist dat partijen worden uitgesloten, die later in het proces nog gaan protesteren of procederen tegen de bereikte compromissen.

Vervolgens schetsen we in paragraaf 4.4 enkele lessen voor toekomstig gebiedsgericht beleid, gericht op verduurzaming van de landbouw in integrale gebiedsprocessen (onderzoeksvraag 4). Daarbij richten we ons met name op de gebiedsprocessen die voortkomen uit (of te maken krijgen met) de opgaven uit het – binnenkort te verschijnen – Nationaal Programma Landelijk Gebied.

1.4 Methode van onderzoek

In deze studie is gekozen voor een combinatie van literatuuranalyse en casestudies. In de literatuuranalyse ligt de focus op eerdere ervaringen met (integrale) gebiedsprocessen. Daarbij is gebruikgemaakt van eerdere gebiedsanalyses en evaluaties van gebiedsgericht beleid.

Literatuuranalyse

In deze studie hebben we een algemene analyse uitgevoerd naar eerdere gebiedsprocessen. Deze (beperkte) analyse is vooral gebaseerd op eerdere analyses en evaluaties van (integraal) gebiedsgericht beleid. Daarbij lag de nadruk op de reconstructie zandgebieden, het ROM-gebiedenbeleid, Ruimte voor de Rivier en de gebiedsgerichte uitvoering van het Natuurpact.

Caseselectie

Voor het empirische onderzoek is gebruikgemaakt van casestudies naar lopende gebiedsprocessen waarin zowel natuuropgaven een rol spelen als verduurzaming van de landbouw (met de focus op verbreding en extensivering). Het moest gaan om lopende gebiedsprocessen vanwege onze focus op concrete empirische barrières voor verduurzaming van de landbouw in gebiedsprocessen en de manier waarop hiermee in deze gebiedsprocessen is omgegaan. De belangrijkste reden dat voor lopende gebiedsprocessen is gekozen en niet voor reeds afgeronde gebiedsprocessen, is de vaak zeer lange doorlooptijd van gebiedsprocessen en de wens om onderzoek te doen naar de huidige vraagstukken rondom verduurzaming van de landbouw.

Vanwege het verkennende karakter van deze studie wilden we een maximale variatie in typen gebiedsprocessen (zie par. 2.2). Vanwege beperkingen in budget en tijd is gekozen voor drie casestudies. Naast de variatie in typen gebiedsprocessen en de ambitie om extensivering/verbreding van de landbouw in het gebied te realiseren, zijn de volgende criteria voor de selectie van casestudies gebruikt: (1) een zekere geografische spreiding over het land (grondsoorten, provincies) en (2) de gebiedsprocessen moeten relatief ver in de (regionale) planvorming en/of in uitvoering zijn. Dit laatste criterium is van belang om iets over de concrete barrières in besluitvormingsprocessen te kunnen zeggen en hoe deze in de praktijk al dan niet zijn opgelost.

In de praktijk bleek uit het ruim aanwezige aantal gebiedsprocessen op het gebied van natuur toch lastig om gebiedsprocessen te vinden waar ook extensivering en/of verbreding van de landbouw een belangrijk onderdeel was van de integrale gebiedsvisie/-realisatiestrategie. Tijdens het verkennen van mogelijke casestudies bleek vaak gekozen te zijn voor een sectorale strategie gericht op natuurdoelen in combinatie met voornamelijk verdringing (uitkoop) van de landbouw.

Uiteindelijk hebben we de volgende gebiedsprocessen geselecteerd:

1. *Engbertsdijksvenen* – In dit gebiedsproces staan de overheidsdoelen (Natura 2000) centraal; het heeft vooral kenmerken vanuit het sturingsmodel presterende overheid. Toch doet de provincie Overijssel in de vorm van een gebiedsproces ook een poging om de realisatie van deze doelen (als meekoppelkans) te combineren met andere gebiedsdoelen en is er in de realisatiestrategie een voorkeur voor zelfrealisatie door de bestaande landbouwbedrijven.
2. *Schiermonnikoog* – In dit gebiedsproces komt de provincie Fryslân in het kader van de Natura 2000-doelen (en de PAS) met het voornemen om een van de landbouwbedrijven uit te kopen en de grond om te vormen naar natuur. Belangrijkste doel is om de stikstofdepositie om het omliggende duingebied te verlagen. Hierop komen de zeven boeren met een alternatief plan om de natuurdoelen en verlaging stikstofdepositie op een andere manier te reduceren, namelijk door extensivering en verbreding van alle zeven boerenbedrijven op het eiland. Hiermee komt een gezamenlijk gebiedsproces op gang waarbij de gebiedspartijen samen met de provincie en LNV zoeken naar de beleidsruimte om het gebiedsinitiatief ook daadwerkelijk mogelijk te maken binnen de bestaande beleidskaders. Dit gebiedsproces is uiteindelijk te karakteriseren als samenwerkende overheid, al komen ook de presterende en de responsieve overheid aan de orde.
3. *Ronde Hoep* – In dit gebied, onder de rook van Amsterdam, komt een groep boeren met het initiatief om de landbouw in het gebied te extensiveren en zich sterk te richten op weidevogelbeheer. Realisatie van de plannen hangt echter sterk af van overheidsfinanciering en -instrumenten. Voorlopig worden vooral pilots en experimenten gefinancierd, omdat de overheden nog bezig zijn om de doelen te bepalen voor het gebied. Een bedreiging voor de bottom-up-plannen is dat de overheden uiteindelijk gaan kiezen voor een sterke verhoging van de grondwaterpeilen, waardoor ook extensieve landbouw en weidevogelbeheer in het gedrang kunnen gaan komen. Dit gebiedsproces heeft vooral kenmerken van de responsieve overheid.

Aanpak casestudies

In de casestudies is gebruikgemaakt van bestaande bronnen (eerder onderzoek, beleidsdocumenten etc.) en interviews met de belangrijkste stakeholders (zie bijlage 1). De interviewverslagen zijn ter goedkeuring en controle voorgelegd aan de respondenten. Vervolgens zijn de casebeschrijvingen ook voorgelegd aan de respondenten en (indien nodig) aangepast.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is verder als volgt. In hoofdstuk 2 gaan we in op het concept en eerdere ervaringen met (integraal) gebiedsgericht beleid. Hoofdstuk 3 bevat de beschrijvingen en vergelijkende analyse van de casestudies. Ten slotte trekken we in hoofdstuk 4 de conclusies en doen we enkele aanbevelingen voor het toekomstige integraal gebiedsgerichte beleid in het kader van het NPLG.

2 Vormen van gebiedsgerichte sturing

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de – in theorie – mogelijke vormen van integraal gebiedsgericht beleid (par. 2.2) en op eerdere ervaringen met integraal gebiedsgericht beleid in relatie tot de verduurzaming van de landbouw (par. 2.3).

De term gebiedsgericht beleid is in algemene zin de tegenhanger van generiek beleid. Waar generiek beleid in gelijke mate gericht is op iedereen of het hele land, biedt gebiedsgericht beleid juist de mogelijkheid om maatwerk te bieden, rekening houdend met de specifieke fysieke en/of sociaaleconomische kenmerken van een gebied.

In de literatuur over integraal gebiedsgericht beleid (Boonstra, 2004; Glasbergen en Driessen, 1993; Van Tatenhove, 1993) wordt deze term vaak gebruikt voor het geïntegreerd gebiedsgerichte beleid waarin in een soort netwerkachtige structuur wordt onderhandeld over de afstemming en uitvoering van verschillende doelen. Daarbij gaat het niet alleen over overheidsdoelen, maar ook om de doelen van andere gebiedspartijen, zoals boeren, natuurorganisaties, recreanten en inwoners.

In deze studie kiezen we voor een bredere definitie van gebiedsgerichte sturing. Daaronder kunnen ook gebiedsprocessen vallen waarin de realisatie van – soms ook vrij sectorale – overheidsdoelen centraal staat en gebiedsprocessen die vooral vanuit de samenleving worden ontwikkeld. Hiertoe hebben we in de volgende paragraaf het NSOB-sturingskader vertaald naar een typologie van gebiedsprocessen.

Daarin besteden we aandacht aan:

- De belangrijkste kenmerken van dit type gebiedsprocessen
- De rol van de overheid
- Passende beleidsinstrumenten
- Participatie van stakeholders
- Praktijkvoorbeelden en ervaringen uit het verleden
- De rol van monitoring en evaluatie

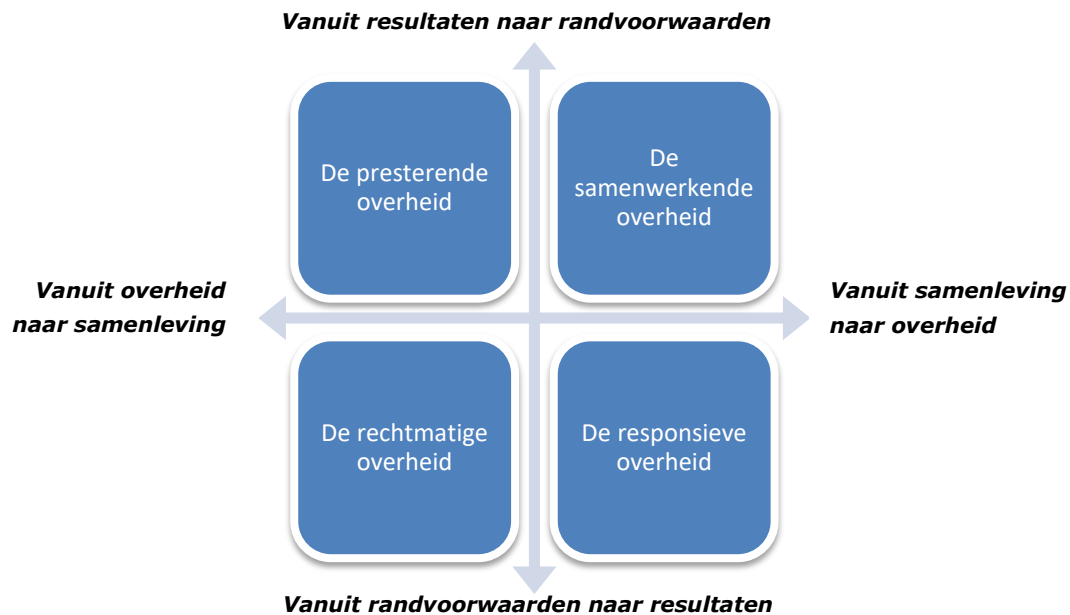
In paragraaf 2.3 gaan we vervolgens in op de beoogde vorm(en) van gebiedsgerichte sturing in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), dat momenteel in voorbereiding is. Hiermee schetsen we het toekomstige kader voor veel nieuwe (en bestaande) gebiedsprocessen in het landelijk gebied. Uiteindelijk willen we met behulp van deze studie lessen trekken voor gebiedsgerichte sturing in het kader van het NPLG.

2.2 Vormen van (integraal) gebiedsgericht beleid

In deze studie bouwen we voor een typologie van integraal gebiedsgericht beleid voort op de typologie van de NSOB (Van der Steen et al., 2014). Dit kader gaat uit van twee variabelen: (1) de verhouding tussen overheidssturing op randvoorwaarden dan wel op resultaten (verticale as) en (2) de verhouding overheid-samenleving (horizontaal). Een verdere toelichting op deze typologie is gegeven in kader 2.1.

Kader 2.1 Typologie sturing

De NSOB-typologie gaat uit van twee variabelen: (1) de verhouding tussen overheidssturing op randvoorwaarden en resultaten (verticaal) en (2) de verhouding overheid-samenleving (horizontaal). Hiermee ontstaat een assenstelsel met vier ideaaltypische vormen van sturing met elk een eigen sturingslogica en bijbehorende overheidsrollen.



Figuur 2.1 Typologie van overheidssturing (uit: Van der Steen et al., 2015: 23).

Aan de linkerkant van het schema staat de overheid centraal en speelt de samenleving in feite een ondergeschikte rol.

De *rechtmatige overheid* gaat uit van de randvoorwaarden, zoals democratische besluitvorming of verantwoording, en daaruit volgen de resultaten. Randvoorwaarden komen hier dus vóór de resultaten. Dat betekent dat het risico dus bestaat dat aan de randvoorwaarden is voldaan, maar dat doelrealisatie achterblijft ('operatie geslaagd, patiënt overleden'). De overheid heeft vanuit dit perspectief een sterk legalistische/juridische rol als scheidsrechter. Handelen is goed als het volgens de juiste juridisch-democratische procedures is verlopen, besluiten zorgvuldig tot stand zijn gekomen en het proces controleerbaar is.

De *presterende overheid* gaat juist uit van de overheidsdoelen met minder aandacht voor de manier waarop deze gerealiseerd worden. De doelen moeten op tijd, binnen budget, volgens vastgelegde afspraken en bij voorkeur met kwantitatief vastgestelde aantallen worden gerealiseerd. Randvoorwaarden zijn belangrijk, maar de resultaten zijn belangrijker. Het gevaar bestaat dat de afgesproken resultaten worden behaald, maar dat het achterliggende overheidsdoel niet wordt gehaald. De overheid heeft vanuit dit perspectief meer een rol als manager, die ervoor moet zorgen dat afrekenbare doelen worden afgesproken en ook worden gerealiseerd. Veelal wordt de presterende overheid gekoppeld aan het gedachtegoed vanuit New Public Management (NPM). Daaraan is sterk het scheiden van beleid en uitvoering en het stellen van doelen en middelen verbonden. De overheid is verantwoordelijk voor het sturen op doelen, maar moet zich onthouden van het geven van gedetailleerde instructies/ middelvoorschriften over hoe die doelen moeten worden bereikt ('steering, not the rowing') (Osborne and Gaebler, 1992).

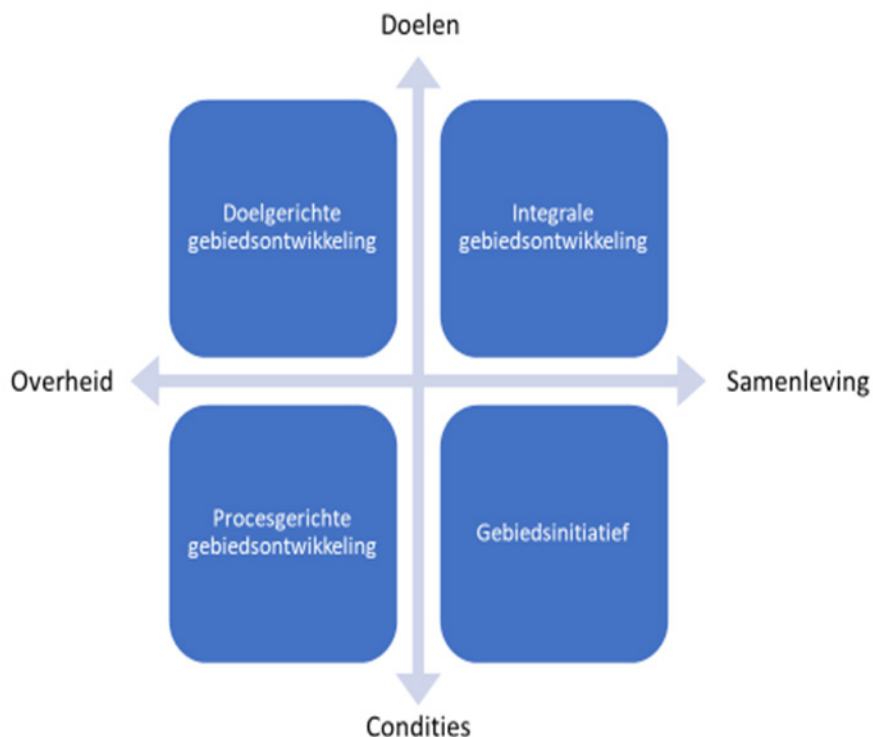
Aan de rechterkant van het schema speelt de samenleving een gelijkwaardige of zelfs bovengeschiede rol ten opzichte van de overheid. In de bestuurskundige literatuur wordt het integraal gebiedsgericht werken meestal hier gepositioneerd. Daarbij kan veel nadruk liggen op de 'samenwerkende overheid', waarin overheid en maatschappelijke partijen samen optrekken, maar kan ook de nadruk liggen op de 'reflexieve overheid', waarin het initiatief juist uit de samenleving komt.

De *samenwerkende overheid* gaat uit van maatschappelijke partijen die samen met de overheid afspraken maken over gemeenschappelijke doelen en deze gemeenschappelijke doelen vervolgens ook gemeenschappelijk gaan realiseren. De gemeenschappelijke doelen en afspraken worden bijvoorbeeld vastgelegd in de vorm van een PPS, een contract, een convenant of een gemeenschappelijk gebiedsplan. De overheid heeft in dit perspectief een rol als partner, die met andere partijen onderhandelt om gemeenschappelijke doelen op te stellen en vervolgens ook alles eraan doet om deze afspraken te realiseren. Daarbij staan de overheidsdoelen naast de doelen van de andere partijen. De overheidsdoelen zijn vanuit dit perspectief ook onderdeel van de onderhandelingen. Het enige dat telt, is het realiseren van de samen afgesproken doelen.

Kader 2.1 Typologie sturing

De *responsieve overheid* gaat juist uit van een actieve samenleving die zelf met concrete initiatieven komt. De overheid moet zich verhouden tot deze initiatieven en bepalen of ze kunnen bijdragen aan het realiseren van de overheidsdoelen. De overheid kan vanuit dit perspectief partijen uitnodigen om met initiatieven te komen, maar maatschappelijke partijen kunnen ook zonder uitnodiging met een initiatief komen. Indien er initiatieven komen, dan is de rol van de overheid om te bepalen of en zo ja hoe ze het maatschappelijk initiatief kunnen verbinden aan de eigen doelen en hoe dit te faciliteren.

Het NSOB-kader hebben we voor deze studie gebruikt om tot een typologie van gebiedsprocessen te komen (hoofdstuk 2). Hierbij is het assenkruis uit het NSOB-kader gebruikt en ontstaan vervolgens vier ideaaltypische vormen van gebiedsprocessen met elk een eigen sturingslogica en bijbehorende overheidsrollen (zie figuur 2.2). Deze zullen we nu per type kort toelichten.



Figuur 2.2 Vormen van sturing in gebiedsgericht beleid.

Vooraf willen we nog wel de volgende opmerkingen/kanttekeningen maken bij de geschetste typologie:

1. De typologie is ideaaltypisch. Dat betekent dat in de praktijk ook tussenvormen mogelijk zijn en dat ook niet altijd precies duidelijk is welk type dominant is. Ook kunnen verschillende actoren hier een ander perspectief op hebben.
2. De praktijk is dynamisch. Dat betekent dat vormen in elkaar over kunnen gaan. Zo kan een gebiedsinitiatief – doordat de overheid de rol van partner gaat aannemen – veranderen in integrale gebiedsontwikkeling.
3. In de praktijk kan – ook binnen de overheid – spanning ontstaan tussen het sturen op doelen en op randvoorwaarden. Zo kan het voor het realiseren van de doelen nodig zijn om bepaalde instrumenten in te zetten, die vanwege meer algemene spelregels – zoals rechtmatigheid of het EU verbod op staatssteun – niet zijn toegestaan. Op dat moment kan de overheid kiezen voor het aanpassen van deze algemene spelregels (binnendoor) of juist kiezen voor pragmatische oplossingen waardoor de gekozen oplossing wel mogelijk wordt, maar zonder de algemene spelregels aan te passen (buitenom). Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van pilots en experimenten waardoor soms uitzonderingen op algemene spelregels mogelijk zijn.

Doelgerichte gebiedsontwikkeling

In doelgerichte gebiedsontwikkeling (NSOB-typologie 'presterende overheid') staan de overheidsdoelen centraal en wordt vooral vanuit realisatie van deze doelen naar de samenleving gekeken. Dat wil vooral zeggen dat de realisatie van overheidsdoelen – liefst ook gekwantificeerd – centraal staat. Succes hangt hierbij vooral samen met realisatie van deze vooraf afgesproken doelen en het afgesproken tijdspad. Monitoring en evaluatie zullen vooral ook op deze overheidsdoelen gericht zijn.

Voor integrale gebiedsgericht beleid betekent het dus een centrale regierol voor de overheid. Daarbij kan het zowel gaan om Rijk, provincie of andere overheden. Dit kan ook betekenen dat de uitvoering op afstand is geplaatst van de beleidsvorming. De doelen zijn immers duidelijk en hier kunnen ook met andere (uitvoerings)organisaties duidelijke (en liefst afdwingbare) prestatieafspraken over worden gemaakt.

Ondanks dat de sturingsvorm niet automatisch leidt tot de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten, past de inzet van meer dwingende beleidsinstrumenten wel bij deze vorm van gebiedsgericht beleid. De doelen moeten immers worden gerealiseerd en indien dit vraagt om meer dwingende instrumenten, dan zullen deze vanuit de filosofie van deze sturingsvorm ook ingezet moeten worden. Binnen het bestaande instrumentarium kan daarbij gedacht worden aan de inzet van wettelijke herverkaveling en onteigening.

Overigens betekent het feit dat de overheidsdoelen centraal staan niet dat participatie geen rol kan spelen in deze vorm van gebiedsontwikkeling of dat doelen van andere partijen niet kunnen worden meegenomen. Bij de participatie van andere stakeholders en ook het meenemen, zullen de overheidsdoelen echter niet ter discussie staan. Wel kunnen de wensen van andere partijen worden meegenomen bij de precieze uitwerking van deze doelen of kunnen andere doelen worden mee gekoppeld. De term meekoppelende doelen wijst er ook op dat deze doelen meegenomen kunnen worden, maar dat ze niet gelijkwaardig zijn aan de centrale overheidsdoelen.

Het meekoppelen van andere doelen om draagvlak voor deze vorm van gebiedsgericht beleid te ontwikkelen, kan ook het karakter krijgen van het afkopen van deze belangen. Hiermee kunnen de kosten van het gebiedsproces sterk oplopen. Een voorbeeld van een dergelijk mechanisme is de aanleg van de Betuwelijn waarbij de kosten flink uitstegen boven het oorspronkelijke budget, vooral door wensen vanuit de politiek en de samenleving om eventuele overlast voor omwonenden te compenseren.

Een bijzonder voorbeeld van dit type gebiedsprocessen zien we vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw in het rivierengebied onder de noemer 'Ruimte voor de Rivier'. Dit gebiedsgerichte beleid kwam tot stand na de hoogwaterstanden en (bijna-)overstromingen van 1993 en 1995 en in eerste instantie vooral gericht op waterveiligheid. Het bijzondere was dat dit sectorale doel werd gekoppeld aan het doel van vergroten ruimtelijke kwaliteit, waarmee in de praktijk veel nieuwe natuur in de uiterwaarden is gerealiseerd. Deze dubbeldoelstelling was bijzonder, omdat de urgentie en bijbehorend dwingend instrumentarium van de hoogwaterveiligheid werd gekoppeld aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Overigens betekende dit voor de landbouw wel dat al dan niet gedwongen uitkoop zowel vanuit waterveiligheid als vanuit natuurontwikkeling de geprefereerde optie was en dat verduurzaming van de landbouw hier in de praktijk weinig aandacht kreeg.

Ondanks Ruimte voor de rivier blijken in de praktijk veel van dit type gebiedsprocessen vooral een sectorale focus te hebben. Dit betekent dat één specifiek overheidsdoel centraal staat. Daarbij kan het gaan om de aanleg van een weg of specifieke dijkverhogingen of andere waterveiligheidsprojecten. Naarmate de bijbehorende overheidsinvesteringen nadrukkelijker zijn verbonden aan een specifiek sectoraal doel nemen de kansen op integratie met of meekoppeling van andere sectorale doelen ook af.

Voorbeelden kennen we vooral vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Vanuit dit perspectief is deze vorm van gebiedsontwikkeling in de praktijk sterk gekoppeld aan uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat. In het beleid voor het landelijk gebied zijn de voorbeelden van deze vorm van gebiedsontwikkeling beperkt, omdat meestal meer nadruk ligt op netwerksturing en integrale gebiedsontwikkeling (zie hierna) en uitvoering door provincies en voorheen DLG. Toch zijn recentelijk wel enkele uitzonderingen ontstaan, met name als gevolg van de stikstof-/natuuropgave. Zo heeft de provincie Overijssel in het kader van de PAS-opgave rondom de 24 Natura 2000-gebieden een gebiedsproces opgezet

waarin de natuurdoelen centraal staan en ook dwingend instrumentarium als onteigening kan worden ingezet. Over deze doelen en de termijn waarop ze gerealiseerd moeten worden, valt ook niet te onderhandelen. In hoofdstuk 3 gaan we in op een van deze gebiedsprocessen, namelijk Engbertsdijksvenen.

In sommige gebiedsprocessen is het mogelijk om de manier waarop de doelen worden gerealiseerd, aan te passen. Zo was in het programma Ruimte voor de Rivier de mogelijkheid opgenomen voor een omwisselbesluit. Dit gaf regionale bestuurders de mogelijkheid om een gebiedsproject om te wisselen als zij een beter alternatief voorstel hadden dat eenzelfde of grotere waterstanddaling zou realiseren, geen extra rijksbudget zou vereisen en/of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zou opleveren. In het programma Ruimte voor de Rivier is hier twee keer gebruik van gemaakt (Programmabureau Ruimte voor de Rivier, 2017: 61). Een dergelijk omwisselbesluit – of uitdaagrecht – biedt mogelijkheden voor stakeholders om met een alternatief plan te komen. Toch rekenen we dit omwisselbesluit niet tot de vorm gebiedsinitiatief, omdat in dit geval toch de doelen en randvoorwaarden van de overheid centraal staan. Andere actoren mogen slechts een alternatieve manier ontwikkelen om deze doelen te realiseren en kunnen niet de doelen en randvoorwaarden zelf ter discussie stellen.

Monitoring en evaluatie in dit type gebiedsontwikkeling zijn vooral gericht op het realiseren van de oorspronkelijke (overheids)doelen. Deze doelen liggen immers op voorhand vast.

Integrale gebiedsontwikkeling

Integrale gebiedsontwikkeling gaat uit van de sturingsvorm netwerksturing (NSOB-typologie 'samenwerkende overheid'). In deze vorm van gebiedsprocessen ligt, net als bij doelgerichte gebiedsontwikkeling, de focus op de realisatie van concrete doelen. Het grote verschil zit echter in de manier waarop deze doelen tot stand komen. In integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op de gemeenschappelijke doelen van de betrokken actoren. Overheidsdoelen zijn hier onderdeel van en vaak de aanleiding, maar vormen niet per definitie het uitgangspunt.

Meestal is sprake van onderhandeling over de uitwerking en integratie van vaak heel uiteenlopende overheidsdoelen op gebiedsniveau. Dit is een kenmerkend verschil met de hiervoor beschreven vorm van gebiedsontwikkeling, waarin deze doelen juist niet ter discussie staan. In de onderhandelingen spelen, naast de verschillende overheidsdoelen, ook doelen (en problemen) van andere actoren (zoals maatschappelijke organisaties en (groepen) burgers) een rol. Meestal resulteren deze onderhandelingen in een gemeenschappelijke visie en/of gebiedsplan. Dit plan is vervolgens het uitgangspunt voor realisatie. Dit kan betekenen dat specifieke, vaak sectorale overheidsdoelen ook zijn aangepast en dus niet geheel of op een andere manier worden gerealiseerd.

Voor de overheid kan dit dus betekenen dat het de oorspronkelijke doelen niet helemaal realiseert. Het voordeel voor de overheid is wel – zo is de gedachte – dat de kans op uitvoering van deze doelen toeneemt door het draagvlak voor het gemeenschappelijke gebiedsplan. Alle partijen hebben immers hun inbreng gehad in dit gebiedsplan en hebben belang bij de uitvoering van dit plan, zelfs als bepaalde onderdelen uit het plan niet direct in hun belang zijn.

De rol van de overheid is in dit soort gebiedsprocessen meestal tweeledig. Ten eerste vertegenwoordigen overheden hun eigen belangen (lees: beleidsdoelen), die ze in de onderhandelingen zo veel mogelijk willen realiseren. Ten tweede vervult de overheid vaak ook de rol van gebiedsregisseur. Dat betekent dat bijvoorbeeld Rijk of provincie verantwoordelijkheid neemt voor het verloop van het proces en dat dit proces leidt tot een gemeenschappelijk resultaat met inbreng van alle (relevante) actoren. Ten slotte speelt de overheid ook vaak een rol in de financiering en instrumentering van deze gebiedsprocessen.

Daarbij blijkt niet zelden dat op gebiedsniveau bedachte oplossingen stuiten op nationale regelgeving of andere spelregels, die implementatie of financiering van lokale oplossingen in de weg staat. Zo werd in een regionale pilot van de reconstructie zandgebieden het instrument Ruimte voor Ruimte ontwikkeld om de sloop van vrijkomende agrarische bebouwing, en daarmee het stoppen van veehouderijbedrijven, te financieren door het bouwen van extra woningen. Hiervoor was een aanpassing van het restrictieve nationale ruimtelijke beleid nodig (bouw extra woningen in het landelijk gebied). In dit geval werden hierover

afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden in het Pact van Brakkenstein. Zonder deze afspraken was toepassing van dit instrument niet mogelijk geweest (Bleumink, 2007).

Bij integrale gebiedsprocessen in het landelijk gebied staan in de praktijk veelal vrijwillige instrumenten centraal, zoals vrijwillige grondaankoop en kavelruil. Dit past goed bij de Nederlandse poldercultuur om 'er samen uit te komen'. Dwingend instrumentarium, zoals onteigening en wettelijke herverkaveling, kan in theorie best worden ingepast in deze vorm van gebiedsgericht beleid, mits de samenwerkende partijen hier ook gezamenlijk afspraken over maken. Uit evaluaties van eerder gebiedsgericht beleid (zoals Reconstructie of ILG) blijkt echter steeds dat de beschikbare dwingende instrumenten zeer beperkt worden ingezet, omdat met name provincies, maar ook landbouworganisaties, aangeven dat deze instrumenten niet passen in de cultuur van het beleid voor het landelijk gebied (Boonstra, 2004; Boonstra et al., 2014; Fleurke et al., 2021).

Deze vorm van gebiedsgericht beleid heeft ook gevolgen voor de monitoring en evaluatie. De passendste vorm is dat monitoring en evaluatie aansluiten op de gemeenschappelijke doelen die op gebiedsniveau zijn afgesproken. In de praktijk blijken monitoring en evaluatie niet afgestemd op deze vorm van gebiedsgericht beleid en gaan daarbij veelal uit van de formele (en vaak sectorale) overheidsdoelen. Vanwege het feit dat hier op gebiedsniveau vaak andere afspraken over zijn gemaakt, kan dit in de praktijk tot spanningen leiden.

In de praktijk heeft deze vorm van gebiedsgericht beleid ook nadelen. Zo kan het overleggen en afstemmen tussen verschillende actoren veel tijd vragen en worden lokale compromissen niet zelden weer ingehaald door nieuwe nationale of internationale beleidsontwikkelingen of regelgeving. Verder kan spanning ontstaan tussen integrale gebiedsprocessen en de maatschappelijke of politieke druk om (inter)nationale doelen wel geheel te realiseren, terwijl op gebiedsniveau is afgesproken om dit slechts voor een deel te doen.

Gebiedsinitiatief

In het gebiedsinitiatief staat juist de maatschappelijke dynamiek centraal. Deze vorm van gebiedsontwikkeling komt primair uit de samenleving zelf en dus niet uit overheidsdoelen. De overheid reageert binnen dit model vooral op initiatieven van anderen (NSOB-typologie 'responsieve overheid'). Als het initiatief (deels) aansluit bij overheidsdoelen, kan het verstandig zijn om het initiatief – indien nodig – te ondersteunen. Als het initiatief ingaat tegen overheidsdoelen kan het ook zo zijn dat het nodig is om het gebiedsinitiatief actief te stoppen. Daarnaast kan de overheid ook: 'gewoon niets doen en laten bestaan' (Van der Steen et al., 2020: 23). Het lastige is dat vaak niet precies duidelijk is in hoeverre een initiatief wel of niet bijdraagt aan overheidsdoelen en het besluit hoe hiermee om te gaan, vraagt om politieke besluitvorming.

De rol van de overheid is dus in eerste instantie vooral een afwachtende, reactieve houding. Nadat de overheid heeft besloten dat het initiatief past in de eigen beleidsagenda dan wel beleidsdoelen, kan dit veranderen in een actieve partnerrol of een meer faciliterende rol op afstand. Indien de overheid hiermee een actievere partnerrol gaat aannemen, kan de sturingsvorm ook veranderen in de richting van de netwerkende overheid (integrale gebiedsontwikkeling).

De overheid kan partijen ook actief uitnodigen om – binnen bepaalde randvoorwaarden – met eigen initiatieven te komen. Dit wordt ook wel uitnodigingsplanologie genoemd. Hierbij denkt de overheid al vooraf na over de kaders en randvoorwaarden waaraan de initiatieven moeten voldoen. Binnen de vorm uitnodigingsplanologie gaat het specifiek over toestemming voor specifieke ruimtelijke ingrepen die normaal gesproken geen vergunning kunnen krijgen, maar onder bepaalde condities wel. Voorbeelden daarvan zijn de zogenaamde groene zones rondom het bestaande Natuurnetwerk (bijvoorbeeld in de provincies Utrecht en Gelderland), waarin bepaalde rode ontwikkelingen kunnen worden toegestaan indien de initiatiefnemers een bepaalde bijdrage leveren aan de kwaliteit van het landschap en/of de realisatie van natuur (Kuindersma et al., 2017). Gebiedsinitiatieven kwamen in deze zones in de praktijk echter nauwelijks van de grond, mede doordat voor de uitvoering geen overheidsmiddelen beschikbaar waren.

Voor de instrumenten bij deze vorm van gebiedsprocessen is weinig concreets te zeggen, omdat deze afhankelijk zijn van de aard en het ambitieniveau van het gebiedsinitiatief, behalve dan dat vrijwilligheid centraal zal staan. De overheid kan deze initiatieven stimuleren of faciliteren via verschillende instrumenten, zoals subsidies, kennis of voorwaarde scheppende instrumenten zoals ruimte in de planologie. Discussabel is

de vraag in hoeverre meer algemene principes zoals 'right to challenge'³, omwisselbesluit⁴ of het planologische recht op zelfrealisatie⁵ deel uitmaken van dit sturingsmodel. Voorlopig gaan we er in dit kader van uit dat deze vormen eerder voortkomen uit doelgerichte gebiedsontwikkeling, omdat de overheidsdoelen hier vooraf zijn bepaald en ook niet ter discussie staan. In de praktijk zijn natuurlijk altijd tussenvormen mogelijk waarvan niet precies duidelijk is tot welke vorm deze gerekend moeten worden.

De evaluatie en monitoring van gebiedsinitiatieven kunnen plaatsvinden vanuit de initiatieven zelf en gericht zijn op leren en bijsturen. Daarnaast kan de overheid ook de mate waarin de gebiedsinitiatieven bijdragen aan de eigen doelen centraal stellen in evaluaties en monitoring. Dit kan in de praktijk tot zeer uiteenlopende evaluaties en uitkomsten leiden.

Procesgerichte gebiedsontwikkeling

Ten slotte kunnen we nog een vierde vorm van gebiedsgericht werken onderscheiden, namelijk procesgerichte gebiedsontwikkeling (NSOB-typologie 'responsieve overheid'). Hierin staat het overheidsperspectief weliswaar centraal, maar ligt niet zozeer de nadruk op realisatie van overheidsdoelen als wel op de randvoorwaarden. Daarbij kan de overheid initiatiefnemer zijn van dit beleid maar daarbij niet zozeer stuurt op het resultaat als wel op de manier waarop dit resultaat tot stand komt, bijvoorbeeld door sterk nadruk te leggen op evenredige participatie van actoren.

In de praktijk van het gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied is het aantal recente voorbeelden van deze vorm beperkt. Wellicht dat het oorspronkelijke overheidsbeleid voor ruilverkavelingen hieraan doet denken. Hierin stond weliswaar het algemene doel van modernisering van de landbouw centraal, maar stuurde de overheid in de praktijk vooral op de selectie van gebieden en de procedures waarmee de besluitvorming in lokale commissies verliep, zoals het principe van stemrecht op basis van grondbezit. Ook vormen van plattelandsbeleid, zoals het Europese LEADER, kunnen onder deze vorm worden geschaard. De rol van de overheid in dit soort initiatieven is veelal beperkt tot die van aanjager, financier en het formuleren van spelregels.

Vanwege de beperkte relevantie van deze vorm voor het huidige beleid voor het landelijk gebied, zullen we hier verder niet heel uitgebreid op ingaan.

2.3 Gebiedsgerichte aanpak in het NPLG

In de startnotitie bij het aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) staat het realiseren van de 'onontkoombare' opgaven vanuit klimaat, natuur, stikstof en waterkwaliteit in 2030 centraal (Rijksoverheid, 2022). Vanwege de grote gevolgen van het realiseren van deze gestapelde opgaven voor de landbouw, is er ook veel aandacht voor het bieden van toekomstperspectief voor de landbouw.

Het Rijk neemt, na een periode van decentralisatie, opnieuw een centralere rol (regierol) in de aansturing van dit beleid. Hierin ligt veel nadruk op het realiseren van de verschillende opgaven (in 2030). In de gebiedsgerichte aanpak hebben provincies een belangrijke rol in de uitwerking en uitvoering van dit beleid. Hierin staat de integrale gebiedsgerichte aanpak centraal, omdat de realisatie van de verschillende sectorale doelen sterk met elkaar samenhangt en (in de meeste gevallen) ook grote gevolgen voor de landbouw heeft.

Deze doelen moeten voor een belangrijk deel worden gerealiseerd via een 'integrale, onontkoombare gebiedsgerichte aanpak'. In de startnotitie NPLG (Rijksoverheid, 2022) is ook veel aandacht voor de rol van deze gebiedsgerichte aanpak, maar verder is het begrip zelf nog weinig uitgewerkt. Bij de term gebiedsgericht gaat het vaak over de gebiedsgerichte uitwerking van landelijke doelen. Daarbij wordt veel

³ Het Right to Challenge (RtC) staat voor 'het Recht om Uit te dagen'. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van een overheid kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

⁴ Met een Omwisselbesluit mogen vastgestelde maatregelen worden ingewisseld tegen alternatieven, zolang de doelstellingen maar worden gerealiseerd. Voorbeelden hiervan kennen we uit Ruimte voor de Rivier en het PAS. Ook in de Visie NPLG wordt dit als mogelijkheid genoemd (Rijksoverheid, 2022: 53).

⁵ Het recht op zelfrealisatie houdt een koppeling van een ontwikkelingsrecht aan grondeigendom in (Groen, 2014: 121). Dat betekent dat een grondeigenaar in principe het recht heeft om een natuur- of woningbouwbestemming op de grond zelf te realiseren.

nadruk gelegd op het feit dat de doelen vooraf – dus voordat de gebiedsprocessen van start gaan – duidelijk moeten zijn. Soms wordt ook de koppeling gelegd met de mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk. In een enkel geval wordt ook de link gelegd met leren en samenwerking en interbestuurlijk (samen)werken.

Wat betreft de gebiedsprocessen is duidelijk dat de provincies hierin een belangrijke rol hebben. Illustratief is de volgende passage: *"In het gebiedsproces kijken provincies samen met de gebiedspartners en betrokken stakeholders hoe deze doelen samen met de klimaat-, water- en natuurdoelen het best behaald kunnen worden"* (Rijksoverheid, 2022: 19).

Van een goed uitgewerkte definitie van de gebiedsgerichte sturing is in de startnotitie nog geen sprake. In termen van ons kader zien we de NPLG-visie nog een beetje op twee gedachten hinken:

1. De nadruk op realisatie van de onontkoombare doelen in 2030 wekt de indruk van doelgerichte gebiedsontwikkeling waarin overheidsdoelen (met mogelijk dwingende instrumenten als stok achter de deur) centraal staan.
2. De nadruk op een aanpak waarin de gebiedsgerichte aanpak nog uitgewerkt moet worden door provincies in samenspraak met gebiedspartijen, wekt juist de indruk dat ook geïntegreerde gebiedsprocessen of zelfs gebiedsinitiatieven (nog) mogelijk zijn.

Bij dit sturingsdilemma past een brede definitie van gebiedsgerichte sturing, zoals gepresenteerd in ons kader. De geselecteerde cases geven in het verlengde hiervan dan ook een breed beeld van mogelijke vormen van gebiedsgerichte sturing en de gevolgen hiervan voor verduurzaming van de landbouw. De geselecteerde gebiedscases zijn weliswaar niet gestart vanuit het NPLG, maar de lessen hieruit zijn naar verwachting wel bruikbaar voor het NPLG. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de brede integrale focus van het NPLG en de regierol van het Rijk bij de start van de gebiedscases minder speelden. Deze zijn vooral gestart vanuit een meer sectorale insteek en met provincies als centrale gebiedsregisseur.

3 Resultaten: de gebiedscases

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de analyse van verduurzaming van de landbouw in de drie geselecteerde gebiedsprocessen centraal. Daarvoor geven we nog een kort overzicht van eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid, met als doel om de gepresenteerde gebiedsprocessen in een bredere context te plaatsen (par. 3.2). Vervolgens gaan we in op het gebiedsproces in en rond het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen in de provincie Overijssel (par. 3.3). Het volgende gebiedsproces speelt zich af in het landbouwgebied van Schiermonnikoog in de provincie Fryslân (par. 3.3). Het derde gebiedsproces vinden we in de polder Ronde Hoep onder de rook van Amsterdam (par. 3.4). Ten slotte geven we een overzicht van de barrières voor verbreding en extensivering van de landbouw en de gekozen oplossingsrichtingen binnen deze drie gebiedsprocessen (par. 3.5).

3.2 Duurzame landbouw in eerdere gebiedsprocessen

De ambitie in dit project was om voort te bouwen op eerdere ervaringen met verduurzaming van de landbouw in integrale gebiedsprocessen. Uit een eerste inventarisatie bleek dit in de praktijk lastig, omdat het meeste integrale gebiedsgerichte beleid in de praktijk vooral was gebaseerd op (of leidde tot) het combineren van duurzaamheidsopgaven (zoals water, natuur en milieu) met verdringing (uitkoop/verplaatsing), intensivering en schaalvergroting van de landbouw. Belangrijkste verklaring hiervoor is dat zowel overheden, natuur en milieubelangenorganisaties als landbouw belang hadden bij scheiding van functies. Hierdoor ontstond op gebiedsniveau ruimte voor compromissen waar zowel landbouw (structuurverbetering bestaande bedrijven en/of een warme sanering van stoppende bedrijven) als natuur/milieu (meer ruimte voor natuur) belang bij had.

Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- *Reconstructie zandgebieden (2000-2010)* – In de reconstructie zandgebieden werd op de zandgebieden de afwaartse beweging van vooral intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden rondom kwetsbare natuurgebieden mogelijk gemaakt door uitkoop en verplaatsing naar landbouwontwikkelingsgebieden waar verdere schaalvergroting mogelijk was. Extensivering van bestaande landbouwbedrijven (ook melkveehouderij) was wel een ambitie, maar is in de praktijk nauwelijks van de grond gekomen (Boonstra et al., 2007) door geldgebrek en de focus op landbouwstructuurverbetering (Boonstra et al., 2006: 119-122).
- *Landinrichting en realisatie EHS (1990-2010)* – Het landelijke natuurbeleid om landbouwgrond om te vormen naar natuurgebieden werd in de praktijk vooral gerealiseerd in brede landinrichtingsprocessen, waarin opkoop van stoppende bedrijven, natuurontwikkeling werd gecombineerd met landbouwstructuurverbetering (lees schaalvergroting) (Kuindersma et al., 2020).
- *Ruimte voor de rivier (1995-2015)* – In het qua doelbereik succesvolle Ruimte voor de rivier-project is de harde doelstelling van waterveiligheid gecombineerd met het 'zachte' doel ruimtelijke kwaliteit (de dubbeldoelstelling). In de praktijk ontstond door deze dubbeldoelstelling in concrete gebiedsprocessen ruimte voor regionale overheden om een eigen invulling te geven aan de gebiedsontwikkeling en werd ook veel nieuwe natuur gerealiseerd in de uiterwaarden van de grote rivieren (Groothuijse et al., 2018; Olde Wolbers et al., 2018). Landbouw werd voornamelijk uitgekocht (Kuindersma et al., 2020).
- *Natuurpact/PAS (2014 – heden)* – Vanuit het Natuurpact en de daarmee samenhangende natuurherstelprojecten vanuit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) hadden veel provincies aanvankelijk de ambitie om veel nieuwe natuur via zelfrealisatie door boeren te realiseren (PBL & WUR, 2017 en 2020). In de praktijk blijken vooral bestaande verbrede/extensieve landbouwbedrijven hiervoor belangstelling te hebben. Voor reguliere bedrijven ontbreken vaak de geschikte instrumenten en staan de natuurdoelen (nog) te ver af van de bestaande bedrijfsvoering (Kuindersma et al., 2017; 2020b).

-
- *Hoogwaterbeschermingsprogramma (heden)* – Concrete gebiedsprocessen vanuit dit programma bevatten soms ambities om verbrede/extensieve landbouw te stimuleren, maar de meeste gebiedsprocessen verkeren nog in de planvormingsfase.

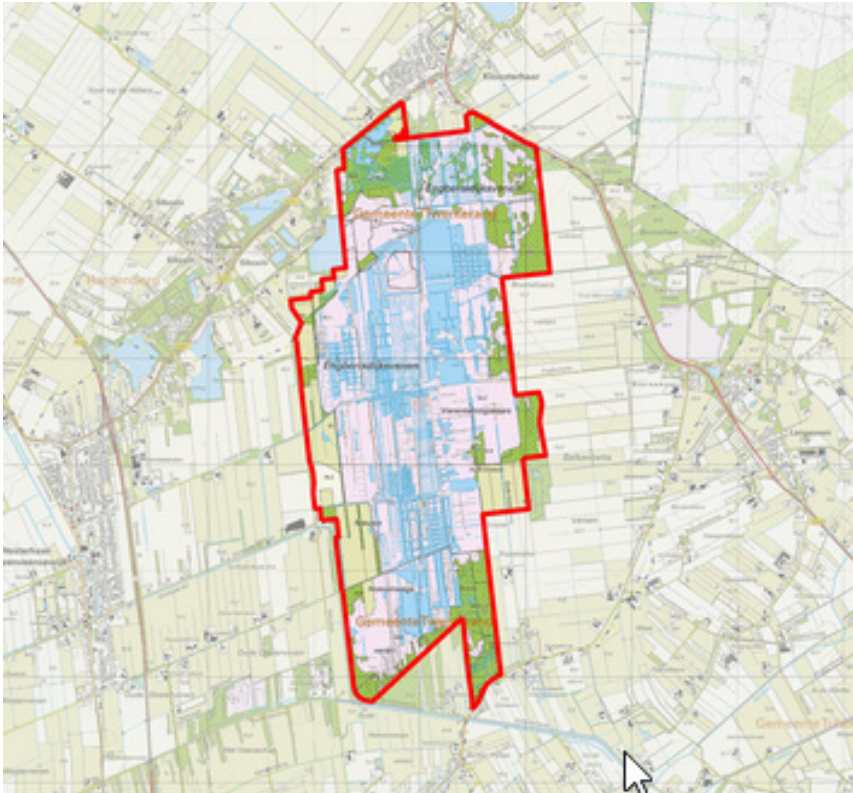
Hiermee hebben we geen volledig overzicht van gebiedsprocessen waarin extensivering en verbreding van landbouw is nagestreefd/gerealiseerd. Op grond van onze analyse kunnen we dit niet zeggen. Wel kunnen we de conclusie trekken dat in de afgelopen 25-30 jaar verbreding en extensivering van de landbouw niet centraal heeft gestaan in de meeste integrale gebiedsprocessen uit het verleden. De voorkeur ging meestal uit naar schaalvergroting en intensivering van bestaande landbouwbedrijven, mede mogelijk gemaakt door uitkoop en verplaatsing van (kleinere) boerenbedrijven (verdringing) en – indien nodig – technische maatregelen. De breed gedeelde voorkeur in beleid, en bij zowel landbouwpartijen als natuurorganisaties voor scheiding van natuur en landbouw, heeft hieraan sterk bijgedragen.

Ondertussen is er de laatste jaren wel het een en ander veranderd. Het besef dat de landbouw in Nederland tegen zijn ecologische en maatschappelijke grenzen aanloopt, is sterk gegroeid. De huidige problemen met de realisatie van sectorale doelen als natuur, water en klimaat, die voor een deel samenhangen met de huidige landbouwpraktijk, dragen hier sterk aan bij. Hierdoor lijken de mogelijkheden om de huidige milieuproblemen in gebiedsprocessen op te lossen met technische maatregelen en vrijwillige uitkoop van stoppers, in combinatie met verdergaande intensivering en schaalvergroting van de blijvende agrarische bedrijven, beperkt. Uitkoop van bedrijven is wel een mogelijkheid, maar is in de praktijk ook beperkt effectief (zeker op vrijwillige basis) (Boezeman en Vink, 2022).

3.3 Engbertsdijksvenen

3.3.1 Inleiding

Engbertsdijksvenen is een Natura 2000-gebied in de provincie Overijssel. In de kern van het reservaat bevindt zich een restant levend hoogveen. Belangrijk doel voor het gebied is behoud en herstel van dit hoogveen, waarvoor het nodig is om het natuurgebied te vernatten. Dit heeft gevolgen (natschade) voor de omgeving van het gebied, waar zich landbouwbedrijven bevinden. Recentelijk is in het gebiedsproces door de Bestuurlijke Adviescommissie (BAC) besloten om de al geplande bufferzone (ongeveer 250 ha) rond het gebied verder uit te breiden tot ongeveer 500 ha. Dit zal grote effecten hebben op de mogelijkheden van de landbouw in deze bufferzone. Het biedt mogelijk ook kansen voor de extensivering en verbreding van de landbouw. In deze case beschrijven we wat in dit gebiedsproces de barrières zijn voor verduurzaming van de landbouw en hoe hiermee is omgegaan.



Figuur 3.1 Begrenzing van gebied Engbertsdijkerven (Pratensis, 2016).

3.3.2 Beschrijving gebied en problematiek

Engbertsdijkerven is een restant van een groot voormalig hoogveengebied, dat grotendeels afgegraven is. Omdat de randen geheel zijn afgegraven, steekt het gebied boven het omringende landschap uit. In de kern van het reservaat bevindt zich een restant levend hoogveen. Daarnaast bestaat Engbertsdijkerven uit natte heide, met hier en daar ook drogere delen. Engbertsdijkerven ligt op het grondgebied van de gemeente Twenterand. Het gebied grenst in het zuiden aan de gemeente Tubbergen en in het noorden aan de gemeente Hardenberg. Rondom Engbertsdijkerven wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. De omgeving is vooral landbouwkundig in gebruik. Er zijn elf agrarische bedrijven (veeteelt en akkerbouw), die (soms gedeeltelijk) in de geplande bufferzone rondom het reservaat gelegen zijn. Op iets grotere afstand van het gebied ligt een aantal woonkernen zoals Kloosterhaar, Langeveen, De Pollen, Westerhaar-Vriezenveensewijk en Sibculo. Er zijn geen doorgaande wegen in het natuurgebied. Engbertsdijkerven is beperkt toegankelijk voor wandelaars, fietsers en ruiters (Pratensis en CLM, 2016).

Engbertsdijkerven is onder meer vanwege het voorkomen van het zeldzame actieve hoogveen in 2009 aangewezen als Natura 2000-gebied. Behoud en herstel van het areaal hoogveen zijn de belangrijkste opgaven (Provincie Overijssel, 2020). Tijdens het opstellen van het Natura 2000-beheerplan (2016) werd het PAS ingesteld. Voor het PAS is een gebiedsanalyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat voor het herstel van het hoogveen een verbetering van de watercondities noodzakelijk is (provincie Overijssel 2020). Daartoe moet het natuurgebied worden vernat. Hiervoor worden interne en externe maatregelen getroffen. Het beheerplan (LNV, 2009: 11) noemt als belangrijke maatregelen onder andere (1) het inrichten van hydrologische bufferzones bij Engbertsdijkerven, aan de oostzijde 227 ha, en aan de westzijde 25 ha; (2) het verhogen van het peil van het Geesters stroomkanaal; (3) het dempen van greppels en sloten in het natuurgebied en (4) het rooien van bos (175 ha).

Sinds 2015 is EDV onderdeel van de Samen werkt Beter-aanpak in Overijssel. We beschrijven hieronder het gebiedsproces vanaf de start van de Samen werkt Beter-aanpak in 2015 t/m begin 2022. Daaronder valt ook de keuze in december 2021 om de bufferzone uit te breiden tot ongeveer 500 ha. In de caseanalyse ligt de nadruk op deze hydrologische bufferzone, omdat deze nu nog grotendeels in gebruik is als landbouwgebied.

3.3.3 Het gebiedsproces

Samen werkt beter

Vanaf 2015 is Engbertsdijkvenen onderdeel van de Samen Werkt Beter-aanpak (Kuindersma et al., 2020b, p. 83). Het Akkoord van Samen Werkt Beter werd in 2013 gesloten tussen de provincie Overijssel en maatschappelijke en bestuurlijke partners, met als doel gezamenlijk te werken aan de "ontwikkeling en uitvoering van de toekomstbestendige koers voor de samenhangende complexe opgave voor economie en ecologie" (<https://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/samen-werkt-beter/>). De partners zijn o.a. LTO, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten en waterschappen.

In het kader van Samen werkt Beter wordt vanaf 2015 voor de 24 Natura 2000-gebieden in Overijssel gewerkt aan een Plan van Aanpak. Vervolgens is bepaald welke van de Samen werkt beter partners het meest geschikt is om het gebiedsproces verder te trekken.

Voor het herstel van ieder Natura 2000-gebied heeft de provincie of het Rijk (vaak al eerder) een beheerplan opgesteld. Dit plan stelt de doelen vast die nodig zijn om het natuurgebied in stand te houden en beschrijft de maatregelen die nodig zijn om die doelen te realiseren. De provincie Overijssel werkt de plannen verder uit samen met de Samen werkt Beter-partners in de PAS-gebiedsanalyses. Voor ieder Natura 2000-gebied kijkt de provincie Overijssel samen met deze partijen welke inrichtingsmaatregelen op welke gronden moeten worden uitgevoerd (Provincie Overijssel, 2019). In de gebiedsprocessen staat de verdere invulling van de natuurdoelen centraal. De gestelde natuurdoelen staan echter niet ter discussie.

Vanuit het PAS heeft de provincie een resultaatverplichting om de natuur te herstellen. Een groot deel van de natuurmaatregelen moet in 2023 zijn gerealiseerd. De voorkeursstrategie binnen de realisatiestrategie voor de 24 PAS-/Natura 2000-gebieden in Overijssel is zelfrealisatie. Dat betekent dat de huidige grondeigenaren de mogelijkheid krijgen om de maatregelen te integreren in hun bedrijfsvoering (Kuindersma, 2017). Zelfrealisatie biedt ook kansen voor verduurzaming van de landbouw door extensivering en verbreding. Als zelfrealisatie niet lukt, zal de provincie alsnog de grond moeten kopen of ruilen. Op dat moment heeft vrijwillige verwerving (tegen volledige schadeloosstelling) de voorkeur, maar de provincie is in het uiterste geval ook bereid om te gaan onteigenen en heeft de benodigde financiële middelen hiervoor ook gereserveerd (Kuindersma et al., 2017). Vanwege de tijdsdruk is voor de meeste Natura 2000-gebieden de procedure om onteigening uiteindelijk mogelijk te maken, namelijk via het opstellen van een Provinciaal Inpassingsplan (PIP), al opgestart.

In Engbertsdijkvenen is veel weerstand geweest tegen de dreigende vernatting van het omringende landbouwgebied. Rond de effecten van het beheerplan werd door omwonenden zowel in de provincie als in de Tweede Kamer aandacht gevraagd (Kuindersma et al., 2020). In EDV zijn sinds de start van Samen werkt Beter in 2015 verschillende stappen gezet (Kuindersma et al., 2020). Twee adviesbureaus hebben als eerste stap een verkenning uitgevoerd van de belangen van de omwonenden en gebruikers en de maatregelen uit het beheerplan verder uitgewerkt. LTO Noord is vanwege het draagvlak bij de landbouw aangewezen als trekker van het gebiedsproces.

Planuitwerking: kleine bufferzone

LTO heeft een voorstel gemaakt voor de planuitwerking die in 2016 van start ging (Provincie Overijssel, 2016³). Na een besluit van Gedeputeerde Staten op 7 maart 2017 is de planuitwerking voor Engbertsdijkvenen formeel gestart onder bestuurlijk trekkerschap van LTO Noord. Er is een bestuurlijke adviescommissie (BAC) gevormd waarin de verschillende partners samenwerken aan een inrichtingsplan (Provincie Overijssel, 2017).

In de BAC worden keuzes gemaakt over het gebiedsproces. Formeel geeft BAC advies aan GS over hoe zij de inrichting van het gebied voor zich zien. Naast overheidspartijen, zoals gemeente, waterschap en provincie (en Staatsbosbeheer als eigenaar van het reservaat) zijn ook omwonenden vertegenwoordigd in de BAC, wat de BAC van Engbertsdijkvenen bijzonder maakt. Acht agrariërs en een landgoedeigenaar zijn verenigd in het Platform Engbertsdijkvenen. Daarnaast hebben de bewoners een eigen vertegenwoordiger in de BAC. Tevens is Natuur en Milieu Overijssel (NMO), namens zes lokale milieu- en natuurclubs (IVN, KNNV, weidevogelclub) en een natuurboer, vertegenwoordigd. Directbetrokkenen hebben geen zitting in de BAC,

maar bv. een betrokken landgoedeigenaar en boer zijn wel lid van de Klankbordgroep, die het kernteam adviseert (zie verder Kuindersma et al. (2020) voor een uitgebreide beschrijving van de organisatie).

In 2017 zijn de zorgen en kansen van omwonenden in beeld gebracht. Om ongerustheid bij bewoners weg te nemen over de vernatting, zijn schouwen uitgevoerd van de huidige situatie en is een monitoringsplan opgesteld om de komende jaren de grondwaterstand te meten (Provincie Overijssel, 2017). In 2018 is, naast veel aanvullende onderzoeken, gewerkt aan het grondwatermodel. In de afgelopen jaren zijn er verschillende varianten doorgerekend om in bufferzones water vast te houden. Deze varianten hebben in meer of mindere mate effect op de gronden in de directe omgeving van Engbertsdijkerven, omdat het gebied op bepaalde plekken natter wordt.

In 2018 is in de BAC de voorkeur uitgesproken voor de variant met een kleine buffer. Het leek er toen op dat in het proces hiermee een beslissende stap werd gezet. Toch liep de discussie over de omvang van de bufferzone daarna door. Vervolgens is vanuit de BAC het verzoek gedaan om de buffer toch groter te maken. Dit is enerzijds gemotiveerd vanuit de natuurdoelen (maximaal doelbereik), anderzijds wilden de boeren die buiten de buffer lagen, maar mogelijk wel last konden krijgen van wateroverlast, ook duidelijkheid. Bovendien werd het inzicht dat water vasthouden in het gebied zelf van groot belang is vanwege toenemende droogte. Bij de kleine buffer zou een aantal boeren net wel of net niet in de buffer vallen. Vanuit deze boeren kwam het signaal: *'Dan heb ik liever dat ik het meteen weet.'* Toen is voorgesteld om de buffer te vergroten en te onderzoeken wat de grondeigenaren zelf willen. Begin 2020 is vanuit het gebiedsproces de oplossingsrichting aangedragen om aan de oostzijde van het natuurgebied een grote bufferzone aan te leggen om water in het gebied vast te houden. Deze oplossingsrichting is nader uitgewerkt. In die lijn heeft de BAC besloten om de maximale variant te pakken: het gebied zo nat mogelijk en zo veel mogelijk helderheid voor degenen die geraakt worden.

Besluit grote bufferzone (2021)

Provinciale Staten van Overijssel hebben in september 2021 ingestemd met het voorstel van de BAC om het gebied rondom Engbertsdijkerven uit te breiden tot ongeveer 500 ha in de vorm van bufferzones. In Engbertsdijkerven wordt nu rekening gehouden met "een grotere aanvullende bufferzone dan tot nu toe in de stukken is vermeld, circa 300 ha meer in plaats van circa 200 ha ten opzichte van het huidige uitwerkingsgebied" (Overijssel, 2021). Op 22 december 2021 heeft de BAC gekozen voor deze variant met de grote buffer (V2). Met de keuze voor deze variant zitten ook de boeren die bij de kleine buffer (voorkeur uit 2018) net wel of net niet in de buffer zouden vallen, in de buffer. Aan de zuidkant van het uitwerkingsgebied wordt het met de gekozen variant natter dan met V1. Dit levert meer doelbereik op voor de natuurdoelen. Een respondent: *"Het wordt natter, dan heb je het maximale gedaan en dan is het straks ook klaar voor de natuur."*

De boeren binnen de buffer (het uitwerkingsgebied) hebben recht op volledige compensatie. Dat betekent dat ze volledig schadeloos kunnen worden gesteld indien ze kiezen voor uitkoop of verplaatsing. Als een agrariër niet in de buffer valt, heeft hij geen recht op volledige schadeloosstelling, maar geldt de nadeelcompensatieregeling van de provincie. De provincie heeft voor de financiering van deze maatregelen (in de grotere bufferzone) een voorstel gedaan in het kader van het nieuwe Rijksprogramma Natuur (LNV, 2020). Met dit extra rijksgeld kan de provincie 20 tot 30 miljoen euro extra besteden aan herstelmaatregelen voor de natuur en aan uitkoop/schadevergoedingen voor boeren.

De grote buffer wordt nader uitgewerkt in het inrichtingsplan, het Ontwerp Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en de MER. De keuze voor de 'grote buffer' betekent dat veelal gangbare intensieve landbouw rond het gebied niet meer mogelijk is. Er is nu geld beschikbaar om de boeren die in de buffer vallen uit te kopen en volledig te compenseren. Ook kunnen boeren ervoor kiezen om hun bedrijfsvoering aan te passen (zelfrealisatie). De gesprekken met de individuele boeren over hun wensen lopen nog (voorjaar 2022). De verwachting van de respondenten is dat de meeste boeren zullen willen vertrekken en dus niet zullen kiezen voor verduurzaming van landbouw d.m.v. aanpassen van de bedrijfsvoering.

Interne maatregelen

Om de herstelmaatregelen binnen het bestaande natuurgebied (interne maatregelen) uit te kunnen voeren, hebben Provinciale Staten op 23 september 2020 een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vastgesteld. Er loopt een procedure van grondeigenaren en agrariërs bij de Raad van State tegen het Provinciaal Inpassingsplan

interne maatregelen (PIP). Het inrichtingsplan is een uitwerking van de maatregelen die nodig zijn om de natuur in Engbertsdijksvenen te herstellen en versterken. Het betreft hier maatregelen binnen het bestaande natuurgebied. Volgens het interne PIP moet een gebied van ruim 20 ha grond worden afgegraven. Om hoogveen goed te laten ontwikkelen, is het nodig dat er veel water in het natuurgebied blijft staan. De belangrijkste maatregelen zijn het aanleggen van natuurlijke dijken en dammen om het water in het gebied te houden. Uit hydrologisch onderzoek komt naar voren dat er, als gevolg van de herstelmaatregelen binnen het natuurgebied, geen vernattingseffecten zijn op omliggende gronden, enkel op percelen van de provincie en Staatsbosbeheer zelf.

Grondeigenaren en agrariërs maken bezwaar tegen het plan, omdat volgens hen hiermee ook andere beschermde natuur wordt vernietigd en het voor hen nog maar de vraag is of de natuur hierdoor uiteindelijk verbetert. In april 2021 heeft de Raad op grond hiervan besloten om het natuurherstel stil te leggen, omdat op voorhand niet duidelijk was of de instandhoudingsdoelstellingen voor EDV gehaald worden, terwijl als gevolg daarvan onomkeerbare gevolgen kunnen optreden.

Externe maatregelen

De externe maatregelen betreffen de maatregelen in het landbouwgebied rondom Engbertsdijksvenen. Uit het gebiedsproces volgt een inrichtingsplan waarin deze externe maatregelen zijn opgenomen. Voor deze maatregelen wordt, na afronding van het gebiedsproces en inrichtingsplan, een separaat provinciaal inpassingsplan (PIP) opgesteld. Dit PIP maakt het voor de provincie ook mogelijk om boeren volledig schadeloos te stellen bij vrijwillige uitkoop en, in het uiterste geval, ook een onteigeningsprocedure te starten. Voor dit PIP is het opstellen van een Milieueffectrapport (MER) noodzakelijk vanwege bestemmingswijzigingen (van agrarisch naar natuur) en voorgenomen ontgravingen. Zodra alle externe maatregelen op perceelniveau zijn uitgewerkt, komt dit samen in het inrichtingsplan, het Ontwerp Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en de MER. Deze biedt de BAC aan bij Gedeputeerde Staten van de provincie, naar verwachting in de eerste helft van 2023. Na vaststelling start de inspraakprocedure. Provinciale Staten stellen uiteindelijk het definitieve PIP vast.

De partners in de BAC hechten veel waarde aan het toekomstperspectief voor de omgeving. Dat betekent onder andere dat men niet alleen kijkt naar knelpunten voor landbouwgronden, maar ook naar perspectief voor de bewoners (aan de zuidzijde) en inzet om hun huizen droog te houden. Afgesproken is verder dat schade die in de toekomst mocht ontstaan door de genomen inrichtingsmaatregelen, die nu niet is berekend, op een goede wijze wordt gemitigeerd (technisch of financieel). Ook is een belangrijk aandachtspunt het ondersteunen en adviseren van ondernemers in het bieden van een toekomstperspectief (zie hieronder).

Geen financiering voor meekoppeldoelen zoals leefbaarheid en verdienmodellen

In het gebiedsproces zijn de natuurdoelen en de hydrologische uitwerking daarvan leidend geweest. Leefbaarheidsissues en nieuwe verdienmodellen voor toekomstige agrarische bedrijfsvoering werden meegenomen in parallelle werkgroepen. Parallel aan het uitwerkingsproces voor de natuurmaatregelen werd er in verschillende werkgroepen ook gewerkt aan het identificeren van meekoppelkansen, bijvoorbeeld voor versterking van recreatieve functies, en kringlooplandbouw (Kuindersma et al., 2020). Voorbeelden van ideeën zijn: een keurmerk voor producten die zijn geteeld aan de rand van natuurgebieden, plannen voor fietspaden en een bezoekerscentrum. Natuur en Milieu Overijssel (NMO) heeft budget gekregen om dit proces te ondersteunen.

Volgens verschillende geïnterviewden is onvoldoende geld gereserveerd om de leefbaarheid in het gebied te behouden, terwijl men verwacht dat de leefbaarheid achteruitgaat zodra de boeren weggaan uit het gebied. De gemeente Twenterand ziet mogelijkheden om het gebied recreatief aantrekkelijker te maken door fiets- en wandelpaden, recreatieve routes, kijktorens, ontwikkeling van het Veenmuseum, toeristische knooppunten en/of streekproducten. De gemeente wil graag de agrarische gemeenschap overeind houden en zet in op een nieuw soort agrarische bedrijvigheid, gecombineerd met recreatie en toerisme. Ze hopen hiermee de leefbaarheid in het gebied te behouden.

Binnen de financiering van het Samen werkt beter proces is echter geen geld gereserveerd voor de implementatie van dit soort meekoppelkansen. Voor concrete maatregelen wordt gezocht naar andere provinciale of gemeentelijke middelen, EU-subsidies of externe fondsen. Ook kunnen ruimtelijke ordeningsaspecten meegenomen worden in de planologische uitwerking. Deze issues zullen in de nabije

toekomst steeds relevanter worden, omdat na duidelijkheid over welke boeren zullen vertrekken en blijven, de toekomstige inrichting van het gebied gaat uitkristalliseren, inclusief wat voor landbouw er nog gevoerd zal kunnen worden (zie de volgende paragraaf over de landbouw).

Uitwerking stikstofopgave in ander gebiedsproces

Natura 2000 en hydrologie staan voorop bij de realisatie van de bufferzone. Het huidige plan kan volgens de provincie ook stikstofwinst opleveren. Als agrarische bedrijven vertrekken, verdwijnen immers ook deze stikstofbronnen. Stikstofreductie was echter geen doel van het PAS-gebiedsproces. Wel is stikstofreductie zeer relevant voor Engbertsdijksvenen, omdat het centrale natuurdoel (levend hoogveen) erg stikstofgevoelig is en de huidige stikstofdepositie veel hoger is dan de kritische depositiewaarde. Dit vraagt ook om meer maatregelen dan de uitkoop van de bufferzone.

De provincie wil stikstofreductie waar mogelijk meenemen in het lopende proces en ook bedrijven die deels buiten de bufferzone liggen de mogelijkheid bieden om te vertrekken. Het meenemen van de hele stikstofopgave voor het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen was echter niet mogelijk, omdat de omvang van de beoogde stikstofreductie tijdens de planuitwerking nog niet duidelijk was. Wachten op deze duidelijkheid zou bovendien het hele gebiedsproces rondom Engbertsdijksvenen vertraagd hebben. Hiermee zou bovendien de onduidelijkheid voor de betrokken ondernemers in de bufferzone nog langer voortduren.

De verwachting van verschillende respondenten is dat ook de agrariërs buiten de bufferzone in de toekomst te maken zullen krijgen met aanvullende stikstofreductiemaatregelen. De provincie Overijssel werkt sinds 2019 aan een gebiedsgerichte aanpak voor zes gebieden. Deze zijn op een hoger schaalniveau georganiseerd en omvatten meerdere Natura 2000-gebiedsprocessen. In deze zes gebieden werkt de provincie samen met vertegenwoordigers van agrarische en niet-agrarische bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen en overige gebiedspartners aan mogelijke stikstofmaatregelen in samenhang met de andere beleidsopgaven (Kuindersma et al., 2021).

Anno 2022 zijn de kaders en de financiële middelen voor deze gebiedsgerichte aanpak nog niet duidelijk. Dit hangt sterk samen met de kaders die het Rijk vanuit het NPLG zal gaan vastleggen.

Blijven of vertrekken: de opties voor de landbouw in de bufferzone⁶

De Natura 2000-opgave raakt alle bedrijven rondom het Natura 2000-gebied. Er liggen elf bedrijven in de nieuwe grote bufferzone; negen aan de oostzijde en twee aan de westzijde. Het gaat om grotendeels traditionele, gangbare landbouw. Het gebied is goed verkaveld met ook intensieve melkveehouderij en akkerbouw. In het zuidoosten gaat het vooral om melkveehouders. In het noordoosten gaat het ook om akkerbouwer. De huidige bedrijfsvoering van deze bedrijven kan niet doorgaan als de hydrologische maatregelen voor natuur worden genomen. De gronden worden erg nat, met name aan de zuidoostkant. Dit gebied is al nat en wordt nog natter. Intensieve bedrijfsvoering is dan niet meer mogelijk.

Boeren in de bufferzone hebben de keuze om te blijven, met een vorm van compensatie voor de opbrengstderving (zelfrealisatie) of om zich te laten uitkopen op basis van volledige schadeloosstelling (conform de vergoedingsregeling van de Onteigeningswet). De Nieuwsbrief van 21 oktober 2021 zegt het zo *"Ondernemers (...) kunnen op verschillende manieren worden gecompenseerd. Ze kunnen schadeloosgesteld worden, krijgen waar mogelijk ruilgrond of worden gecompenseerd bij het eventueel aanpassen van hun bedrijfsvoering. Zij kunnen ook een aanbieding ontvangen voor bedrijfsbeëindiging of zij kunnen op een andere plaats een ander bedrijf overnemen. Dit geeft de ondernemers veel meer duidelijkheid over de toekomst."*⁷

De grond die vrijkomt wanneer boeren vertrekken, kan worden gebruikt om de omschakeling van boeren die willen blijven mogelijk te maken. Dat kunnen extensieve bedrijven zijn of ondernemers die mogelijkheden zien voor verbreding door het verwaarden van hun productie dicht bij de natuur. De provincie Overijssel (project- en grondzaken) voert momenteel gesprekken met agrariërs of ze willen blijven en omschakelen,

⁶ De ontwikkelpaden van de landbouw komen uit onderzoek van Gerritsen, die op gebiedsniveau enkele richtingen onderscheidt voor de toekomst van de landbouw: a) intensivering (door technologie milieuwinst halen), (b) verbreding, (c) extensivering (zelfde doen, maar met meer grond) (d) verdringing (uitkoop) of combinaties van deze ontwikkelpaden (Gerritsen et al., 2021).

⁷ <https://engbertsdijksvenen.nl/nieuws/provinciale-staten-stemt-in-met-ruimer-uitwerkingsgebied>

willen vertrekken/verplaatsen of willen stoppen met het bedrijf. De provincie hoopt dat ze in de gesprekken passende oplossingen kunnen vinden en geen onteigening hoeft toe te passen.

De agrariërs in de bufferzone moeten op vrij korte termijn al keuzes maken over omschakelen, stoppen of verplaatsen. Voorjaar 2022 zijn verkennende gesprekken gevoerd en de individuele onderhandelingen gestart. De verwachting – op basis van de interviews – is dat de meeste agrariërs in de bufferzone zich zullen laten uitkopen. De provincie houdt er in haar verwervingsplan ook rekening mee dat alle agrariërs in de bufferzone willen vertrekken. De provincie ziet ook dat veel agrariërs in het gebied een afwachtende houding aannemen totdat de consequenties van de plannen duidelijk zijn. Het is de vraag of deze groep, gezien de tijdsdruk, nu nog de stap kan maken richting omschakeling naar duurzame vormen van landbouw (als men dat al zou willen). Ook in het geval dat grote delen van de bufferzone zullen worden verworven, heeft de provincie de ambitie om het uiteindelijke beheer te combineren met vormen van extensieve of verbrede landbouw.

Tevens is het voor de huidige grondeigenaren (zie kader 3.1) ook nog niet heel duidelijk hoe de bufferzone er in de toekomst uit zal gaan zien en welke vormen van duurzame landbouw hier wel mogelijk zijn. Het gebiedsproces is feitelijk vooral gericht geweest op de consequenties van de natuurplannen voor de boeren die er nu zitten. In het proces ontstaat nu duidelijkheid over de consequenties van de maatregelen, waardoor de focus nu meer gelegd kan worden op diegenen die willen blijven.

Kader 3.1 Stoppen of blijven in de bufferzone

Aan de oostkant van Engbertsdijkerven ligt Bruinehaar (onderdeel van landgoed Huize Almelo). De eigenaar van landgoed Almelo heeft 170 ha grond in de bufferzone. Op deze grond zitten twee pachters (een akkerbouwer en een gemengd bedrijf). Deze ondernemers krijgen waarschijnlijk te maken met grote beperkingen in hun bedrijfsvoering omdat hun gronden erg nat worden. De landgoedeigenaar verwacht dat deze pachters zich zullen laten uitkopen. Het gaat volgens hem om twee agrarische ondernemingen die technisch goed boeren en veel aan bodemvruchtbaarheid doen met veel kennis. Wat dit gaat betekenen voor het landgoed, is nog onzeker. De landgoedeigenaar wil de productieve landbouwgrond behouden. Mocht er waardevermindering plaatsvinden, overweegt hij nog steeds te verplaatsen naar elders en compensatie met andere grond, ingericht vanuit de Natuurschoonwet.

Een ander bedrijf binnen de bufferzone heeft ambities om te extensiveren, maar heeft daarvoor eigenlijk meer grond nodig. Deze agrariër heeft 20 ha pachtgrond in de bufferzone. Deze grond zal zo nat worden dat daar geen beweiding meer mogelijk is. De agrariër werkt samen met SBB en voert met ossen natuurbeheer uit. Het is de vraag of de regels binnen de bufferzone (bv. niet bemesten) te combineren zijn met de gewenste extensieve bedrijfsvoering (extensieve kringlooplandbouw), waarin het verwerken van de eigen mest juist centraal staat.

Beheer en inrichting bufferzone na gebiedsproces

Na de – zeer waarschijnlijke – uitkoop van de (meeste) landbouwbedrijven in de bufferzone zal dit gebied moeten worden ingericht en beheerd. Daarbij is bij de provincie en gebiedspartijen een voorkeur voor een vorm van agrarisch beheer. Ondanks dat dit proces nog moet wachten op duidelijkheid over welke agrariërs willen blijven of vertrekken, wordt intussen nagedacht over welke verschillende vormen van (duurzame) landbouw, extensivering en verbreding (nieuwe producten, recreatie) mogelijk lijken.

Voor de agrariërs die achterblijven (binnen of buiten de bufferzone), is extensivering een van de mogelijkheden. Een van onze respondenten verwacht dat twee agrariërs belangstelling hebben voor extensieve landbouw binnen de bufferzone. Een beperkende factor is dat de mogelijke blijvers (waaronder een biologische boer) nog geen duidelijkheid hebben over de precieze mogelijkheden voor extensieve landbouw in de bufferzone. Eerst moet duidelijk worden welke grondposities vrijkomen en welke vorm van landbouw hier nog mogelijk is. Hierbij spelen de randvoorwaarden vanuit stikstof ook een rol.

Een andere mogelijkheid voor blijvers of nieuwe agrariërs is de combinatie van extensivering met vormen van verbreding. Daarvan zijn er al enkele voorbeelden in het gebied. Zo verkoopt een agrariër in het gebied een groot deel van de melk als ijs. Dit wordt op verschillende locaties verkocht, zoals in het Rijksmuseum en Naturalis en via huisverkoop van het ijs via een automaat. Ook het concept Wroetvarkens (dat in de markt is gezet door de geïnterviewde agrariër) is een mooi voorbeeld van een duurzame waardeketen die vanuit het

gebied is ontstaan en inmiddels heel Nederland beslaat. Er zijn landelijk vijftien boeren bij aangesloten bij de keten samen met andere ketenpartijen. De bedrijven kunnen hierdoor een hogere prijs krijgen en investeren in de volgende stappen voor dierenwelzijn, milieu en natuur. Wroetvarkens onderscheidt zich doordat varkens op een dikke laag strooisel worden gehouden met voldoende bewegingsruimte (zie: www.wroetvarken.nl).

Tevens is in het gebied het *pilotproject Green Deal Action Lab Twente* opgezet. Het project richt zich op houdbaar en toekomstbestendig agrarisch ondernemerschap en het ontwikkelen van onderwijsconcepten die hierop aansluiten. Het richt zich daarmee op de boeren die willen blijven en die zoeken naar wegen om zich aan te passen aan de veranderde situatie. Het initiatief is nog in ontwikkeling en wordt gesubsidieerd door de gemeente Twenterand met 40.000 euro. De initiatiefnemers willen met een kleine groep blijvers gaan starten en kijken naar het vormgeven van de toekomst van bredere landbouw. Andere geïnterviewden geven aan dat dit nog een klein initiatief is met beperkte mogelijkheden voor de bredere agrarische gemeenschap in het gebied.

Andere opties voor duurzame landbouw in het gebied zijn natte teelten zoals lisdodde, kroos en cranberries. Ook liggen er mogelijkheden voor het duurzaam vastleggen van CO₂ en de verkoop van CO₂-certificaten. Een van de geïnterviewden geeft aan dat dit soort verdienmodellen alleen rendabel is als er minimaal een 20-jarig contract afgesloten kan worden. Dat biedt de mogelijkheid om te investeren in kennis, machines en maatregelen. Verder is ook het realiseren van zonneparken genoemd. Verschillende geïnterviewden vinden zonnepanelen geen goed idee. Een respondent: *"Het gebied wordt hierdoor verkwanseld en dan komt er geen toerist."* Ook zou het elektriciteitsnet hier niet op berekend zijn.

3.3.4 Barrières voor verduurzaming van de landbouw

Het gebiedsproces in de bufferzone is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Onze analyse loopt tot voorjaar 2022. De provincie voert momenteel (voorjaar 2022) verkennende gesprekken uit met agrariërs in het gebied. Pas daarna zal er duidelijkheid zijn over de situatie in het gebied, welke boeren zullen vertrekken en welke blijven. Parallel aan de gesprekken met de eigenaren wordt een inrichtingsplan opgesteld.

We zien op basis van huidige stand van zaken de volgende barrières voor verduurzaming van de landbouw en hoe hiermee wordt/is omgegaan.

1. De meeste bestaande landbouwbedrijven in de bufferzone lijken (op dit moment) een voorkeur te hebben voor uitkoop tegen volledige schadeloosstelling

Een barrière voor het ontstaan van duurzame vormen van landbouw in de bufferzone rondom Engbertsdijkerven is het gebrek aan belangstelling vanuit de huidige agrariërs voor omschakeling naar deze vormen van landbouw. Voor de meeste bedrijven is uitkoop op basis van volledige schadeloosstelling momenteel aantrekkelijker dan extensivering/verbreding van de huidige bedrijfsvoering.

In het beleid van de provincie voor de gebiedsprocessen rond de Natura 2000-gebieden, zoals Engbertsdijkerven, staat het realiseren van de Europese natuurdoelen centraal. Bij de realisatiestrategie had zelfrealisatie door de bestaande grondeigenen wel de voorkeur. Toch is ook grondaankoop en in het uiterste geval onteigening mogelijk om de natuurdoelen uiteindelijk te kunnen halen. Omdat de gevolgen van de vernatting in het natuurgebied verder reiken dan oorspronkelijk was gedacht en ook deze boeren de optie wilden hebben om zich (tegen volledige schadeloosstelling) te laten uitkopen, is de buffer recentelijk uitgebreid. De grote bufferzone geeft de boeren in deze zone nu ook de mogelijkheid om zich te laten uitkopen op basis van volledige schadeloosstelling. Dit biedt helderheid en geeft hun een duidelijke optie, namelijk uitkoop.

Vormen van duurzame landbouw zijn in theorie ook mogelijk in de bufferzone, maar is voor veel van de huidige boeren geen aantrekkelijke optie. Dit komt deels omdat het veelal gaat om traditionele en vrij intensieve bedrijven, waarvoor omschakeling naar de nieuwe, zeer natte, omstandigheden een (te) grote stap is. Verplaatsing is dan (zo is de verwachting) voor de meeste van deze bedrijven de meest aantrekkelijke (of minst onaantrekkelijke) optie gezien de huidige natuurplannen. Daarom is ook LTO achter deze optie gaan staan. Dit betekent overigens niet dat er onder deze grondeigenaren veel steun is voor de natuurdoelen. Deze zijn nog steeds omstreden.

In dit gebiedsproces hebben provincie (en haar Samen werkt Beter-partners) ervoor gekozen om vast te houden aan de gegeven Natura 2000-doelen en realisatietermijnen. Het mogelijk gevolg is dat de hele bufferzone zal moeten worden opgekocht. Daarna wil de provincie alsnog een poging doen om boeren te vinden (blijvers of nieuwkomers) die wel belangstelling hebben om onder de gegeven condities duurzaam/extensief te boeren.

2. Onduidelijkheid over de vorm van extensief boeren die wel mogelijk is in de bufferzone

Een tweede barrière voor extensieve of verbrede vormen van landbouw in de bufferzone is het ontbreken van een duidelijk gebiedsperspectief over wat er dan nog wel kan in de zone. Dit is met name relevant voor de (biologische/extensieve) boeren die wel willen blijven in het gebied en/of een deel van het beheer van de bufferzone willen verzorgen. Voor deze ondernemers is het van groot belang om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden van extra grond en de voorwaarden waaronder de grond in de bufferzone gebruikt kan worden. Zo zijn spelregels over mogelijkheden voor beweiding en bemesting medebepalend voor het toekomstperspectief van een boer. Hierover is momenteel nog geen duidelijkheid, waardoor deze ondernemers nog geen beslissingen over hun toekomstige bedrijfsvoering kunnen nemen. De oorzaak hiervan is dat in het gebiedsproces tot nu toe weinig aandacht was voor de blijvers en de nadruk op de consequenties van de bestaande natuurplannen voor de huidige eigenaren.

Een echte oplossing voor deze barrière is er dus nog niet. Pas na de verkennende gesprekken met alle betrokken agrariërs wordt duidelijk wie er definitief weggaat en wie er wil blijven. Pas daarna zal er gewerkt worden aan een inrichtingsplan voor de bufferzone en komt er duidelijkheid over bijvoorbeeld hoeveel grond er vrijkomt. Ook de verkenning van wat er kan met nieuwe verdienmodellen en nieuwe teelten is nog pril (zie volgende punt). Dat komt ook omdat de provincie in het proces tot nu toe vooral de focus heeft gelegd op het verzet tegen de natuurplannen vanuit de grondeigenaren. Ook bij de grondeigenaren lag veel nadruk op behoud van hun huidige bedrijfsvoering en is mede hierdoor weinig aandacht geweest voor omschakeling naar andere vormen van landbouw.

3. Sectorale focus van het gebiedsproces op realisatie natuurdoelen en beperkte mogelijkheden voor meekoppeling van gebiedsdoelen zoals recreatie, leefbaarheid en nieuwe verdienmodellen

Het gebiedsproces is, omdat de natuurdoelen leidend waren, vrij sectoraal van karakter. Natuurdoelen en de daaruit voortkomende hydrologische randvoorwaarden stonden voorop. Als parallel spoor werd wel gewerkt aan het identificeren van mee-koppelkansen, zoals recreatie en verbreding van de landbouw. Daar waren vooraf geen duidelijke doelen of middelen voor opgenomen in de gebiedsaanpak.

Gevolg van deze vrij sectorale aanpak is dat, zoals eerder aangegeven, de mogelijkheden van wat er nog wel kan qua landbouw (type teelten, verdienmodellen etc.) nog niet is uitgekristalliseerd. Vanuit de BAC is wel onderzoek naar combi-kansen geïnitieerd. NMO is o.a. bezig met inventariseren van meekoppelkansen bij natuurontwikkeling. Verder heeft de gemeente Twenterand (ook namens de gemeenten Hardenberg en Tubbergen) het onderwerp 'recreatiecombinatie-kansen' naar zich toegetrokken. Hierin wordt o.a. aandacht besteed aan de mogelijkheden voor recreatieve ontwikkeling, o.a. rond marketing van de veengeschiedenis in combinatie met het veenmuseum en mogelijkheden voor recreatie en toerisme. Ook het opzetten van een nieuwe agrarische keten wordt hierin onderzocht, zoals de mogelijkheden om Engbertsdijksvenen als merk in de markt te zetten.

De oplossing voor deze barrière (sectorale focus gebiedsproces) wordt momenteel gezocht in onderzoek en inventarisaties van mogelijkheden voor meekoppeling van andere doelen. In hoeverre dit bijdraagt aan het realiseren van extensieve en verbrede landbouw in het gebied is op dit moment niet te bepalen.

4. Onduidelijkheid over perspectief voor de landbouw buiten de bufferzone door mogelijke natschade en stikstofbeleid

Het (grotendeels) uitkopen van de landbouwbedrijven in de huidige bufferzone, biedt in theorie kansen voor verduurzaming (extensivering of verbreding) van de bestaande landbouwbedrijven buiten de bufferzone. Een barrière hiervoor is dat ook deze bedrijven nog geen duidelijkheid hebben over hun toekomst.

Ten eerste is het mogelijk dat er voor bedrijven buiten de buffer toch ook natschade ontstaat als gevolg van de hogere waterstanden in het natuurgebied. Dit heeft ertoe geleid dat in de BAC is besloten dat dit soort

onverwachte (niet voorziene) schade onder dezelfde voorwaarden moet kunnen worden gemitigeerd (technisch of financieel).

Ten tweede zijn de gevolgen voor het omliggende gebied voor stikstofreductie in het huidige gebiedsproces niet meegenomen, omdat dit tot extra vertraging had geleid in de besluitvorming over de bufferzone. De provincie heeft gekozen om de stikstofproblematiek in een parallel/nageschakeld proces te adresseren om het gebiedsproces rondom natuurrealisatie en het realiseren van de bufferzone niet verder te vertragen. Het gevolg is dat de landbouwbedrijven buiten de bufferzone nog niet weten wat de gevolgen van de stikstofaanpak is voor hun bedrijfsvoering. De stikstofdiscussie vindt plaats in een ander gebiedsproces en op een ander ruimtelijk niveau. Het is aannemelijk dat dit grote gevolgen kan hebben, omdat het beoogde natuurdoel in Engbertsdijksvenen extreem gevoelig is voor stikstof. Met het realiseren van de bufferzone zal de kritische depositiewaarde bij lange na niet worden gehaald. Beperkingen voor de bedrijfsvoering van de betreffende agrarische bedrijven buiten de bufferzone zijn dus te verwachten, maar zijn nog niet duidelijk.

De verschillende onzekerheden voor de boerenbedrijven rondom de bufferzone zorgt er op dit moment voor dat ook deze bedrijven moeilijk beslissingen kunnen nemen over hun toekomstplannen. Het is dan ook moeilijk te voorspellen in hoeverre deze bedrijven in de toekomst verder zullen verduurzamen en in welke vorm of dat het stikstofbeleid uiteindelijk zal leiden tot een nog grotere bufferzone en uitkoop van meer landbouwbedrijven.

Deze barrière is deels opgepakt binnen het gebiedsproces Engbertsdijksvenen door de afspraak te maken dat zodra zich natschade voordoet, dit onder dezelfde voorwaarden als binnen de bufferzone zal worden opgelost. De onduidelijkheid over de stikstofopgave (en eventueel andere beleidsopgaven) wordt opgepakt in een van de zes deelgebieden van de Overijsselse gebiedsgerichte aanpak stikstof.

3.3.5 Conclusie en discussie

In het gebiedsproces Engbertsdijksvenen heeft de provincie – in afstemming met bestuurlijke en maatschappelijke partners – gekozen voor een vorm van doelgerichte gebiedsontwikkeling. Dat betekent in dit geval dat de natuurdoelen centraal staan in het gebiedsproces en ook niet ter discussie staan. Het natuurgebied moet worden vernat en dat heeft gevolgen voor de landbouwbedrijven in de bufferzone rondom het natuurgebied. Deze boeren krijgen de mogelijkheid om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de vernatting, maar kunnen ook worden uitgekocht tegen volledige schadeloosstelling en in het uiterste geval zelfs worden onteigend.

Begin 2022 is de verwachting dat de meeste boerenbedrijven in de bufferzone zich zullen laten uitkopen. Dit heeft te maken met het feit dat het veelal gaat om grote en intensieve landbouwbedrijven die weinig zien in omschakeling naar extensivering en verbreding. Daarnaast is het voor bedrijven die wel willen extensiveren momenteel ook niet duidelijk welke vorm van landbouw nog wel mogelijk is in de bufferzone. Dit komt ook voort uit de stikstofopgave voor dit kwetsbare natuurgebied. Het is duidelijk dat deze stikstofopgave zal leiden tot extra maatregelen voor de landbouw (ook buiten de bufferzone), maar wat precies de gevolgen hiervan zijn voor extensieve landbouw in de bufferzone is nog niet bekend. De discussie hierover vindt ook plaats in een ander gebiedsproces (op een hoger schaalniveau) binnen de gebiedsgerichte aanpak stikstof.

Het gevolg is dat het gebiedsproces Engbertsdijksvenen (realisatie vernatting) gewoon zal worden uitgevoerd en dat de discussie over het agrarisch beheer van de bufferzone en over de mogelijke landbouw in het grotere landbouwgebied hieromheen, later zal worden gevoerd in nageschakelde gebiedsprocessen. Voor de huidige grondeigenaren in de bufferzone betekent dit dat men kan kiezen tussen het accepteren van een (duidelijk) bod om te vertrekken of te blijven met een onduidelijk toekomstperspectief.

3.4 Biodivers boeren op Schiermonnikoog

3.4.1 Inleiding

Schiermonnikoog is een van de Waddeneilanden van Friesland. Het grootste deel van het eiland is natuurgebied en is ook aangewezen als Natura 2000-gebied.⁸ Hierin ligt de nadruk op het duingebied. In het zuidelijke poldergebied van het eiland ligt een landbouwgebied. Hier bevinden zich zeven boerderijen waarvan de meeste naast het houden van melkvee ook inspelen op toerisme door middel van onder andere het aanbieden van overnachtingen en paardrijden.

In deze case gaan we in op het proces van verduurzaming van deze landbouwbedrijven. Dit proces begon in 2013, toen de provincie in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) bekendmaakte dat een van de boerderijen zou moeten worden uitgekocht of verplaatst om te kunnen voldoen aan de benodigde stikstofreductie om de Europese natuurdoelen m.b.t. het duingebied te kunnen halen. Hierop is vanuit het gebied een gebiedsinitiatief tot stand gekomen waarin alle zeven landbouwbedrijven verduurzamen om te voorkomen dat één bedrijf zou worden uitgekocht. Met dit alternatieve plan worden zowel de natuurdoelen gerealiseerd alsook een extensivering en verbreding – d.m.v. een kaasmakerij – van de landbouw op het eiland. In het kader van deze studie is dit proces gereconstrueerd tot eind 2021. De analyse is gebaseerd op interviews (zie bijlage 1) en op de beschrijving van het gebiedsproces door Erisman en Van Wijk (2022).

3.4.2 Beschrijving gebied en problematiek

Het hele eiland Schiermonnikoog, dus inclusief het landbouwgebied, is al vanaf 1989 formeel aangewezen als Nationaal Park. Daarnaast heeft het eiland als onderdeel van de Waddenzee een Werelderfgoedstatus. De concreetste natuurbescherming komt voort uit de aanwijzing van het grootste deel van het eiland als Natura 2000-gebied in 2008. Hierbij gaat het om het duingebied. Daarnaast grenst het nog aan de Natura 2000-gebieden kustzone Noordzee en Waddenzee. Het duingebied is in beheer van Natuurmonumenten. Het poldergebied valt niet onder de Natura 2000-aanwijzing, maar de effecten van de landbouw op de natuur worden wel meegenomen in de natuurbescherming.

De zeven melkveehouderijbedrijven zijn anno 2014 behoorlijk intensief (Erisman & Hofstee, 2016). Gemiddeld hebben de bedrijven 54 ha grond, 91 melkkoeien met een melkproductie van 765.000 kg melk. Een aantal bedrijven heeft ook grond aan de vaste wal. De melk wordt opgehaald door FrieslandCampina.

In 2013 wordt in de PAS-gebiedsanalyse aangegeven dat voor het herstel van de natuurwaarden in het duingebied noodzakelijk is om de stikstofdepositie in dit gebied te verminderen. Het voorstel is om hiervoor een van de zeven boerenbedrijven uit te kopen/te verplaatsen en de grond op te kopen en in te richten als bufferzone voor het natuurgebied. Voor de verplaatsing van de boerderij is bijna 1,3 miljoen euro gereserveerd en voor het aankopen van 32 ha landbouwgrond ruim 1,9 miljoen euro. In het gebiedsplan zit nog wel enige ruimte voor de provincie Fryslân om de voorgestelde herstelmaatregelen geheel of gedeeltelijk aan te passen. Daarbij geldt als harde randvoorwaarde dat met een aangepaste of andere maatregel minimaal hetzelfde ecologische effect moet worden bereikt en dit niet leidt tot minder ontwikkelruimte.

De dreigende uitkoop van een van de boerenbedrijven is uiteindelijk de aanleiding voor een initiatief vanuit het gebied om met een alternatief plan te komen, waarin extensivering van de gehele landbouw in het gebied centraal staat, in combinatie met de ontwikkeling van een alternatief verdienmodel om de gedeerde inkomsten te compenseren. Om dit plan te kunnen realiseren, komt een gebiedsproces op gang waarin de zeven boerenbedrijven, de provincie Fryslân en LNV een centrale rol spelen. Daarnaast zijn ook de gemeente, Natuurmonumenten (beheerder van het natuurgebied), de Rabobank (financier van de boeren) en FrieslandCampina (afnemer van de melk) betrokken. Het bijzondere aan dit gebied is de beperkte ruimte voor de boerenbedrijven om te verplaatsen of uit te breiden. Deze is beperkt tot het poldergebied, dat in feite ook een soort eiland is te midden van verschillende natuurgebieden. Daarnaast is het eiland ook sociaal een afgebakende gemeenschap, waarbinnen de boeren,

⁸ <https://www.natura2000.nl/gebieden/friesland/duinen-schiermonnikoog>

maar ook de andere vaste bewoners, een lange geschiedenis met elkaar hebben met alle gevoeligheden die daarbij horen.

3.4.3 Het gebiedsproces

Gebiedsbijeenkomst (2014)

De start van het gebiedsproces ligt bij een gebiedsbijeenkomst in 2014. Deze bijeenkomst was georganiseerd door de PAS-werkgroep, die bestond uit drie van de zeven boeren. Deze werkgroep was al in opdracht van de provincie bezig om invulling te geven aan een alternatief plan om de beoogde stikstofreductie te realiseren. Eigenlijk waren de boeren er op dat moment van overtuigd dat de negatieve effecten van de lokale landbouw op het duingebied werden overschat. Daarbij werd ook gekeken naar de stikstofbelasting vanuit het buitenland en de scheepvaart. Om dit argument verder te onderbouwen, werd de directeur van het Louis Bolk Instituut gevraagd om een presentatie te verzorgen op een drukbezochte bijeenkomst met boeren, natuurbeschermers en overheden.

Het directe gevolg van deze bijeenkomst was dat een aantal PS-leden – die op deze bijeenkomst aanwezig waren – een motie indiende om een haalbaarheidsstudie te starten naar Biodivers boeren op Schiermonnikoog als alternatief voor het uitkopen van een van de boerenbedrijven. Deze motie werd aangenomen en vervolgens werd het Louis Bolk Instituut gevraagd om deze haalbaarheidsstudie uit te voeren.

Haalbaarheidsstudie biodiverse landbouw (2014-2016)

In het kader van de haalbaarheidsstudie zijn verschillende gesprekken met betrokken stakeholders gehouden en ook concreet met de individuele melkveehouders gesproken en zijn verschillende opties doorgerekend. Het doel van de haalbaarheidsstudie was niet alleen om het alternatieve plan voor de stikstofreductie en het concept Biodivers boeren op Schiermonnikoog concreet uit te werken, maar ook om dit concept later te kunnen opschalen naar de andere Waddeneilanden en de rest van Nederland.

De haalbaarheidsstudie (Erisman & Hofstee, 2016) leverde twee varianten op. In de eerste variant schakelen alle boeren over naar biologisch. Dit zou betekenen dat de veestapel gaat halveren en de melkproductie teruggaat van 5,4 miljoen naar 2,4 miljoen liter melk per jaar. Hiermee zou de huidige depositie op de kwetsbare duingebieden (1363 mol/ha/jr) dalen naar 713 mol/ha/jr, net boven de veilige kritische depositiewaarde van 700 mol/ha/jr. Deze variant kan worden gecombineerd met het opzetten van een eigen zuivellijn/kaasproductie.

In de tweede variant staat biodivers boeren centraal. Daarbij gaat het om extensivering van de zeven melkveebedrijven die minder scherp is omschreven dan biologisch (maar ten minste moet leiden tot een reductie van de stikstofdepositie met 20%). Daarbij gaan de inkomsten verschuiven van bulkproductie naar kwaliteitsproducten. Hierdoor neem het transport van en naar het eiland (meststoffen, ruwvoer, melk) af, zullen landschapselementen worden aangelegd in de polder en zal de biodiversiteit in de polder (inclusief weidevogels) toenemen. Ook nemen de waterkwaliteit (door verminderde uitspoeling) en de natuurkwaliteit toe als gevolg van de lagere stikstofdepositie (Erisman & Hofstee, 2016: 22).

Uiteindelijk vinden de boeren een collectieve overstap naar biologische landbouw te groot en kiezen ze voor een geleidelijke omschakeling naar biodivers boeren in combinatie met het lokaal produceren en verkopen van kaas via een lokale zuivelcoöperatie. Voor het omschakelen naar biodiverse landbouw (incl. de aanleg van landschapselementen) zal subsidie nodig zijn. Oorspronkelijk is de gedachte dat het beschikbare budget voor uitkoop en verplaatsing dan kan worden gebruikt voor het uitkopen van koeien. Ook het realiseren van het nieuwe verdienmodel vraagt om investeringen. De haalbaarheidsstudie schat de kosten in op 1,75-3 miljoen euro voor het bouwen en inrichten van de zuivelfabriek en 1,55 miljoen euro voor het proces. Dit bedrag moet deels via subsidies bij elkaar worden gebracht.

Concretiseren haalbaarheidsstudie (2016-2019)

Na het uitbrengen van de haalbaarheidsstudie (Erisman & Hofstee, 2016) is in grote lijnen duidelijk wat de boeren in het gebied willen en dat de betrokken overheden en andere stakeholders hiermee instemmen. Daarmee ligt er echter nog geen concreet uitvoerbaar plan. In de periode na de haalbaarheidsstudie lopen

verschillende sporen een beetje door elkaar heen. De boeren moeten de abstracte plannen verder concretiseren en de provincie moet een geschikte vorm vinden waarin de afspraken kunnen worden vastgelegd.

De adviseur van de boeren voert in deze periode individuele gesprekken met de verschillende boeren over hun individuele bedrijfsplannen en de manier waarop zij kunnen bijdragen aan de afgesproken extensivering. Uiteindelijk komt hieruit dat de boeren collectief terug willen van 650 naar 420 koeien. Zodra duidelijk wordt dat er grote verschillen zijn in het aantal koeien dat iedere boer inlevert, levert dit ook weer onderlinge discussies. Daarbij blijft de discussie over de verdeling van het geld over de individuele bedrijven nog enige tijd liggen, ook omdat het lang duurt voordat het geld ook echt beschikbaar is. Dit komt omdat betaling van een vast bedrag per ingeleverde koe niet als eerlijk wordt gezien door de betrokken agrariërs vanwege de verschillen tussen de betreffende bedrijven (o.a. afstand tot het natuurgebied en mate van extensivering). Pas in 2019-2020 worden hier concrete afspraken over gemaakt, nadat Alex Datema (Voorzitter Boerenatuur) is aangetrokken als onafhankelijk voorzitter van het gebiedsoverleg en WING als procesbegeleider. Al deze individuele gesprekken en onderlinge discussies kosten veel tijd. Volgens de één heeft deze periode veel te lang geduurd, anderen zijn van mening dat het proces deze tijd nu eenmaal nodig heeft gehad.

Ook het collectieve besluit om de eigen melk te gaan verwerken en een eigen kaasmakerij te bouwen, is niet meteen concreet. Al snel blijkt dat geen van de boeren opstaat om dit initiatief te trekken. Daarop heeft de provincie een subsidie beschikbaar gesteld om een externe kwartiermaker aan te stellen om de kaasmakerij verder uit te werken in een concrete onderneming. Hiertoe wordt uiteindelijk een zuivelcoöperatie opgericht, maar gaat het ook om de bouw, de begroting van de zuivelhoeve, een marktverkenning, het type kaas etc. Ook spelen onderhandelingen met de huidige afnemer van de melk (FrieslandCampina) een rol, omdat de boeren (maar ook de Rabobank) zekerheid willen over afname van melk en ook niet alle melk via de kaasmakerij kan worden afgezet.

Ondertussen worstelt de provincie met het probleem van de instrumentering. Iedereen lijkt enthousiast om het beschikbare geld voor de uitkoop te gebruiken om de extensivering van de zeven bedrijven te financieren, maar hiervoor zijn feitelijk geen geschikte instrumenten beschikbaar. Hiermee doemt ook de discussie over Europese staatssteun op. Als de provincie het beschikbare budget wil gebruiken om koeien op te kopen, moet ze kunnen aantonen dat dit geoorloofde staatssteun is. Dit betekent onder andere dat de boeren hun boeken moeten delen met Brussel. Het voordeel van deze aanpak is dat hiermee de lokale oplossing op Schiermonnikoog (extensiveren d.m.v. van de uitkoop van koeien i.p.v. de opkoop van grond) ook voor andere gebieden mogelijk wordt. Deze juridische route vraagt echter om medewerking van LNV en EU en blijkt zeer complex en tijdrovend. In de praktijk blijft deze discussie doorlopen, totdat in 2019-2020 uiteindelijk wordt besloten om de financiering via een GLB-pilot te realiseren. In de tussentijd is er ook nog geëxperimenteerd binnen de Regio Deal.

Regio Deal (2019-2023)

In 2019 wordt vervolgens de Regio Deal Natuurinclusieve landbouw Noord-Nederland gesloten voor de periode 2019-2023 met Schiermonnikoog als een van de acht gebieden. Het doel van deze Regio Deal is om met een gebiedsgerichte aanpak een structurele benadering voor natuurinclusieve landbouw te ontwikkelen, te toetsen en toepasbaar te maken op basis van ecologische en landbouwkundige kennis, en kennis over gebiedsparticipatie en verdienmodellen. Hiermee krijgt ook het Rijk (LNV) – samen met de provincie – weer een actieve rol in het gebiedsproces.

Voor Schiermonnikoog betekent de Regiodeal dat er een gebiedsmakelaar wordt benoemd die het gebiedsproces moet trekken met als concrete opgave om een streefbeeld voor 2030 op te stellen. Voor dit proces is ongeveer 400k euro beschikbaar. Met dit streefbeeld geven de partijen concreet invulling aan het concept Biodiverse landbouw. Bij het opstellen van het streefbeeld wordt intensief samengewerkt met o.m. Natuurmonumenten. Het gaat voornamelijk over het bevorderen van de biodiversiteit na realisatie van de afgesproken extensivering van de landbouw. Zo wordt gewerkt aan weidevogelbeheer, de aanleg van landschapselementen en de oplossing van de ganzenproblematiek – die een groot deel van het gras in het voorjaar opaten – door het beheer van de kwelders zodanig in te richten dat de ganzen zich naar dit gebied moeten gaan verplaatsen.

Naast het biodivers boeren en het produceren van de kaas loopt er nog een derde spoor dat gaat over het gebruik van reststromen, zoals vanuit berm- en slootbeheer, op het boerenland. Overigens liep er al langer een initiatief van de boeren om een co-vergister te bouwen op het eiland waarmee mest en groenafval kan worden omgezet naar gas voor de eigen bevolking. Hiermee zou het eiland voor gas 80% zelfvoorzienend worden.⁹ De gemeente had een geschikte locatie en er was in principe 1 miljoen euro subsidie beschikbaar vanuit het Waddenfonds. Uiteindelijk liep dit initiatief in 2017 vast op het gegeven dat 25% biomassa (glycerine) van de vaste wal zou moeten worden aangevoerd om de co-vergister rendabel te maken. Hierna trok de gemeente zijn medewerking aan het project in en is het project gestopt. Wel heeft een aantal boeren zonnepanelen waarmee ze ook bijdragen aan de zelfvoorzienendheid van het eiland op het gebied van energie.

GLB-pilot (2021)

Uiteindelijk leidt de hele discussie over staatssteun tot de beslissing om de extensivering van de landbouw onder te brengen in een GLB-pilot. Via deze vorm wordt het mogelijk om de afgesproken extensivering te financieren. Dit gebeurt – wegens juridische belemmeringen – niet door het opkopen van koeien, maar door het vergoeden van natuurbeheer en andere groene diensten via de GLB-pilot (Erisman en Van Wijk, 2022: 159). Hiermee is het oorspronkelijke doel om een landelijk toepasbaar instrument te ontwikkelen om vorm te geven aan de stikstofopgave niet gerealiseerd. De GLB-pilot is echter ook bedoeld om nieuwe instrumenten te ontwikkelen voor extensivering. Het is dus mogelijk dat deze pilot alsnog leidt tot een breder toepasbaar instrumentarium. Op dit moment is dat echter nog niet zeker.

De extensivering wordt hiermee ook door mede door het Rijk gefinancierd. Formeel loopt de GLB-pilot twee jaar. De provincie staat garant voor de resterende drie jaar van de transitieperiode. Totale budget voor de transitieperiode is 2 miljoen euro. Een deel van het oorspronkelijke provinciale natuurbudget voor de uitkoop komt hierdoor beschikbaar om de verdere uitrol van de kaasfabriek te subsidiëren. De provincie stelt voor de kaasmakerij 1 miljoen euro beschikbaar vanuit het provinciale natuurbudget. Dit traject loopt medio 2022 nog.

Op zaterdag 25 september 2021 wordt de overeenkomst 'Biodivers boeren op Schiermonnikoog' ondertekend waarin de belangrijkste afspraken zijn vastgelegd rondom de extensivering en de te treffen natuurmaatregelen. Dit is een belangrijke stap in het proces. Speciaal hiervoor komen LNV-minister Carola Schouten en twee gedeputeerden naar Schiermonnikoog om de overeenkomst persoonlijk te ondertekenen.

Ook wordt op deze bijeenkomst de kaas 'Van Schier' gelanceerd, die vanaf dit najaar zowel in een lokale – door de boeren opgezette – kaaswinkel als landelijk verkrijgbaar zal zijn. Overigens wordt de kaas voorlopig nog geproduceerd bij twee kaasfabrieken op de vaste wal, tot het moment dat de lokale kaasfabriek gereed is.

3.4.4 Barrières voor verduurzaming landbouw

Ten slotte gaan we in op de belangrijkste barrières in dit gebiedsproces voor de verdere verduurzaming van de landbouw. Per barrière gaan we in op de manier waarop de betrokken stakeholders deze barrière hebben proberen te overwinnen en de mate waarin dit daadwerkelijk is gelukt.

1. Probleemperceptie boeren

De eerste barrière is het aanvankelijke gebrek aan probleembesef of gevoel van urgentie bij de boeren met betrekking tot het stikstofprobleem en de noodzaak om hier zelf actie op te ondernemen. Voor de boeren kwam de provinciale PAS-gebiedsanalyse (2014), waarin werd aangegeven dat het stikstofprobleem van het duingebied moest worden opgelost door het opkopen van een van de zeven boerenbedrijven, als een schok. De eerste reactie, en ook een van de redenen om stikstofexpert Erisman uit te nodigen voor het gebiedsoverleg, was dat deze analyse niet klopte. De stikstof zou vooral ook afkomstig zijn van de scheepvaart en uit het buitenland. Het feit dat Erisman in zijn presentatie duidelijk aangeeft dat

⁹ Volgens Erisman en Van Wijk had dit initiatief ook een alternatieve manier kunnen zijn om het stikstofprobleem op te lossen (zonder inleveren koeien) door het restproduct na vergisting (digestaat) in te zetten als kunstmestvervanger en de stallen uit te rusten met luchtwassers (Erisman en Van Wijk, 2022: 80).

Schiermonnikoog wel degelijk een stikstofprobleem heeft dat voor een groot deel voortkomt uit de landbouw is een eyeopener, maar lost de barrière nog niet geheel op.

De strategie om met deze barrière om te gaan, is tweeledig. Ten eerste wordt in het kader van de geschetste haalbaarheidsstudie veel aandacht besteed aan het samen optrekken van boeren en experts in het uitwerken van het concept biodivers boeren voor dit gebied. Zo wordt voor de boeren een kennisdag georganiseerd met experts van het Louis Bolk Instituut over bodemkwaliteit en wordt kennis uitgewisseld rondom de mogelijkheden voor kruidenrijk grasland en de lokale ganzenproblematiek.

Ten tweede wordt veel aandacht besteed aan excursies naar andere boeren met ervaring met vormen van natuurinclusief boeren. Hiermee komen meer concrete oplossingsrichtingen in beeld en groeit ook het besef dat stikstof toch wel echt een probleem is voor sommige natuurgebieden. Belangrijk hierbij is het gegeven dat boeren toch vooral leren van andere boeren. Zo opent een bezoek aan het boerenbedrijf Weerribben Zuivel een aantal ondernemers de ogen. De adviseur: *"Hij zet veel melk af in Amsterdam en vertelde over welke marges hij hierop verdiend heeft. Dan staan de eurotekens in de ogen van de boeren en denken ze: wat hij kan, kunnen wij ook."* Bij een aantal discussies worden ook medewerkers van Natuurmonumenten en provincie meegenomen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat ook de gesprekken tussen boeren en Natuurmonumenten weer op gang komt. Dit is ook winst voor het gebiedsproces, omdat de verhoudingen tussen Natuurmonumenten en de boeren aanvankelijk niet heel goed waren.

2. Ontbreken geschikt instrumentarium voor verduurzaming landbouw (staatssteuntoets)

Een heel andere barrière is het ontbreken van een geschikt instrumentarium om de verduurzaming daadwerkelijk mogelijk te kunnen maken. Kort gezegd: de grote barrière is om het beschikbare geld op een legitieme manier bij de boeren te krijgen. Bij het alsnog ontwerpen van dit instrumentarium stuitten initiatiefnemers en de provincie op de EU-staatssteunregels. Opmerkelijk was het feit dat alle betrokken partijen het eens waren met de gekozen oplossing om zeven boerenbedrijven te extensiveren (minder koeien, minder productie) in plaats van het uitkopen van één bedrijf. Ook de financiële middelen waren beschikbaar en gereserveerd in de provinciale natuurbegroting. Het probleem was om een juiste juridische vorm te vinden om dit geld bij de boeren te krijgen. Dit was noodzakelijk voor de boeren om de omvorming naar een andere bedrijfsvoering te kunnen financieren.

Het probleem is dat een overheid niet zomaar geld kan geven aan een bedrijf, omdat dit kan worden gezien als ongewenste staatssteun. In gangbare subsidieregelingen voor de opkoop van bedrijven of agrarisch natuurbeheer is dit meestal al afgedekt door de regeling voor te leggen in Brussel.

De gekozen vorm in Schiermonnikoog paste niet in bestaande regelingen en dus moest er iets anders worden verzonnen. De provincie zette aanvankelijk sterk in op het spoor om in Brussel aan te tonen dat het hier om geoorloofde staatssteun ging. De reden hierachter was dat de provincie graag wilde dat de 'Schiermonnikoogse regeling' ook in andere gebieden toepasbaar zou worden. Dit bleek een lastige route met zware procedures. Zo moesten alle boeren in feite vijf jaar lang al hun bedrijfsgegevens aanleveren om aan te kunnen tonen dat ze het geld ook echt nodig hadden voor de transitie.

Daarnaast zijn ook verschillende juristen aan de slag gegaan om een oplossing te vinden voor dit probleem. Ook is ingezet op het spoor om de minister in Brussel om een uitzonderingspositie te vragen. Dat bleek op dat moment echter lastig, omdat de minister op dat moment vooral het fosfaatprobleem moest oplossen in Brussel.

In 2019 bleek dat de provinciale juristen het probleem toch niet konden oplossen. Op dat moment is LNV actiever betrokken geraakt, o.m. via het inzetten van LNV-juristen en de RVO. Op dat moment is het idee ontwikkeld dat de financiering wellicht via een GLB-pilot kon lopen. Hiervoor moest het plan wel voldoen aan de doelen en criteria van deze GLB-pilots. Bovendien bestond de kans dat andere aanvragen beter zouden scoren op deze criteria en dat Schiermonnikoog toch buiten de boot zou vallen. Intern is bij LNV toen afgesproken dat het totaalbudget zou worden opgehoogd als dit plan buiten de boot zou vallen. De LNV-contactpersoon: *"Als je als partner in een project zit waarin je 1,5 jaar terug aangeeft dat dit de oplossing is, dan kan je niet na al die tijd zeggen: nou sorry"*. Overigens kost het daadwerkelijk uitrollen van de GLB-pilotregeling ook weer veel tijd, omdat deze regeling ook weer moest worden voorgelegd in Brussel.

Uiteindelijk is de GLB-pilot Schiermonnikoog in 2021 goedgekeurd, waardoor het geld beschikbaar kwam om de extensivering van de landbouw in het gebied daadwerkelijk te financieren (via vergoedingen voor natuurbeheer en groene diensten). Hierdoor was een uitgebreide staatssteuntoets niet meer nodig en kon het proces op Schiermonnikoog de volgende fase in. Nadeel van het onderbrengen van deze vorm van financiering in een GLB-pilot is wel dat bredere toepasbaarheid hiervan, voorlopig van de baan is. Het uiteindelijke doel van de pilot is wel om een breder toepasbaar instrumentarium te ontwikkelen, maar dat is op dit moment in andere gebieden nog niet zomaar te gebruiken.

3. Stagnatie gebiedsproces en besluitvorming

Een vrij algemene barrière die op verschillende momenten in het proces opduikt, is een dreigende stagnatie van het proces. Hierbij wijzen boeren en adviseurs veelal naar de overheid en de trage besluitvorming over concrete kwesties als staatssteun of subsidieverlening. Overheden (en sommige adviseurs) wijzen ook op het gegeven dat het lokale proces op sommige momenten ook stil lijkt te liggen, omdat de boeren wachten op besluitvorming vanuit de overheid of zelf tijd nodig hebben om de maatregelen onderling uit te werken.

Strategie om het proces op gebiedsniveau aan te jagen, is het inzetten van externe proces facilitators. Voorbeelden: toen geen van de boeren de kaasmakerij wilde trekken, heeft de provincie een externe kwartiermaker aangesteld om dit proces te gaan rekken en uit te werken. Toen het hele gebiedsproces dreigde te stagneren, is een externe voorzitter gezocht (Datema) en procesondersteuning (WING) ingehuurd om het proces te faciliteren en te structureren. Zo werd o.m. besloten om in klein comité (provincie, LNV, boeren) te spreken en het bredere gebiedsproces wat meer op afstand te zetten.

Het gebiedsproces had aanvankelijk met verschillende provinciale contactpersonen te maken vanuit verschillende afdelingen. De provincie heeft op een gegeven moment een centrale provinciale trekker aangewezen om dit proces te stroomlijnen. Hierdoor is de communicatie vanuit het gebiedsproces met verschillende provinciale afdelingen en de interne communicatie binnen de provincie verbeterd.

Een andere strategie om vaart in het proces te houden, was het bewust organiseren of benutten van politieke bemoeienis. Zo heeft minister Schouten het initiatief een aantal keer genoemd als een positief voorbeeld van de stikstofaanpak en ze is ook op bezoek geweest op het eiland. Dit soort uitspraken en momenten werkten heel goed om ambtelijk het proces te versnellen en om ook buiten de bekende kaders te treden (als de minister het framet als een succes, moet het ook een succes worden).

4. Nieuwe regelgeving: Wet stikstofreductie en Natuurverbetering (2021)

Een relatief laat knelpunt betreft de nieuwe – en aangescherpte – regelgeving m.b.t. stikstof zoals neergelegd in de Wet stikstof en natuurverbetering (Wsn 2021). Het gebiedsproces Schiermonnikoog was gestart vanuit het voorgaande beleidskader (PAS), waarin was bepaald dat een stikstofreductie van ongeveer 20% noodzakelijk was. De Wsn geeft geen concrete kaders per gebied, maar stelt wel dat 70% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in 2030 aan de kritische depositiewaarde moet voldoen. Landelijk zou dit een stikstofreductie van ongeveer 50% betekenen.

Op het eerste gezicht valt de impact van deze nieuwe regelgeving mee, omdat vanuit het gebied al een hogere stikstofreductie is afgesproken dan vanuit de PAS nodig was (35%). Dit lijkt weliswaar niet helemaal voldoende om de kritische depositiewaarde te halen (in de haalbaarheidsstudie werd gesteld dat dit zou vragen om een reductie van 50%), maar lijkt wel binnen de nieuwe kaders te passen. Toch ontstaat er discussie tussen provincie en de betrokken agrariërs over de manier waarop de gebiedsafspraken moeten worden vastgelegd en de manier waarop dit zich verhiel tot de vrijwilligheid van het gebiedsproces tot dan toe. In de strikte opvatting moeten de afspraken concreet worden vastgelegd in nieuwe Wet natuurbescherming vergunningen, waarin de extensivering ook concreet is vastgelegd. De boeren wilden hun individuele vergunningen (en bijbehorende stikstofruimte) behouden om ruimte te houden voor individuele bedrijfsontwikkeling binnen het plafond van 375 koeien. Dus mocht er een boer in de toekomst minder koeien gaan melken of stoppen, dan is er voor de andere boeren, binnen het afgesproken plafond, ruimte om wat meer koeien te gaan melken.

Dit dreigt uit te lopen op een clash tussen provincie en boeren. Op dat moment is er samen met LNV voor gekozen een overeenkomst op te stellen waarin voor de zeven boeren een collectief stikstofplafond is vastgelegd. Hiervoor was de betrokkenheid van LNV wel belangrijk, omdat de provincie ook onzeker was

over de precieze ruimte in de uitwerking van de nieuwe stikstofwet. Het feit dat LNV op dit punt de provincie steunde, maakte ook dat het gemakkelijker was voor de provincie om haar nek uit te steken.

3.4.5 Conclusie en discussie

De case Schiermonnikoog is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling, omdat het voornamelijk gaat om een gebiedsproces waarin lokale stakeholders en overheden samen werken aan een gebiedsproces. Hierbij is het cruciaal dat zowel provincie als Rijk zich als partner opstelt in het gebiedsproces en zich ook committeert aan de gemaakte gebiedsafspraken, ondanks dat hiermee niet alle landelijke doelen voor 100% worden gerealiseerd. Rijk en provincie stellen zich ook flexibel op om lokaal maatwerk mogelijk te maken binnen de bestaande regelgeving en instrumenten.

Schiermonnikoog is ook een mooi voorbeeld van een gebied waarin de boeren gezamenlijk een alternatief plan (bottom-up) ontwikkelen voor top-down geformuleerde maatregelen (uitkopen van één bedrijf). Hierdoor wordt uiteindelijk niet alleen de beoogde verlaging van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied gerealiseerd, maar ook een vorm van duurzame landbouw ontwikkeld. Hierin wordt zowel extensivering van de landbouw als productie van aanvullende natuur- en landschapswaarden als een alternatief verdienmodel (productie Schiermonnikoogse kaas) gerealiseerd. Leerpunt is wel dat dit gebiedsproces veel tijd kost. Daarbij gaat het zowel om het proces van omschakeling van de landbouwbedrijven als om de besluitvorming door overheden.

Toch roept de case ook vragen op over de opschaalbaarheid. Daarbij gaat het niet zozeer over de inhoud, maar veel meer over de mate waarin het onderliggende institutionele systeem van doelen, instrumenten en spelregels is toegesneden op dit soort innovatieve initiatieven. Immers, ondanks dat de meeste betrokken partijen zich al vrij snel achter het initiatief schaarden, duurde het nog zeven jaar voordat ook daadwerkelijk een manier was gevonden om het initiatief beleidsmatig mogelijk te maken. Ofwel: het beschikbare geld op een legitieme manier bij de boeren te laten terechtkomen. Bovendien heeft men uiteindelijk moeten kiezen voor het 'geitenpaadje' van de pilot, omdat structureel aanpassen van regelgeving en instrumenten binnen deze termijn niet mogelijk bleek.

Ten slotte moeten we opmerken dat Schiermonnikoog ook een bijzonder gebied is. Doordat het gaat om een eiland, is de problematiek ook relatief overzichtelijk. Het gaat om zeven boeren en een specifiek natuurgebied. Het is ook niet mogelijk om het gebiedsproces verder op te schalen of andere oplossingen te zoeken. Verder bood het toeristische karakter van het eiland specifieke kansen voor het produceren en verkopen van streekproducten. Ook bleek dat aanzienlijke professionele ondersteuning (onderzoek, advies, procesbegeleiding) van het gebiedsproces noodzakelijk was voor het slagen van dit gebiedsproces.¹⁰

3.5 Gebiedsinitiatief Ronde hoep

3.5.1 Inleiding

De Ronde Hoep is een veenweidegebied in Noord-Holland tussen Amsterdam en Amstelveen. De polder heeft een agrarisch karakter met een groot aandeel melkveehouderij. Circa 20 melkveehouders zijn hier gevestigd met gemiddeld 45 ha grond en 85 koeien. De meeste boeren zijn daarmee vrij extensief. Naar verwachting neemt het aantal bedrijven in de komende jaren verder af.

De Ronde Hoep is al jaren een van de succesvolste weidevogelgebieden in Nederland (Agrariërs in de Ronde Hoep, 2021). Het geheim van het weidevogelbeheer? De combinatie van bescherming en regulier beheer. Het weidevogelreservaat van Landschap Noord-Holland (LNH) wordt praktisch beheerd door de boeren. In totaal valt ca. 25% van de polder onder agrarisch natuurbeheer. De overige 75% wordt regulier beheerd. Hierdoor ontstaat een mozaïeklandschap, met voldoende natte en beschutte plekken voor de weidevogels.

¹⁰ Erisman en Van Wijk (2022) noemen onder meer: Haalbaarheidsstudie biodiversiteit boeren (2015), Marketingstudie, opdracht Royal Hasskoning/DHV m.b.t. reststromen, aanstellen kwartiermaker zuivelhoeve/kaasmakerij (2019), externe voorzitter stuurgroep, projectleiding en procesbegeleiding WING (2020), inschakelen advocatenkantoor voor Europese toestemming.

Samen met collega's uit omliggende polders startte een aantal boeren uit de Ronde Hoep enkele jaren geleden een eigen zuivelmerk 'Boeren van Amstel'. Het idee hierachter is om via de markt beloond te worden voor de inspanningen die ze leveren voor het behoud van weidevogels. Vooralsnog is dit geen onverdeeld succes. Dit initiatief staat los van het in dit rapport omschreven gebiedsproces.

In dit rapport bespreken we de ontwikkelingen van het gebiedsproces in de polder de Ronde Hoep tot november 2021.

De aanleiding voor het gebiedsinitiatief Ronde Hoep komt van een gebiedsadviseur die al 30 jaar actief met hen samenwerkt aan weidevogelbeheer. Hij legt op een gebiedsbijeenkomst een aantal jaren geleden de uitdaging bij de boeren neer: *"Ik heb hier een stapel visies van verschillende overheden over jullie gebied. Allemaal willen ze een andere kant op. En hoewel ze zeggen dat ze 'met boeren' gepraat hebben, hebben jullie ze hier nooit gezien. Is het geen tijd de toekomst van de Ronde Hoep in eigen hand te nemen?"*

3.5.2 Beschrijving gebied en opgaven

De boeren besluiten de uitdaging van de gebiedsadviseur aan te nemen en zelf aan de slag te gaan. Insteek van de boeren is dat er een goed toekomstperspectief voor hun bedrijven en de polder wordt gecreëerd. Dit toekomstperspectief moet economisch, ecologisch en milieukundig voldoende zijn. Dit betekent dat de losse overheidsopgaven geïntegreerd moeten worden tot één geheel, waarbij de economische haalbaarheid voorwaarde is. Vanuit hun perspectief laten alle overheidsopgaven zich alleen realiseren als de oplossingen economisch haalbaar zijn voor de blijvende boeren. Je kunt immers niet groen doen als je rood staat. Binnen het gebiedsproces en bij het aanpakken van alle uitdagingen is een vitale landbouw in een vitale polder daarom de centrale opgave.

Vanuit de stikstofproblematiek geldt voor het gebied zowel het generieke Rijksbeleid als een opgave uit het nog te starten gebiedsproces in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Botshol (in provincie Utrecht). De daaruit voortvloeiende doelstellingen voor de Ronde Hoep zijn nog niet bekend, omdat het beleid van het Rijk nog niet concreet is.

Vanuit het Klimaatakkoord (de veenweideaanpak) ligt er een opgave voor het afremmen van bodemdaling en daarmee minder uitstoot van broeikasgassen. De bodemdaling in de Ronde Hoep is met 6 mm per jaar relatief gering (Agrariërs in de Ronde Hoep, 2021).

De Ronde Hoep is een belangrijk weidevogelgebied, dat goede resultaten boekt met agrarisch beheer van het reservaat (NNN) en mozaïekbeheer met intensieve ANLb-pakketten bij omliggende bedrijven. Men wil het agrarisch natuurbeheer graag uitbreiden en biodiversiteit in het gebied versterken. Binnen de huidige verdienmodellen en vergoedingen is voor de meeste boeren 15% van hun land extensief beheren het maximaal haalbare. Dit percentage verschilt per bedrijf (bron: interviews met gebiedspartijen).

Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) ligt er een opgave om voedselrijkdom in het water, in dit geval het fosfaatgehalte, te verminderen en de macrofaunastand te verbeteren. De belangrijkste oorzaken voor het hoge fosfaatgehalte in het water van de polder zijn de oeverafkalving en het waterbeheer in het reservaat. Problemen met de oeverafkalving leiden tot vertroebeling en daarmee minder waterplanten. Er is veel aanwas van bagger waardoor veel sloten in het gebied ondiep zijn en een sliblaag hebben. Bovendien zorgen kreeften ervoor dat planten zich moeilijk vestigen. Ook op het gebied van waterkwantiteit zijn er uitdagingen, met name rond aanpassingen aan klimaatverandering en het realiseren van het juiste peil in het noordelijk deel van het weidevogelreservaat in de zomer.

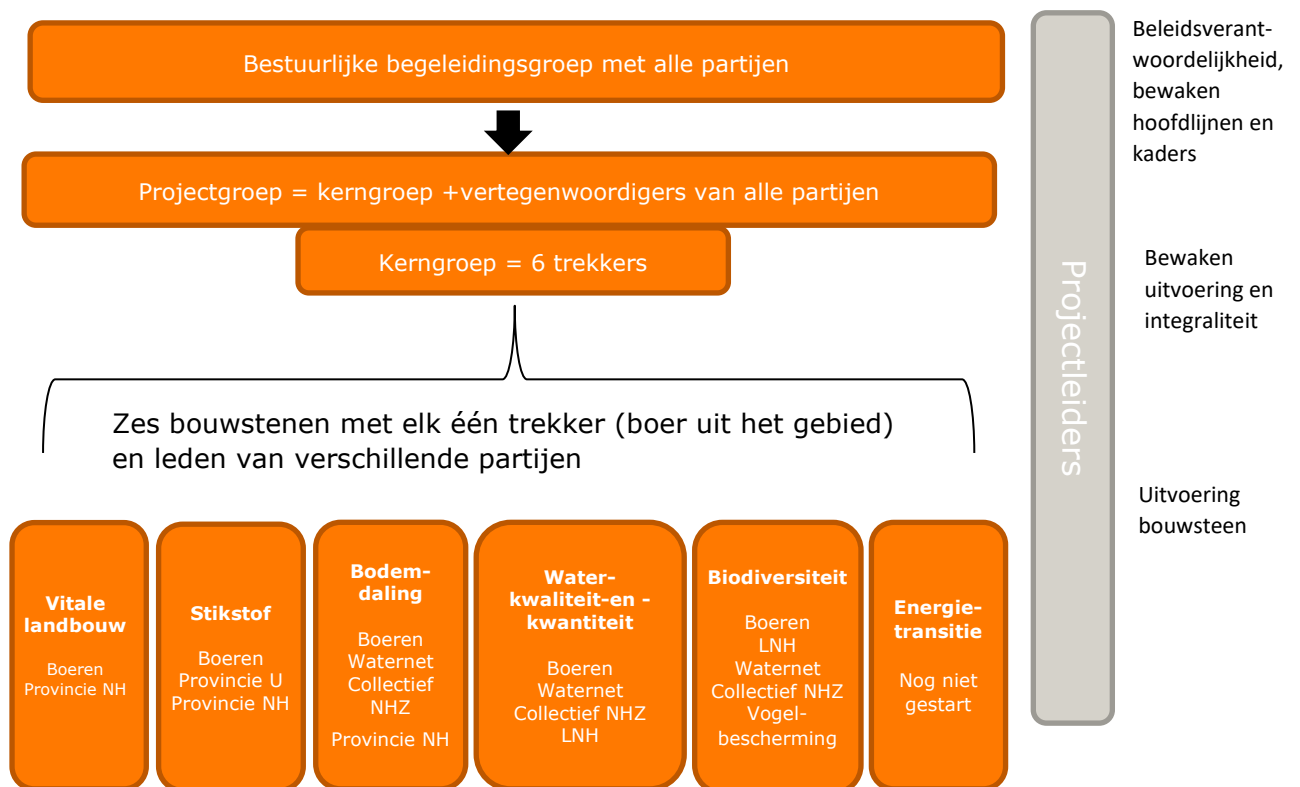
De energietransitie komt ook als onderwerp aan bod. Een aantal boeren heeft al zonnepanelen op daken, maar er is ruimte voor duizenden meer. Omdat er onvoldoende ruimte is op het huidige netwerk, konden energieplannen van individuele boeren nog niet allemaal gerealiseerd worden. Daarnaast speelt ook mee dat hoge investeringskosten in relatie tot de inkomsten 'zon op dak' financieel niet aantrekkelijk maken.

3.5.3 Het gebiedsproces

Het gebiedsinitiatief

Het beginpunt van het gebiedsproces is moeilijk vast te stellen. Deels omdat het voortvloeit uit lopende initiatieven, maar ook omdat de boeren al lang goed weidevogelbeheer uitvoeren. Belangrijke mijlpalen zijn de bovengenoemde bijeenkomst uit 2019 en eerste toezeggingen voor de financiering van het proces en eerste pilots van Waternet en Klimaatslim Boeren op Veen. Landschap Noord-Holland draagt in-kind bij door deelname van medewerkers aan de werkgroep. De provincies Noord-Holland en Utrecht sloten daarbij aan vanuit de budgetten klimaat en stikstof. Ook heeft de groep inmiddels subsidie bij RVO aangevraagd via de SABE-regeling (Subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie) om hun leertraject te ondersteunen.

Al snel na de start wilden verschillende (onderzoeks)organisaties aanhaken bij het project. De boerengroep bedankten de meesten vriendelijk uit angst dat zij zelf de regie over het proces en invloed op de uitkomst zouden verliezen. Dit was ook een reden om de groep projectpartners beperkt te houden. Tegenwoordig zijn de volgende partijen in verschillende rollen aangesloten bij het gebiedsproces: Agrarisch Collectief Noord-Holland Zuid, LNH, Waternet, provincie Noord-Holland, Provincie Utrecht en gemeente Ouder-Amstel. Daarnaast wordt er gebruikgemaakt van kennis en adviezen van Klimaatslim Boeren op Veen en Vogelbescherming.



Figuur 3.2 Organisatie gebiedsinitiatief Ronde Hoep.

Het proces is georganiseerd rond zes bouwstenen: Vitale landbouw, stikstof, bodemdaling, waterkwaliteit en -kwantiteit, biodiversiteit en energietransitie (zie figuur 3.2). Voor elk thema is er een werkgroep die wordt getrokken door een boer uit het gebied – de zes initiatiefnemers. Bij de werkgroep zijn daarnaast experts en belanghebbenden uit de andere organisaties en belangstellende boeren aangesloten. De afzonderlijke werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van de bouwsteen. De zes trekkers van de werkgroepen komen regelmatig bijeen in de kerngroep. Deze kerngroep is ook onderdeel van de bredere projectgroep, waarin ook de belanghebbende organisaties/gebiedspartners vertegenwoordigd zijn, behalve de gemeente Ouder-Amstel die op dit moment niet met ambtelijk personeel kan bijdragen. De projectgroep

bewaakt de uitvoering en de integraliteit van de doelen wat betreft de uitwerkingen die voortkomen uit de zes bouwstenen – het ‘ambtelijke’ niveau. Uiteraard is het bedenken van integrale oplossingen ook belangrijk voor de werkgroepen. Daarnaast zorgt de bestuurlijke begeleidingsgroep voor de bestuurlijke inbedding, is verantwoordelijk voor de brede kaders en geeft richting als conflicten zich voordoen. Naast de vertegenwoordiger van de boeren en de reeds genoemde organisaties bestaat de bestuurlijke begeleidingsgroep uit een afgevaardigde van LTO, de wethouder van gemeente Ouder-Amstel en de burgemeester van gemeente Ouder-Amstel namens de gedeputeerde van provincie Noord-Holland.

Twee procesadviseurs ondersteunen en begeleiden de boeren en aangesloten partijen volgens de *mutual gains approach*. Hierbij staan niet de ‘standpunten’, maar onderliggende waarden, belangen en normen centraal. Het uitgangspunt voor gesprek is elkaar te begrijpen en nader tot elkaar te komen. Vanuit begrip kan dan gewerkt worden naar doelen en maatregelen. Daarbij is het belangrijk om te werken aan een gedeelde kennis en feitenbasis. Daarom zijn voor alle thema’s doelen bepaald vanuit de perspectieven van alle actoren in plaats van de doelen met elkaar in overeenstemming te brengen. De maatregelen die in de werkgroepen worden bedacht, worden getoetst aan de doelen van de betrokken actoren. Een ander uitgangspunt is “dat wat vandaag nog niet kan, morgen wel mogelijk kan zijn” (Agrariërs in de Ronde Hoep, 2021).

Positie van overheden in het gebiedsinitiatief

Bij het proces zijn twee provincies, een gemeente en een waterschap, betrokken. Het is de bedoeling dat zij opereren als één overheid – een nieuwe manier van werken, die vraagt om controle af te geven. Het grote aantal betrokken overheden is een van de redenen dat het Groene Hart als geheel is aangewezen als NOVI-gebied, een gebied waar men als eerste aan de slag gaat om te leren hoe de nieuwe samenwerking tussen overheden en gebieden eruit gaat zien. Voor het Groene Hart wordt momenteel een bestuursovereenkomst met afwegingskader geschreven.

De Ronde Hoep is vanuit de NOVI ook als pilotgebied aangewezen. Vooralsnog wordt er niet gewerkt aan een bestuursovereenkomst om het proces van de boeren niet in de weg te zitten. Tot heden merken de boeren weinig van de aanwijzing als NOVI-gebied, maar het opvoeren van druk vanuit de overheden om hun (sectorale) doelen te halen, kan leiden tot tegendruk vanuit het gebied dat graag zelf de regie neemt (volgens procesbegeleider).

Als later blijkt dat doelen en maatregelen niet verenigbaar zijn of bijten met bestaande regelgeving is het een uitdaging voor de overheden om daar met elkaar en het gebied uit te komen en om ruimte te vinden om de nodige oplossingen te realiseren. Ook overheden moeten leren werken in het nieuwe speelveld met meerdere doelen en verantwoordelijke overheden (respondent provincie).

Ook dat boeren zelf aan het stuur zitten, is nieuw voor de betrokken overheden. Zij kijken daarom vol interesse naar hoe het proces zich ontwikkelt en willen de boeren de ruimte geven zelf met een plan te komen. In de werkgroepen waterkwaliteit en -kwantiteit is het waterschap betrokken. Ze denken daar mee over oplossingen en rekenen de effecten door. In de werkgroep over stikstof zit naast een ambtenaar van de provincie Noord-Holland ook iemand van de provincie Utrecht aan tafel vanwege het proces rond natuurgebied Botshol. In de werkgroep vitale landbouw is provincie Noord-Holland aangeschoven, bij bodemdaling helpt het waterschap met expertise.

De provincie Noord-Holland geeft aan vooral de boeren te adviseren over waar ze aan moeten kloppen binnen de provincie en wat voor taal ze moeten gebruiken om een voet tussen de deur te krijgen. Soms betreft de betrokken provincieambtenaar ook collega’s om meer inzicht te krijgen in bestaande kaders of om voor te sorteren op oplossingen, bijvoorbeeld rond het inpassen van nieuwe stalconcepten en schaalvergroting waar verschillende doelen, regels en kaders kunnen botsen. Daarbij wordt gepraat over welke regels en afwegingskaders er zijn en hoe je goed in beeld kunt brengen welke effecten de nieuwe stal heeft op de verschillende doelen. Daarnaast geven alle betrokken overheden kaders aan waarbinnen de plannen moeten passen om kans te maken voor realisatie.

Korte- en langetermijnoplossingen

Voor het nadenken over oplossingen volgt het gebiedsproces twee sporen. Een kortetermijnspoor waarin al aan de slag wordt gegaan met maatregelen en pilots. En een langetermijnspoor voor het ontwikkelen van

uitvoeringsplan en bedrijfsplannen van boeren dat past bij de voorliggende opgaven. Met een aantal maatregelen kunnen ze zelfs meerdere problemen in één keer aanpakken.

Vooraf rond het thema biodiversiteit en waterkwaliteit ligt er al een aantal mooie mogelijkheden om tot verbetering te komen. Oplossingen die eigenlijk best voor de hand liggen, maar door gebrek aan communicatie tussen de partijen nog niet in beeld waren. Het gebiedsproces heeft de onmin tussen de boeren en LNH over de vergoeding en voorwaarden voor het beheer van het reservaat bespreekbaar gemaakt, waardoor er gepraat kon worden over ervaringen met ander oeverbeheer. Voor de start van het gebiedsproces verliep de communicatie stroef, omdat er vanuit de historie van het gebied nog over en weer wantrouwen heerste tussen de twee partijen. De boeren beheerden het gebied voor de ruilverkaveling en zijn vervolgens het zeggenschap over het reservaat verloren. Inmiddels werken zij samen toe naar oplossingen voor vooral het peilbeheer en daarmee het oplossen van waterkwantiteitsproblemen en het verminderen van bodemdaling (door koppeling van wateren in het reservaat en agrarisch gebied en een kleine peilstijging in het agrarisch gebied vallen sloten in het reservaat niet meer droog). Naast LNH is ook het waterschap een belangrijke partner voor de boeren, bijvoorbeeld als het gaat om het toewerken naar een ander peilbeheer en een ander peilbesluit. De uitvoering ligt echter bij de boeren. Ook bij andere oplossingen vindt nu samenwerking plaats.

Hoewel de opgaven voor stikstof en broeikasgasreductie vanuit de veenweideaanpak nog niet helder zijn, is er al wel zicht op de beschikbare (technische) maatregelen. Op basis van een analyse van passende oplossingen voor het gebied, wordt de komende jaren al aan de slag gegaan met een aantal pilots met waterinfiltratiesysteem, greppelinfiltratie en klei in veen brengen. Het beoogde effect van de drie pilots is verminderde oxidatie in veen en daarmee minder bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast wordt gewerkt aan een plan voor het hele gebied waarin kosten en bekostiging en juridische kaders bij elkaar moeten worden gebracht en aansluiting wordt gezocht met de gewenste toekomstige bedrijfsvoering door de boeren. Er wordt daarbij ook gekeken naar een mogelijke bijdrage van carbon credits of het verkopen of leasen van stikstofruimte aan projectontwikkelaars aan het verdienmodel voor boeren.

Voor het langetermijnsplan is het extensiveren van bedrijven een belangrijk element om benodigde maatregelen te kunnen uitvoeren. Extensiveren past ook het best bij het weidevogelbeheer waar veel boeren zich voor inzetten en bij hun huidige manier van werken. Om te kunnen extensiveren, is meer grond nodig. Er komt grond beschikbaar, omdat er de komende jaren binnen het gebied een aantal boeren zal stoppen. De vraag is echter hoe deze grond binnen het gebied gehouden kan worden en hoe de kosten voor extensiveren worden gedekt. Daarbij wordt vooral gekeken naar de overheid. Inmiddels is de grond van een stoppend bedrijf door de provincie aangekocht. De provincie brengt de aangekochte 30 ha in het proces om extensivering te realiseren. Over nog 50 ha lopen gesprekken over aankoop, daarmee is het gebiedsproces nu al van betekenis geworden voor de toekomst van de polder.

Daarnaast wordt door de boeren vooral gekeken naar kringlooplandbouw en natuurinclusieve modellen. Om uitstoot te verminderen, kan ook geïnvesteerd worden in technische maatregelen zoals drukdrainage, emissiearme stallen of biovergisters. Voor de korte termijn wordt ingezet op leren van elkaar. Wat doen anderen beter, waardoor zij lagere emissies hebben? Daarvoor stellen boeren bijvoorbeeld hun kringloopwijzerresultaten beschikbaar aan de begeleiders van het gebiedsproces. Ook wordt de kringloopwijzer gebruik om effecten van maatregelen, zoals maaibeheer, te beoordelen.

3.5.4 Barrières voor verduurzaming van de landbouw

Hoewel de werkgroepen vol enthousiasme aan de slag gaan, lopen ze al snel tegen een aantal knelpunten aan die het moeilijk maken de ambities van de overheid in de praktijk te brengen. Zeker als er ook een vitaal bedrijf moet blijven bestaan. Het is niet dat ze niet anders willen werken, het kan niet. Een van de boeren refereert aan zijn bezoek aan Oost-Europa, daar wordt volgens hem pas echt extensief geboerd. Dat zou hij best willen, maar met de grondprijzen hier is dat echter niet haalbaar. Welke barrières komt men tegen en hoe gaan ze daarmee om in het gebiedsproces?

Uit onze analyse komen de volgende barrières en oplossingsrichtingen naar voren:

1. Geen concrete doelen vanuit de overheden

Het gebiedsinitiatief Ronde Hoep is van onderop gestart met het stellen van gebiedsdoelen en het werken richting uitvoering, voordat de overheden concrete doelen hebben opgesteld. In de laatste jaren hebben verschillende overheden visies ontwikkeld die veelal nog niet vertaald zijn naar concrete doelen, noch naar een aanpak per gebied. Zo is het vanuit de veenweideaanpak duidelijk dat de bodemdaling in het gebied moet worden afgeremd, maar hoeveel en hoe is vanuit de provincie nog niet vastgelegd. Provincie-breed wordt er van een (voorlopig) doel/ambitie gesproken van 50% reductie van bodemdaling en de daaraan gekoppelde uitstoot in het veenweidegebied. Wat dit proces voor de Ronde Hoep betekent, is niet duidelijk.

De gebiedspartners in de Ronde Hoep hebben begin 2021 zelf een concreet doel van 37% vermindering van bodemdaling vastgelegd. Argumenten om voor dit doel te kiezen, is dat de waterstanden in de Ronde Hoep al relatief hoog zijn. Bovendien zou een hoger doel niet passen bij de gebiedsambities en visie op het gebied (Plan van aanpak, v4.4 Ronde Hoep, 2021).

Ook in het stikstofbeleid zijn er nog geen gebiedsspecifieke doelen. Het gebiedsproces Ronde Hoep heeft hier ook te maken met het gebiedsproces Waardassacker en Botshol in de provincie Utrecht. Voor beide gebiedsprocessen is de invloed op het nabijgelegen Natura 2000-gebied Botshol belangrijk.

Bij het opstellen van het plan van aanpak hebben overheden en andere stakeholders hun doelen geformuleerd. Waar nog geen heldere doelen zijn, wordt gesproken over fors remmen of verhogen. Voor stikstof wordt ingezet op managementmaatregelen (voer, beweiden, bemesten) die passen binnen een gezonde bedrijfsvoering en het gebruikmaken van subsidies voor technologische maatregelen. Om te bepalen in hoeverre deze maatregelen genoeg zullen zijn, is het nodig dat eerst de stikstofopgave en de werkelijke emissies in beeld gebracht worden.

Wel is in het gebiedsproces afgesproken dat in 2030 wordt voldaan aan criteria voor kringlooplandbouw. Voor waterkwaliteit zijn de KRW-doelen leidend en deze doelen zijn wel helder. Hier leeft echter de vraag over hoe realistisch deze doelen zijn. Voor biodiversiteit richt het gebiedsinitiatief zich vooral op weidevogels en op verbeteren en uitbreiden van het bestaande agrarisch beheer, binnen wat kan en economisch haalbaar is.

In het gebiedsinitiatief Ronde Hoep is ervoor gekozen om ondanks de niet concrete doelen proactief aan de slag te gaan. Hierbij heeft men wel oog voor (toekomstige) overheidsdoelen door te kijken naar de uitgangspunten van de betrokken partijen. Daarnaast is gekeken naar wat wel mogelijk is binnen bestaande kaders en met bestaande regelingen. Voor bodemdaling en stikstof is bijvoorbeeld afgesproken in eerste instantie de opgave beter in beeld te krijgen en aan de slag te gaan met een aantal pilots. Daarin is ingezet op best practices en no-regret maatregelen. Ook worden mogelijkheden voor alternatieve verdienmodellen en beloningen voor ecosysteemdiensten in beeld gebracht om te kijken hoe deze (rendabel) zijn in te passen in de bedrijfsvoering.

Ondanks dit alles moet het gebiedsinitiatief rekening houden met de situatie dat in een later stadium, als de overheidsdoelen wel concreet worden, het bestaande gebiedsplan nog niet voldoet. Hier ligt ook een risico voor de overheid dat de energie vanuit het gebiedsinitiatief kan uitdoven indien nieuwe overheidsdoelen te veel afwijken. Vanuit het gebiedsinitiatief is het wenselijk dat (lokale) overheden zich ervoor inzetten dat de doelen en het proces in een gebied niet overruled worden door hogere overheden, zodat vertrouwen en enthousiasme kunnen blijven groeien.

2. Tegenstrijdigheid overheidsdoelen

Een andere barrière voor het gebiedsinitiatief is de tegenstrijdigheid van een aantal beleidsdoelen en maatregelen. Zo is het gebruik van ruwe stalmest goed voor weidevogels, maar resulteert het in meer uitstoot van broeikasgas. Het stoppen van bodemdaling wordt het best bereikt door grondwaterstanden fors te verhogen, maar wanneer dit leidt tot een overgang naar andere teelten verdwijnen de weidevogels, loopt de agrarische biodiversiteit terug en gaat het eeuwenoude landschap verloren. Bovendien kan het verhogen van de grondwaterstanden leiden tot verslechtering van de waterkwaliteit door uitspoeling van fosfaten.

In het gebiedsinitiatief is gekozen voor een duidelijk afwegingskader (bv. welke doelen gaan voor? En waar zijn compromissen mogelijk te sluiten?). Voor de boeren geldt dat zij de weidevogels willen behouden en daarmee valt een aantal maatregelen van tevoren al af. Het is de vraag of deze duidelijke keuze overeind zal blijven in het vervolgproces als de overheidsdoelen en afwegingskaders verder zijn uitgekristalliseerd. Gebiedspartijen hebben hier gekozen om eerst zelf een gebiedsplan op te stellen voordat deze duidelijkheid vanuit de overheden er is. Bij eventuele knelpunten zal worden gekeken hoe deze kunnen worden opgelost. In andere gebiedsprocessen zijn bijvoorbeeld doelen bijgesteld.

3. Onzekerheid over instrumenten

Een derde barrière voor het realiseren van duurzame landbouw in de Ronde Hoep is de onzekerheid over de beschikbaarheid van instrumenten en middelen. Vanuit de veenweideaanpak is geld beschikbaar voor pilots, maar dat is niet voldoende om in het hele gebied maatregelen te nemen. Bovendien geven middelen voor pilots geen zekerheid over de beschikbaarheid van middelen voor het grootschalig uitvoeren van maatregelen. Vanuit het programma stikstof is in eerste instantie vooral veel geld gereserveerd voor stoppende boeren. Volgens de gebiedspartijen zijn hier de mogelijkheden voor het financieren van extensivering en/of technische maatregelen voor de blijvende boeren vooralsnog te beperkt. In het gebiedsinitiatief ligt juist de nadruk op extensivering en technische maatregelen bij de blijvende boerenbedrijven. Tijdens de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma in 2021 was nog niet duidelijk hoe eventuele regelingen voor extensivering en technische maatregelen eruit komen te zien en dat maakt het nadenken over de toekomst er niet makkelijker op.

Daarnaast speelt dat veel boeren de overheid niet vertrouwen als het gaat om vergoedingen voor ecosysteemdiensten of maatregelen. Wat er wordt vergoed en hoeveel vergoeding er wordt geboden, fluctueert regelmatig, bijvoorbeeld door de beleidscyclus van het GLB of de stelselvernieuwing ANLb. Daarnaast gaat het daarbij vaak om financiering voor vier tot tien jaar. Terwijl de boeren een investeringshorizon en terugverdientijden hebben van tientallen jaren. Hiermee zijn dit soort subsidies een onzekere factor. Voor echt grote bedrijfsveranderingen is meer zekerheid nodig over meerjarige inkomsten.

Via de methode van de *mutual gains approach* wordt hier in het gebiedsproces deels op ingespeeld. Het plan van aanpak stelt bijvoorbeeld: wat vandaag niet kan, is morgen misschien wel mogelijk. Door elkaars ambities en motivaties te begrijpen, kan wel een lijn richting de doelen worden ingezet op basis van wat al wel kan. Met hun bouwsteen 'vitale landbouw' zoeken de boeren naar middelen voor het realiseren van ambities en brengen ze hun eigen belang voor economische haalbaarheid in in het afwegingskader. De overheid zal daar in haar eisen en afwegingskader voor de uitkomsten ook rekening mee moeten houden.

4. Versnipperde financiering en ontbreken van structurele middelen voor extensivering

Een vierde barrière is de huidige versnipperde financiering. Het gebiedsinitiatief gaat uit van een integrale benadering van het gebied en werkt aan structurele oplossingen. De beschikbare overheidsregelingen zijn vaak gericht op sectorale opgaven. Daarmee zijn ook de budgetten sectoraal en vaak incidenteel ingericht. Het combineren van sectorale middelen is vaak lastig, omdat ze in de praktijk vaak niet – of onder strikte voorwaarden – gecombineerd mogen worden. Vanuit het gebied is juist versimpeling van dit soort sectorale regelingen en integrale financiering belangrijk.

De bestaande versnipperde en sectorale financieringsmogelijkheden maakten het lastig om financiering voor het gebiedsproces te organiseren. Hierdoor is ook nog slechts het begin van het gebiedsplan gefinancierd. Ondertussen blijven de partijen zoeken naar mogelijkheden voor de lange termijn en de overige onderdelen van het project.

Beleidsmakers wijzen ook vaak op de mogelijkheden van alternatieve verdienmodellen (vanuit de markt), die natuurinclusief boeren of kringlooplandbouw mogelijk moeten maken. Voorbeelden daarvan zijn het Kritische Prestatie Indicatoren model van FrieslandCampina, de CO₂-markt en Valuta voor Veen. In de praktijk zijn de opbrengsten vanuit deze initiatieven nog beperkt, moeten deze markten nog deels van de grond komen en zijn de opbrengsten onzeker. Desondanks oriënteert het initiatief zich op de mogelijkheden voor particuliere financiering door bv. stikstofruimte te verkopen of te leasen. Het risico hiervan is dat de overheidspartners minder grip hebben op het realiseren van hun doelen op het moment dat er afspraken worden gemaakt met

derde partijen. Verder zijn ook banken terughoudend in het financieren van bedrijven die willen omschakelen naar natuurinclusieve landbouw, omdat het volgens hen financieel niet loont.

5. Beschikbaarheid en waarde grond voor extensivering

Vanuit het gebiedsinitiatief is vooral behoefte aan instrumenten voor extensivering. Met name de langetermijndoelen en -maatregelen voor stikstof en uitstoot van broeikasgassen zijn zonder aanpassingen in de bedrijfsvoering niet haalbaar. Afhankelijk van het bedrijf kan dat bijvoorbeeld zijn het aanpassen van stallen, de juiste omgang met bemesting of extensivering. In de Ronde Hoep zijn boeren genegen om te extensiveren vanwege de historie van het gebied. Extensivering wordt gezien als een strategie die kan bijdragen aan de realisatie aan verschillende overheidsdoelen, zoals stikstof- en natuurdoelen. Meer land betekent echter vaak ook meer kosten voor arbeid en grotere machines naast de kosten voor de grond.

Extra grond kan gevonden worden bij stoppende boeren en de provincie heeft ook de mogelijkheid om stoppende bedrijven aan te kopen. De uitdaging is dat er veel kapers op de kust zijn, bijvoorbeeld projectontwikkelaars die bedrijven opkopen voor de stikstofrechten of ontwikkelaars voor zonneparken die drie keer de marktwaarde bieden voor de grond. Deze prijzen zijn voor de boeren niet te betalen. De provincie probeert wel boerderijen van stoppende boeren aan te kopen, maar moet concurreren met andere partijen en is als overheid gehouden aan een maximale waarde (normale marktprijs) die ze voor de grond mogen bieden.

Vervolgens moet de grond worden afgewaardeerd om de extensivering mogelijk te maken. Daar zijn ook nog geen concrete instrumenten voor. De provincie moet zich houden aan staatssteunregels en zonder bijzondere bestemmingen (zoals natuur) of beperkingen is afwaardering niet mogelijk. En juist een andere bestemming en beperkingen maakt het voor de boeren lastig grond dan goed in bedrijfsvoering te integreren, zeker als daar op de lange termijn geen vergoeding voor diensten tegenover staat. Overigens speelt de discussie over afwaarderen van grond ook op landelijk niveau en is het concept landschapsgrond mogelijk een oplossing. Dit concept was – ten tijde van de interviews – nog lang niet uitgekristalliseerd.

3.5.5 Conclusies en discussie

In deze paragraaf is ingezoomd op het gebiedsinitiatief Ronde Hoep, een gebiedsproces waar de boeren zelf het initiatief hebben genomen. Dit initiatief bouwt voort op de lange traditie van actief weidevogelbeheer door boeren in het gebied. Mede hierdoor wordt tot wel 15% van hun eigen grond al extensief beheerd. Daardoor ligt de stap naar meer natuurinclusieve landbouw in dit gebied meer voor de hand dan schaalvergroting of intensivering. Toch zijn er ook in de Ronde Hoep boeren die willen intensiveren omdat het economisch interessanter is. Hiermee komen ook technische maatregelen voor verduurzaming van de landbouw in beeld.

Een algemene barrière van dit gebiedsinitiatief is dat de overheden hun algemene visies nog niet hebben vertaald naar concretere gebiedsdoelen, instrumenten en regelingen. In dit gebiedsinitiatief is ervoor gekozen om, ondanks de onduidelijkheid over de beleidskaders, alvast zelf een gebiedsplan op te stellen. Door de bestaande onduidelijkheid over de uiteindelijke overheidsdoelen (o.a. m.b.t. peilverhogingen) en beschikbare beleidsinstrumenten (m.n. voor verdere extensivering), is het voor de bedrijven in het gebied ook moeilijk om een businessmodel voor de lange termijn te ontwikkelen. In het gebiedsproces is gekozen voor een pragmatische aanpak waarin men aan de gang gaat met maatregelen waarvoor wel financiering is of via best practices en pilots waarin wel financiering is voor verdergaande maatregelen tegen bodemdaling. Voor een brede uitvoering van het gebiedsinitiatief is echter meer nodig.

In dit gebiedsinitiatief zit de overheid (relatief) aan de zijlijn. Hierdoor hebben boeren veel vrijheid om hun eigen plan te ontwikkelen. Dit brengt wel het risico met zich mee dat de huidige gebiedskeuzes extensieve landbouw i.c.m. weidevogelbeheer en de waterstanden die hierbij passen, later weer onder druk komen te staan. Zo kan de overheid vanuit het veenweidebeleid (bodemdaling) uiteindelijk ook kiezen voor het sturen op hogere waterstanden, die niet meer passen bij het door het gebiedsinitiatief beoogde extensieve landbouw i.c.m. weidevogelbeheer.

3.6 Overzicht barrières voor verbreding en extensivering landbouw en oplossingen

In deze slotparagraaf vatten we de belangrijkste barrières voor extensivering en verduurzaming van de landbouw per gebiedsproces en de ingezette oplossingsrichtingen nog even kort samen. Nadere analyse volgt in hoofdstuk 4.

Engbertsdijksvenen (doelgerichte overheidssturing).

Barrières voor verbrede en extensieve landbouw	Ingezette oplossingsrichting
Voorkeur bij huidige landbouwbedrijven voor uitkoop	Na uitkoop wordt gezocht naar andere landbouwbedrijven die in bufferzone extensieve/verbrede landbouw willen uitwerken.
Onduidelijkheid over mogelijkheden voor verbrede en extensieve landbouw	Nog geen oplossing.
Bepaalde mogelijkheden voor meekoppelen gebiedsdoelen in gebiedsproces	Onderzoek naar mogelijkheden voor meekoppeling.
Onzekerheid over natschade en impact stikstofbeleid voor landbouw buiten bufferzone	Toezegging dat bij natschade toepassing instrumenten wordt uitgebreid. Stikstofbeleid wordt uitgewerkt in ander gebiedsproces.

Schiermonnikoog (integrale gebiedsontwikkeling).

Barrières voor verbrede en extensieve landbouw	Ingezette oplossingsrichting
Probleemperceptie boeren	Veel interactie boeren en experts en excursies naar praktijkvoorbeelden van natuurinclusieve landbouw.
Ontbreken geschikt instrumentarium om beschikbare geld bij de boeren te krijgen	Aanvankelijk: Ontwikkeling -breed toepasbaar- nieuw instrumentarium (inclusief doorlopen staatssteuntoets). Uiteindelijk: maatwerkoplossing via een GLB-pilot.
Stagneren gebiedsproces	Aanstellen externe gebiedsfacilitator.
Stagneren besluitvormingsproces	Politiek momentum creëren door betrekken bestuurders.
Nieuwe (aangescherpte) regelgeving (Wsn)	Overheden betrekken bij gebiedsovereenkomst (en daarop aanspreken).

Ronde Hoep (gebiedsinitiatief).

Barrières voor verbrede en extensieve landbouw	Ingezette oplossingsrichting
Ontbreken duidelijke overheidsdoelen	Gebiedspartijen stellen eigen interpretatie van overheidsdoelen centraal.
Tegenstrijdigheden tussen verschillende overheidsdoelen	Gebiedspartijen stellen extensivering en weidevogelambities centraal.
Onzekerheid over beschikbaarheid instrumenten	Beginnen met pilots en experimenten waar wel geld voor is.
Versnipperde en incidentele financiering, terwijl structurele en integrale financiering gewenst is	Starten met middelen die wel beschikbaar zijn.
Beperkt grondinstrumentarium voor extensivering	Provincie koopt stoppende bedrijven op. Maar nog wachten op landelijke instrumenten, zoals landschapsgrond, om de ruilgrond in te kunnen zetten voor extensiveren bestaande bedrijven.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de centrale onderzoeksvragen uit deze studie:

1. Welke vormen van gebiedsgericht beleid zijn (in theorie) te onderscheiden?
2. Wat zijn in concrete gebiedsprocessen de belangrijkste barrières bij het combineren van duurzame landbouw en natuurdoelen?
3. Op welke manieren zijn deze barrières – al dan niet met succes – overwonnen?
4. Welke lessen volgen hieruit voor beleid gericht op verduurzaming van de landbouw in (toekomstige) gebiedsprocessen?

4.2 Vormen van gebiedsgericht beleid

In deze studie is een typologie van gebiedsgericht beleid ontwikkeld, gebaseerd op het sturingskader van de NSOB (Van der Steen et al., 2015). Deze typologie is samengevat in tabel 4.1.

Tabel 4.1 *Vormen en kenmerken van gebiedsgericht beleid.*

	Doelgerichte gebieds-ontwikkeling	Integrale gebieds-ontwikkeling	Gebiedsinitiatief	Procesgerichte gebiedsontwikkeling
Kenmerken	Resultaat en overheidsdoelen centraal	Resultaat en gebiedsdoelen centraal	Procesgericht en gebiedsdoelen centraal	Procesgericht en overheidsdoelen centraal
Rol overheid	Regisseur	Partner	Facilitator	Facilitator/initiator
Instrumenten	Na een vrijwillige fase zijn dwingende instrumenten mogelijk	Vrijwillige instrumenten staan (vaak) centraal. Dwingende instrumenten mogelijk bij instemming gebiedspartijen.	Vrijwillige instrumenten	Vrijwillige instrumenten
Eerdere ervaringen	Ruimte voor de rivier, MIRT-projecten	Reconstructie zandgebieden	Uitnodigings-planologie, diverse gebiedsinitiatieven	Ruilverkavelingen (tot eind jaren 70, LEADER
Casestudie	Engbertsdijkvenen	Schiermonnikoog	Ronde Hoep	-

In deze studie was dit kader goed bruikbaar voor het aanduiden van relevante verschillen in typen gebiedsprocessen. Daarbij is geen case geselecteerd voor procesgerichte gebiedsontwikkeling. Het lijkt momenteel ook lastig om hiervan recente voorbeelden te vinden in het beleid voor het landelijk gebied. Wellicht komt dit door de sterke focus van de overheid op resultaat. We hebben in ieder geval in deze studie niet goed kunnen bepalen in hoeverre deze vorm van gebiedsontwikkeling ook daadwerkelijk een toevoeging is bij de analyse van gebiedsprocessen in de praktijk.

4.3 Barrières en oplossingen voor duurzame landbouw in gebiedsprocessen

In deze paragraaf gaan we in op onderzoeksvraag 2 en 3:

2. Wat zijn in concrete gebiedsprocessen de belangrijkste barrières bij het combineren van duurzame landbouw (extensivering/verbreding) en natuurdoelen?
3. Op welke manieren zijn deze barrières – al dan niet met succes – overwonnen?

In deze analyse geven we een overkoepelende analyse van barrières en oplossingsrichtingen voor verduurzaming van de landbouw in de geanalyseerde gebiedsprocessen. Daarbij focussen we ons in deze studie op verduurzaming door middel van verbreding en extensivering. Voor een overzicht van alle specifieke barrières en oplossingsrichtingen verwijzen we naar het overzicht in paragraaf 3.5. Hierbij moeten we wel de aantekening maken dat het in alle gevallen gaat om lopende gebiedsprocessen en dat de analyse betrekking heeft op de periode tot begin 2022. Meer recente ontwikkelingen zijn niet meegenomen.

Ten slotte geven we een algemene reflectie op de onderzoeksresultaten en de bredere opschaalbaarheid van de uitkomsten. Daarbij leggen we – zo mogelijk – een relatie met eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid (zie ook par. 1.4) en andere gebiedsstudies.

4.3.1 Overkoepelende barrières en oplossingsrichtingen uit de gebiedscases

Op basis van de casestudies naar duurzame landbouw in de gebiedsprocessen Engbertsdijkvenen, Schiermonnikoog en Ronde Hoep, komen we tot de volgende barrières en bijbehorende oplossingsrichtingen:

1. *Ontbreken van een gedeelde probleemperceptie*

Conclusie:

Een – zekere mate van – gemeenschappelijke probleemperceptie rondom de onderliggende natuuropgave is een belangrijke voorwaarde voor agrarische ondernemers om in een gebiedsproces te gaan verbreden en/of extensiveren. Gebiedsprocessen bieden goede mogelijkheden om te werken aan deze gemeenschappelijke probleemperceptie, maar dit gaat vaak niet vanzelf. Het kost inspanningen en ook tijd. Het is de vraag of deze tijd er altijd is. Met name in doelgerichte gebiedsontwikkeling met strakke deadlines is dit een uitdaging. Zonder een gedeelde probleemperceptie is de kans groter dat in gebiedsprocessen niet wordt gekozen voor extensivering/verbreding, maar voor uitkoop/verplaatsing (verdringing) van bestaande landbouwbedrijven en/of technische maatregelen.

Toelichting:

De eerste, algemene barrière voor verduurzaming van de landbouw in gebiedsprocessen is het ontbreken van een gedeelde probleemperceptie tussen met name de betrokken boeren en de overheid. Dit zien we heel nadrukkelijk in de case Schiermonnikoog. Hier stuit het gemeenschappelijke gebiedsplan om via biodivers boeren een andere invulling te geven aan de oplossing van de stikstofopgave van het aangrenzende Natura 2000-gebied (duinen), gedurende het gebiedsproces steeds op vragen en discussie over de onderliggende probleemanalyse.

Het oorspronkelijke overheidsplan op Schiermonnikoog was om een van de betrokken boeren uit te kopen. Het gemeenschappelijke besluit van met name de boeren en de provincie om aan een alternatief plan te werken, is snel genomen omdat ze tegen uitkoop zijn. Toch blijkt al snel dat de betrokken boeren eigenlijk grote twijfels hebben over de ernst van de onderliggende problematiek, namelijk dat de natuur in het gebied sterk heeft te lijden onder de stikstofuitstoot vanuit hun bedrijven. De gekozen oplossingsrichting (biodivers boeren) blijft zodoende een oplossing voor een niet gedeelde probleem. De betrokken procesbegeleiders en onderzoekers kiezen ervoor om hier in het proces veel aandacht aan te besteden door gezamenlijke sessies van onderzoekers/experts en de lokale boeren en ook door excursies naar andere landbouwgebieden waar boeren werken aan extensivering/verbreding. Deze aanpak kost wel veel tijd en ondersteuning, maar lijkt te werken.

In de analyse van de andere gebiedsprocessen is het gebrek aan een gedeelde probleempceptie niet expliciet als barrière geformuleerd. Dat betekent niet dat deze factor geen rol speelt. In het gebiedsinitiatief Ronde Hoep werken boeren al jaren aan extensivering/verbreding en ook het bijpassende weidevogelbeheer. We kunnen stellen dat een gemeenschappelijke probleempceptie in dit gebied al aanwezig is. Sterker nog: zonder een gedeelde probleempceptie was het gebiedsinitiatief Ronde Hoep nooit van de grond gekomen. Deze gedeelde probleempceptie kan wel onder druk komen te staan indien de overheid vanuit de veenweideaanpak kiest voor dusdanig hoge waterstanden dat deze een bedreiging gaan vormen voor het beoogde weidevogelbeheer en de bijbehorende extensieve landbouw.

In het gebiedsproces Engbertsdijksvenen speelt het gebrek aan gedeelde probleempceptie zeer sterk, maar lijkt op dit moment geen expliciete barrière voor het gebiedsproces. In het verleden was dit wel een barrière voor het gebiedsproces en hebben grondeigenaren ook jarenlang actiegevoerd tegen de natuurplannen. De meeste boeren lijken nu te kiezen voor uitkoop op basis van volledige schadeloosstelling. De doelgerichte gebiedsontwikkeling vanuit de provincie heeft duidelijk gemaakt dat de natuurdoelen niet ter discussie staan en de vernatting van het natuurgebied gewoon gaat plaatsvinden en ook gevolgen gaat hebben voor de landbouwbedrijven in de bufferzone. Ondanks het intensieve en interactieve gebiedsproces is er nog steeds veel weerstand onder grondeigenaren tegen deze natuurdoelen. Zo lopen er ook nog steeds rechtszaken tegen concrete inrichtingsmaatregelen in het gebied. Mogelijk heeft deze weerstand, en dus het ontbreken van een echt gedeelde probleempceptie, ook bijgedragen aan het feit dat in de tussentijd nog weinig initiatieven vanuit de huidige grondeigenaren zijn ontwikkeld om de bedrijfsvoering te extensiveren. Dit is op basis van ons onderzoek echter niet met zekerheid te zeggen.

2. *Het ontbreken van duidelijkheid over overheidsdoelen*

Conclusie:

Onduidelijkheid over beleidsdoelen is een barrière voor alle typen gebiedsprocessen. Elk type gebiedsproces heeft echter een heel andere oplossingsstrategie om met onduidelijke overheidsdoelen om te gaan.

Doelgerichte gebiedsontwikkeling kan in de uitvoering niet goed uit de voeten met onduidelijke doelen. De strategie is het uitgaan van een duidelijk doel en vervolgens nieuwe ontwikkelingen of nieuwe doelen te negeren en/of door te schuiven naar nageschakelde (gebieds)processen. Integrale gebiedsprocessen en gebiedsinitiatieven zijn flexibeler, met als risico dat men moet wachten op concretisering van overheidsdoelen en/of steeds de gemeenschappelijke gebiedsdoelen moet aanpassen. Dit kan leiden tot vertraging in planvorming en uitvoering.

Een alternatief voor het wachten op duidelijke overheidsdoelen is om proactief concrete gebiedsdoelen op te stellen en hier afspraken over te maken. Het risico is dat deze gebiedsdoelen tenslotte niet overeenkomen met de uiteindelijke overheidsdoelen.

Toelichting:

Onduidelijkheid over overheidsdoelen als barrière voor extensivering/verbreding van de landbouw speelt vooral in de gebiedscases Ronde Hoep en Engbertsdijksvenen. In de case Schiermonnikoog zijn de overheidsdoelen m.b.t. stikstofreductie en natuurherstel gedurende het geanalyseerde gebiedsproces redelijk duidelijk.

In het gebiedsinitiatief Ronde Hoep speelt de onduidelijkheid rondom overheidsdoelen heel sterk. In algemene termen weet men wel dat de overheid streeft naar reductie van bodemdaling en CO₂-uitstoot vanuit het veenweidegebied en reductie stikstofdepositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden. De onduidelijkheid bestaat over de precieze vertaling van deze algemene doelen naar gebiedsniveau en ook de hiërarchie in doelen: welk doel staat voorop bij onderlinge strijdigheid? De gekozen oplossing is het opstellen van eigen gebiedsdoelen. Daarin is wel rekening gehouden met overheidsdoelen, maar is een eigen vertaling naar gebiedsniveau gemaakt. In dit geval kiezen de gebiedspartijen voor extensivering i.c.m. weidevogelbeheer als centraal doel. Het beoogde doel rondom bodemdaling en CO₂ wordt hierop aangepast. Hierop kiest men voor een reductie van 37%, terwijl het landelijke overheidsdoel uitgaat van een reductie van minstens 50% (reductie CO₂-uitstoot). Het belangrijkste argument voor dit lagere doel is dat een hoger doel (door de bijbehorende hoge waterstanden) niet meer past bij de vanuit het gebied gewenste bedrijfsvoering (extensieve melkveehouderij i.c.m. weidevogelbeheer). Bovendien zijn de waterstanden in het gebied in vergelijking met andere veenweidegebieden al relatief hoog.

In Engbertsdijksvenen is duidelijkheid over de beoogde natuurdoelen voor het Natura 2000-gebied. De provincie heeft ook duidelijk aangegeven dat deze doelen in het gebiedsproces ook niet ter discussie staan. Daarbij is wel enige onzekerheid over de precieze natschade voor het omliggende landbouwgebied. Nieuwe inzichten – en beschikbare budgetten – leiden ertoe dat gedurende het proces de bufferzone wordt vergroot. Indien de natschade nog verder reikt, kan dit nogmaals gebeuren. Het uitbreiden van de bufferzone betekent dat meer boeren kunnen worden uitgekocht tegen volledige schadeloosstelling, met de mogelijkheid van onteigening als stok achter de deur.

De belangrijkste onduidelijkheid in en rond Engbertsdijksvenen bestaat over de stikstofreductiedoelen en de gevolgen voor de landbouw. Dit heeft twee belangrijke gevolgen. Ten eerste is er onduidelijkheid over de mogelijkheden voor verbrede of extensieve landbouw binnen de bufferzone. Ten tweede is het ook voor de boerenbedrijven buiten de bufferzone onduidelijkheid over de gevolgen van de stikstofaanpak voor hun bedrijfsvoering.

De provincie kiest ervoor om het gebiedsproces Engbertsdijksvenen ongewijzigd uit te voeren. De stikstofproblematiek wordt opgepakt in een ander provinciaal gebiedsproces (gebiedsgerichte aanpak stikstof) op een hoger schaalniveau. De belangrijkste reden hiervoor is dat het lopende gebiedsproces Engbertsdijksvenen anders vertraging op zou lopen. Realisatie van de natuurdoelen kan eigenlijk niet wachten.

Op dit moment lijkt uitkoop van vrijwel alle boeren in de hydrologische bufferzone (500 ha) het meest waarschijnlijk. Na realisatie van deze aankoop kunnen de waterstanden in het Natura 2000-gebied omhoog. Voor de aangekochte landbouwgrond in de bufferzone zal in een nageschakeld gebiedsproces alsnog worden geprobeerd om verbrede en/of extensieve landbouw te realiseren. Waarschijnlijk is ook hier duidelijkheid over de stikstofdoelen een randvoorwaarde. Dit scenario lijkt overigens sterk op het gebiedsproces in de Krimpenerwaard (Kuindersma et al., 2020). Ook in dit gebied wordt momenteel onteigend voor natuur. Hier is een gebiedscoöperatie opgericht die moet zorg dragen voor het beoogde extensieve agrarische beheer van de aangekochte gronden.

3. Nieuwe of tussentijds aangescherpte doelen

Conclusie:

De wijze van omgaan met nieuw beleid en regelgeving verschilt sterk per type gebiedsproces. Bij doelgerichte gebiedsontwikkeling worden nieuwe beleidsontwikkelingen (na afronding planvorming) meestal doorgeschoven naar nageschakelde gebiedsprocessen (zie 2). Een strategie van integrale gebiedsprocessen is om overheden vroegtijdig te committeren aan de gebiedsdoelen. Terugkomen op eerder gemaakte gebiedsafspraken is immers ook voor overheden een risico. In het gebiedsinitiatief is de overheid meestal niet betrokken als partner en is de kans dat de overheid zich ook committeert aan eerder gemaakte gebiedsdoelen kleiner.

Toelichting:

Nieuwe of aangescherpte doelen/regelgeving gedurende het gebiedsproces zijn een derde barrière voor het realiseren van verbrede en/of extensieve landbouw. In de case Schiermonnikoog stelt de Wet stikstof en natuurverbetering (Wsn) afgesproken gebiedsafspraken en -doelen ter discussie. In de gebiedscase Ronde Hoep is geen concreet voorbeeld, maar is bewust gekozen om – vooruitlopend op landelijke en provinciale besluitvorming over de veenweide- en stikstofdoelen voor het gebied – alvast aan de slag te gaan. In het gebiedsproces Engbertsdijksvenen spelen nieuwe doelen geen rol, omdat nieuwe beleidsontwikkelingen (stikstof) worden opgepakt in een ander gebiedsproces op een hoger schaalniveau (zie ook onder 2). Dit is een succesfactor voor de uitvoerbaarheid van de oorspronkelijke doelen, maar een faalfactor voor echt integrale gebiedsontwikkeling. In de case Schiermonnikoog zijn op gebiedsniveau afspraken gemaakt over de realisatie van de stikstofdoelen. Dit betekent dat men op gebiedsniveau stikstofreductie realiseert en individuele stikstofruimte in milieuvergunningen behoudt. In de nieuwe landelijke stikstofregels is dat eigenlijk niet mogelijk. Dit wordt opgelost door Rijk en provincie door via een gebiedsovereenkomst toch de gemaakte gebiedsafspraken over een collectief stikstofplafond voorop te stellen. Provincie en Rijk doen dit omdat ook zij – en hun bestuurders (minister van LNV en gedeputeerde) – zich publiekelijk achter het

gebiedsproces Schiermonnikoog hebben geschaard en ze niet willen dat het langlopende gebiedsproces hierop stuk loopt.

In de Ronde Hoep is de hoop en verwachting dat de provincie zich in de toekomst achter het opgestelde gebiedsplan zal scharen. Op onderdelen is het gebiedsplan wel bij te stellen, maar te hoge waterstanden (en bijbehorende CO₂-reductiedoelen) staan op gespannen voet met de beoogde extensieve landbouw met weidevogelbeheer. De gebiedspartijen hebben zo veel mogelijk geprobeerd de provincie en het waterschap te betrekken bij het gebiedsinitiatief. Het verschil met Schiermonnikoog is echter dat provincie en waterschap het proces wel faciliteren (en ambtelijk ook zeer betrokken zijn), maar geen echte gebiedspartner zijn. Het Rijk is niet of nauwelijks betrokken. Op dit moment is echter niet te zeggen in hoeverre het nieuwe landelijke beleid (NPLG) een barrière gaat vormen voor het realiseren van het gebiedsinitiatief of juist een kans door de bijbehorende instrumenten en middelen.

4. Ontbreken van overheidsinstrumenten voor extensivering

Conclusie:

In alle gebiedsprocessen ontbreekt een geschikt instrumentarium voor extensivering van bestaande boerenbedrijven. Deze barrière heeft in alle drie gebiedsprocessen de realisatie van extensivering/verbreding van de landbouw belemmerd of vertraagd. Het ontbreken van een instrumentarium voor extensivering van de landbouw is mede te verklaren uit de decennialange focus op de scheiding tussen natuur en landbouw. Hierdoor zijn er wel instrumenten om landbouw en natuur van elkaar te scheiden, zoals uitkoop/verplaatsing, maar weinig geschikte instrumenten voor verweving van natuur en landbouw. De bestaande instrumenten voor agrarisch en particulier natuurbeheer zijn voor verdere extensivering vaak onvoldoende. Agrarisch natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor duurzame omschakeling extensieve landbouwvormen en particulier natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor landbouwbedrijven. Landelijk wordt wel gewerkt aan nieuw instrumentarium, bv. het concept landschapsgrond, maar dit is nog onvoldoende uitgewerkt. Pilots en experimenten lijken een pragmatische oplossing om voor specifieke bedrijven of gebieden de gewenste extensivering toch mogelijk te maken, maar vragen om flinke inspanningen van gebiedspartijen en overheden en brengen hoge transactiekosten met zich mee. Bovendien kunnen op landelijk niveau niet alle opgaven worden gerealiseerd via pilots en experimenten.

Toelichting:

Een laatste algemene barrière voor extensivering van de landbouw in gebiedsprocessen is het ontbreken van overheidsinstrumenten om extensieve landbouw in de praktijk mogelijk te maken. Deze barrière speelt in alle drie onderzochte gebiedsprocessen.

In Engbertsdijksvenen leidt dit – samen met de geschetste onduidelijkheid over condities – er concreet toe dat de betreffende boeren moeten kiezen tussen een alternatief met duidelijke beleidsinstrumenten (uitkoop tegen onteigeningsprijzen) en een alternatief zonder duidelijke beleidsinstrumenten (extensivering). Vanwege de strakke deadlines van dit gebiedsproces lijkt de keuze niet moeilijk. De meeste boeren lijken nu te kiezen voor uitkoop. Daarmee willen we niet beweren dat de betreffende boeren anders wel hadden gekozen voor extensivering, maar nu hebben ze feitelijk geen echte keuze.

In de gebiedscase Schiermonnikoog is het ontbreken van een geschikt instrumentarium voor extensieve landbouw de belangrijkste barrière. De verschillende partijen (inclusief Rijk en provincie) scharen zich immers al snel achter het concept biodivers boeren en is er budget voor realisatie. Het probleem is hoe de provincie dit geld op een legitieme manier bij de boeren kan krijgen. Aanvankelijk wil de provincie een nieuw instrument ontwikkelen, maar daarin loopt men stuk op de staatssteunregels en lange procedures in Brussel. Uiteindelijk wordt – na veel inspanningen van Rijk en provincie – gekozen voor de pragmatische oplossing om de financiering te regelen via een GLB-pilot. Hiermee is extensieve landbouw op Schiermonnikoog mogelijk gemaakt, maar het oorspronkelijke doel om dit instrumentarium ook uit te rollen naar andere gebieden is (nog) niet gerealiseerd. Bovendien heeft de uiteindelijke oplossing veel gevraagd aan inzet van overheden en gebiedspartijen. Ook hebben Rijk en provincie fors geïnvesteerd in proces-facilitatie, onderzoek en advies om uiteindelijk zeven boeren te laten omschakelen naar een extensieve vorm van landbouw.

In het gebiedsinitiatief Ronde Hoep is het ontbreken van concrete instrumenten om te extensiveren ook de belangrijkste barrière voor extensieve landbouw. In dit gebied is extensivering juist al een ambitie bij een groot deel van de ondernemers. Om dit mogelijk te maken, is men afhankelijk van geschikte overheidsinstrumenten en -financiering. Op dit moment zijn deze vooral beschikbaar via pilots en experimenten. Voor extensivering op grotere schaal is het wachten op het nieuwe beleid van het NPLG en de bijbehorende middelen en instrumenten. Wel is de provincie al actief in het opkopen van stoppende boerenbedrijven. De grond kan in een volgende fase dan worden ingezet om extensivering van bestaande bedrijven te faciliteren.

4.3.2 Reflectie op analyse (discussie)

De conclusies in deze studie zijn in belangrijke mate gebaseerd op specifieke casestudies naar concrete gebiedsprocessen waarin zowel realisatie van natuurdoelen als verduurzaming van de landbouw een rol speelt. Dit roept de vraag op naar de opschaalbaarheid van de conclusies over barrières en mogelijke oplossingsrichtingen. Hierbij gaan we eerst kort in op de representativiteit van de gebiedscases en vervolgens kijken we per type gebiedsproces in hoeverre de analyse uit onze gebiedscase aansluit bij andere analyses van dit type gebiedsprocessen.

Representativiteit gebiedscases

De gebiedscases in deze studie zijn specifiek geselecteerd op de aanwezigheid van specifieke ambities voor extensivering en/of verbreding van de landbouw in combinaties met andere (sectorale) beleidsopgaven (natuur, stikstof, klimaat). Daarbij ligt de nadruk op natuur. Bovendien moest het gaan om gebiedsprocessen die al wat verder in ontwikkeling waren, om concrete ervaringen met barrières en oplossingsrichtingen in beeld te kunnen brengen.

In de praktijk bleek het nog best lastig om dit soort gebiedscases te vinden. Daarvoor zijn de volgende mogelijke verklaringen:

1. *Voorkeur voor verduurzaming d.m.v. techniek en verdringing* – Over het algemeen zien we in veel gebiedsprocessen een voorkeur voor verdringing/uitkoop en/of technische maatregelen als het gaat om verduurzaming van de landbouw. Dit heeft ook te maken met de decennialange voorkeur voor scheiding van landbouw en andere functies (bv. natuur). In gebiedsprocessen (zoals landinrichtingsprocessen) kon vervolgens de wens van landbouwbedrijven om verder te intensiveren en te vergroten i.c.m. vrijkomende grond door stoppende bedrijven worden gebruikt als vliegwiel voor het vrijspelen van grond voor functies als natuur en recreatie.
2. *Sectorale focus* – De sectorale focus van veel gebiedsprocessen in de periode 2010-2020 maakte het combineren van deze sectorale opgaven (bv. waterveiligheid) en verbreding/extensivering van de landbouw soms lastig. Hierdoor lag de nadruk immers op het behalen van de sectorale opgaven en waren de beleidsopgaven, schaal en middelen voor bijbehorende gebiedsprocessen hierop aangepast. Dit vormde een breuk met eerdere fases, waarin meer integraal gebiedsgericht beleid in het landelijk beleid meer centraal stond (ILG, reconstructie zandgebieden, ruimte voor de rivier etc.).

In de periode 2010-2020 lag in het natuurbeleid wel sterk de nadruk op het betrekken van landbouw bij de realisatie van de natuuropgaven. Veel provincies hadden na de decentralisatie van het natuurbeleid de ambitie om natuuropgaven te realiseren door boeren. Dit had zowel te maken met de pragmatische verwachting dat zelfrealisatie door bestaande grondeigenaren goedkoper zou zijn dan aankoop als met de politiek gedreven wens om het opofferen van landbouwgrond voor natuur tot een minimum te beperken. In de praktijk bleek zelfrealisatie van natuurdoelen met name voor gangbare landbouwbedrijven lastiger dan verwacht. In veel gebiedsprocessen moesten provincies dan ook hun ambities terugschroeven en is toch gekozen voor aankoop van landbouwgrond om natuurdoelen te realiseren (PBL & WUR, 2020).

Onze conclusie is dat de geselecteerde gebiedscases redelijk representatief zijn voor gebiedsprocessen met natuuropgaven in de periode 2010-2020, maar dat dit minder geldt voor gebiedsprocessen waarin andere sectorale opgaven centraal staan. Gezien de huidige ambities rondom de gebiedsgerichte integratie van de verschillende beleidsopgaven en extensieve landbouw – bijvoorbeeld in het NPLG i.v. – kunnen de geselecteerde gebiedscases als voorlopers worden gezien. Het grote verschil is wellicht dat de beleidsopgaven nog groter en meervoudiger zijn.

Passendheid uitkomsten gebiedscases bij typen gebiedsprocessen

We zullen nu kort per type gebiedsproces dat in de casestudies is behandeld, aangeven in hoeverre de uitkomsten uit deze studie aansluiten bij eerdere analyses of juist daarmee in tegenspraak zijn.

1. Doelgerichte gebiedsprocessen

De case Engbertsdijksvenen is een duidelijk voorbeeld van doelgerichte gebiedsontwikkeling. Hierbij gaat het vooral om de volgende twee aspecten: (1) de sectorale focus op realisatie van de natuurdoelen en (2) het vasthouden aan vooraf opgestelde doelen en de reflex om nieuwe ontwikkelingen door te schuiven naar andere gebiedsprocessen.

De sectorale focus zien we ook vaak terug in soortgelijke gebiedsprocessen (vgl. MIRT-projecten). Een interessante uitzondering daarop is het programma Ruimte voor de Rivier, waarin de 'harde' sectorale doelstelling van waterveiligheid nadrukkelijk werd gecombineerd met de 'zachte' doelstelling van verbetering ruimtelijke kwaliteit. Deze zogenaamde dubbeldoelstelling bood vooral mogelijkheden voor decentrale overheden om hun eigen wensen in overleg met de omgeving te realiseren (Groothuijse et al., 2018) en was ook qua effectiviteit behoorlijk succesvol. In de 'Ruimte voor de Rivier'- gebiedsprojecten bleek de dubbeldoelstelling het draagvlak bij decentrale overheden en de betrokken burgers voor het Rijksproject te hebben vergroot.

Ook de strategie uit het gebiedsproces Engbertsdijksvenen om vast te houden aan de oorspronkelijke doelen (en tijdsschema) en nieuwe issues door te schuiven naar andere gebiedsprocessen, is kenmerkend voor doelgerichte gebiedsprocessen. Zo stelt de eindevaluatie Ruimte voor de Rivier: *"Gedurende de looptijd hebben zich veel nieuwe ontwikkelingen voorgedaan (...). De strategie van RVR is geweest om te blijven focussen op de oorspronkelijke opdracht. Nieuwe opgaven zijn in andere of nieuwe programma's zoals HWBP en Deltaprogramma belegd. Hiermee is voorkomen dat het programma verzandde in discussies over nut en noodzaak en kon het tempo behouden blijven."*

(Wolbers et al., 2018: 57)

2. Integrale gebiedsprocessen

De case Schiermonnikoog is in deze studie opgevoerd als voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling. Voor het bepalen van de mate van representativiteit gaan we in op de volgende kenmerken van dit type gebiedsprocessen: (1) overheden en maatschappelijke partijen stellen gezamenlijk gebiedsdoelen op en dragen verantwoordelijkheid hiervoor in de uitvoering; (2) in de keuze van beleidsinstrumenten is vaak een voorkeur voor vrijwilligheid en (3) de afweging van verschillende beleidsdoelen vraagt om compromissen (100% doelbereik op alle doelen is meestal niet haalbaar).

Op het eerste kenmerk is de case Schiermonnikoog een representatief voorbeeld van ideaaltypische integrale gebiedsontwikkeling, omdat overheden en gebiedspartijen samen gebiedsdoelen opstellen en verantwoordelijkheid nemen in de uitvoering. De overheid (Rijk en provincie) heeft hierin duidelijk een rol als partner. Deze rol kan op gespannen voet staan met de overheid als regelgever of initiatiefnemer van nieuw beleid. Gebiedspartijen zullen verwachten dat de overheid (als partner) achter de gemaakte gebiedsafspraken blijft staan. Dit gebeurt in deze gebiedscase ook wanneer nieuwe wetgeving (Wsn) de gemaakte gebiedsafspraken lijkt te doorkruisen.

In de praktijk is een rol van Rijk en provincie als partner echter niet vanzelfsprekend. In de ontwikkeling van het integraal gebiedsgerichte beleid zien we hierin een verschuiving. Vooral het Rijk had in eerdere integrale gebiedsprocessen (ROM, WCL) vaak een rol als partner. In de reconstructie zandgebieden en het ILG (2000-2010) veranderde dit en trok het Rijk zich terug uit deze gebiedsprocessen omdat het Rijk – onder het mom van decentralisatie – de provincie als gebiedsregisseur zag. In sommige gebiedsprocessen kwam ook de provincie op grotere afstand te staan doordat de provincie de gebiedsregie aan andere partijen overliet.

Integrale gebiedsontwikkeling met Rijk en/of provincie op afstand (dus niet als partner) brengt het risico met zich mee dat er spanning ontstaat tussen het bereikte regionale onderhandelingsresultaat en de besluitvorming op provincie- en Rijksniveau. Gebiedspartijen willen dan vasthouden aan het bereikte onderhandelingsresultaat, terwijl Rijk/provincie op onderdelen nog zaken willen aanpassen.

Schiermonnikoog is in dit verband een uitzonderlijke case, omdat Rijk en provincie en zelfs de verantwoordelijke bestuurders (Minister LNV en gedeputeerde) persoonlijk zo betrokken waren bij dit gebiedsinitiatief. Het gebiedsproces mocht eigenlijk niet mislukken. Hierdoor kwam ook veel ambtelijke capaciteit vrij om eventuele uitvoeringsproblemen op te lossen. Deze aanpak, waarin Rijk en provincie zo nadrukkelijk de rol als partner aannemen in een gebiedsproces, past misschien goed in de theorie van integrale gebiedsprocessen, maar is in de praktijk wel uitzonderlijk. Het is de vraag of Rijk en provincies dit ook in andere soortgelijke gebiedsprocessen – qua capaciteit en ruimte op de politieke agenda – kunnen reproduceren.

Ten tweede blijkt dat in de praktijk van integrale gebiedsprocessen vrijwilligheid in de uitvoering meestal centraal staat. Dit betekent dat de inzet van dwingende instrumenten in de uitvoering vaak al op voorhand worden uitgesloten. In de case Schiermonnikoog speelt het uitgangspunt van vrijwilligheid ook. Dit blijkt in de praktijk voor de doelrealisatie geen urgent probleem, omdat men erin slaagt op vrijwillige basis afspraken vast te leggen met de betrokken boeren.

Ten slotte zien we in integrale gebiedsprocessen ook meestal dat er veel verschillende overheidsdoelen (en doelen van andere actoren) worden ingebracht. Vaak zijn niet al deze doelen helemaal 100% te realiseren, bijvoorbeeld doordat de bijbehorende instrumenten/middelen ontbreken en/of doordat doelen ook onderling tegenstrijdig zijn. De case Schiermonnikoog is hiervan geen goed voorbeeld, omdat het hier gaat om één vrij sectoraal overheidsdoel (reductie stikstofdepositie). De beperkte gebiedsschaal (een klein eiland met zeven boeren) heeft hieraan waarschijnlijk ook bijgedragen.

3. *Gebiedsinitiatief*

De case Ronde Hoep is een duidelijk voorbeeld van een gebiedsinitiatief dat is ontstaan vanuit de samenleving. Het initiatief is echter wel zeer gericht op het realiseren van overheidsdoelen. De gebiedspartijen proberen deze doelen sterk te koppelen aan de eigen ambities op gebieds- en bedrijfsniveau. De realisatie van deze ambities is ook sterk afhankelijk van overheidsfinanciering en de inzet van overheidsinstrumenten. Om te voorkomen dat de betrokken overheden later met heel andere doelen voor het gebied komen, proberen de gebiedspartijen de provincie en het waterschap ook nadrukkelijk bij de planvorming te betrekken. Op een aantal punten faciliteert de provincie het gebiedsproces ook al, bijvoorbeeld door de financiering van concrete projecten en pilots en het actief opkopen van stoppende boeren met het doel om deze grond later in te zetten voor de extensivering van de bestaande landbouwbedrijven.

Het lijkt waarschijnlijk dat dit gebiedsinitiatief in de uitvoering – die nog niet is gestart – zal bewegen richting integrale gebiedsontwikkeling. De overheid is weliswaar nu formeel nog geen partner in het gebiedsproces, maar gezien de opgaven en de grote afhankelijkheid van het gebiedsinitiatief van overheidsbeleid en -instrumenten is deze betrokkenheid voor de uitvoering een succesfactor.

In de analyse van 'bottom-up' gebiedsinitiatieven is over het algemeen veel aandacht voor de belemmeringen voor de ontwikkelde gebiedsoplossingen vanuit bestaand (sectoraal) beleid en spelregels. Buizer (2008: 181-182) stelt in haar analyse van drie 'gebiedsinitiatieven' dat deze initiatieven zelfs vooral zijn ontstaan vanwege een gebrek aan passendheid in het bestaande 'sectorale' beleid. Daarbij lukte het wel, mede dankzij de betrokkenheid van landelijke en/of regionale bestuurders en inhoudelijke aanpassingen aan het 'dominante' beleid, om deze lokale initiatieven tot uitvoering te brengen, maar veranderde het onderliggende sectorale beleid niet of nauwelijks (Buizer, 2008: 184-187).

4.4 **Lessen voor toekomstig gebiedsgericht beleid**

In deze paragraaf geven we de belangrijkste lessen vanuit onze analyses voor verduurzaming – m.n. extensivering en verbreding – van de landbouw in gebiedsprocessen. Daarbij richten we ons met name op de gebiedsprocessen die voortkomen uit (of te maken krijgen met) de opgaven uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (i.v.). Hierbij liggen kansen voor extensivering en/of verbreding van de landbouw, maar is het zeker niet vanzelfsprekend dat deze kansen in deze gebiedsprocessen ook echt (kunnen) worden benut. Opvallend is dat in het NPLG (i.v.) tot nu toe veel aandacht is voor de uitwerking en concretisering van de

onontkoombare doelen en het perspectief voor de landbouw, maar zeer beperkt aandacht is voor het type gebiedsprocessen waarin deze ambities moeten worden gerealiseerd. Uit onze analyse blijkt dat de keuze voor een bepaald type gebiedsproces gevolgen heeft voor de mate waarin en de manier waarop de overheidsdoelen, en ook de gewenste extensivering/verbreding van de landbouw, in de praktijk worden gerealiseerd.

Meer specifiek zijn op basis van onze analyse de volgende lessen geformuleerd.

Les 1: Extensivering en/of verbreding van de landbouw vraagt om nieuw instrumentarium en expliciet aandacht in gebiedsprocessen

Onze cases laten zien dat extensivering/verbreding van de landbouw in gebiedsprocessen, ondanks alle goede intenties van betrokken partijen, geen vanzelfsprekendheid is. Een grote barrière bij extensivering en verbreding is dat in de praktijk op dit moment de concrete instrumenten ontbreken om dit mogelijk te maken. Voor de andere verduurzamingsroutes (verdringing/uitkoop en technische maatregelen) bestaat dit instrumentarium wel. Gezien de afstand tussen de ambitieuze NPLG-ambities op het gebied van natuur, stikstof, klimaat en waterkwaliteit en de huidige landbouwpraktijk in veel gebieden, zal extensivering/verbreding ook vragen om een echte transitie van de landbouw. Eerdere institutionele analyses van de landbouw in Nederland hebben al laten zien dat dit voor veel (gangbare) landbouwbedrijven een grote stap is (Vink en Boezeman, 2018).

Om deze stap in de praktijk mogelijk te maken, zijn forse inspanningen in concrete gebiedsprocessen nodig. Daarvoor is een concreet en landelijk beschikbaar instrumentarium om deze extensivering/verbreding mogelijk te maken, noodzakelijk. Zonder deze instrumenten is de kans groot dat veel landbouwbedrijven zullen kiezen voor uitkoop/verplaatsing dan wel technische maatregelen, omdat deze strategieën betere passen binnen het gangbare landbouwdiscours en hiervoor vaak wel concrete instrumenten beschikbaar zijn. Hiermee kunnen wellicht de NPLG-doelen worden gehaald, maar het is de vraag of hiermee de beoogde transitie in de landbouw dichterbij komt. Gezien het aantal gebiedsprocessen dat de komende jaren zal moeten gaan lopen, lijkt ook een aanpak waarin ieder gebiedsproces via een status als pilot of experiment eigen instrumentarium voor extensivering/verbreding kan ontwikkelen (zoals Schiermonnikoog), niet uitvoerbaar of efficiënt.

Les 2: Gebiedsprocessen vragen tijd

Een gebiedsproces waarin verduurzaming van de landbouw een rol speelt, vraagt (veel) tijd. Daarbij gaat het niet alleen over formele planvormingsprocessen en procedures, maar ook over het proces van gemeenschappelijke probleemperceptie. De problemen die de uitgangspunten van het beleid vormen (bv. het bestaan van klimaatproblemen, stikstofgevoeligheid van natuur etc.), worden lang niet altijd als probleem ervaren op gebiedsniveau. Een zeker gemeenschappelijk probleembesef is echter wel belangrijk als je wilt bereiken dat bestaande agrariërs een bijdrage gaan leveren aan de oplossing van dit probleem via extensivering en/of verbreding. Het overslaan van deze fase in een gebiedsproces kan ertoe bijdragen dat de overheid vaker moet kiezen voor (gedwongen) uitkoop.

Les 3: Duidelijkheid over gebiedsdoelen én beoogd type gebiedsproces

Duidelijkheid over de overheidsdoelen is belangrijk voor alle gebiedsprocessen. Uit de gebiedscases blijkt dat dit in de praktijk niet altijd eenvoudig is, met name als de overheid meerdere, soms onderling strijdige doelen heeft.

Onze analyse laat echter ook zien dat duidelijkheid over overheidsdoelen in de verschillende typen gebiedsprocessen een heel andere functie vervult. In doelgerichte gebiedsontwikkeling vormen deze doelen een niet onderhandelbaar startpunt. Het gebiedsproces gaat dan nog vooral over de manier waarop deze doelen gehaald moeten worden. In integrale gebiedsprocessen zijn de duidelijke overheidsdoelen het startpunt van de onderhandelingen in het gebiedsproces. De uitkomst hiervan kan ook zijn dat deze overheidsdoelen deels niet gerealiseerd gaan worden. De overheid moet zich als partner in deze gebiedsprocessen dan dus ook realiseren dat ze door de gebiedspartijen wordt gehouden aan dit bereikte compromis en hier niet zomaar weer op terug kan komen.

Dit betekent dat Rijk en provincies dus niet alleen duidelijke doelen moeten meegeven aan gebiedsprocessen, maar ook zullen moeten aangeven wat voor type gebiedsproces ze willen aangaan. Gebrek aan helderheid hierover kan leiden tot conflicten en verkeerde verwachtingen tussen overheid en gebiedspartijen en zelfs tussen Rijk en provincies.

Les 4: Zoek naar (nieuwe) tussenvormen in gebiedsprocessen

De indeling in type(n) gebiedsprocessen biedt de mogelijkheid om expliciet te zijn over uitgangspunten en verwachtingen van de gebiedsgerichte aanpak. Toch laat de praktijk zien dat tussenvormen soms mogelijk zijn. Zo kan de doelgerichte gebiedsontwikkeling baat hebben bij een 'dubbeldoelstelling' waarin harde overheidsdoelen worden gecombineerd met zachtere gebiedsdoelen. Het voorbeeld 'Ruimte voor de Rivier' laat zien dat dit mogelijk is en het draagvlak onder regionale overheden en gebiedspartijen voor realisatie Rijksdoelen kan versterken. Cruciaal is dan wel dat voor de 'zachtere' doelen ook middelen beschikbaar zijn en dat realisatie hiervan ook prioriteit heeft. Het realiseren van duurzame landbouw in gebiedsprocessen waarin realisatie van harde natuur of stikstof doelen prioriteit heeft, kan baat hebben bij zo'n aanpak.

Integrale gebiedsontwikkeling heeft als mogelijk knelpunt dat partijen wel in staat zijn om een gemeenschappelijke visie met doelen en realisatiestrategie vast te stellen, maar dat meer dwingende instrumenten vaak op voorhand worden uitgesloten. Indien de uitvoering dan tegenvalt, ontbreken de instrumenten om de gemeenschappelijk vastgestelde doelen op andere wijzen te realiseren. Een tussenvorm kan zijn dat de inzet van meer dwingende instrumenten altijd achter de hand wordt gehouden als vrijwillige realisatie van de gemeenschappelijk vastgestelde doelen niet lukt. Dit kan leiden tot weerstand bij gebiedspartijen, maar het voordeel is dat het ook duidelijkheid schept en betere garanties geeft op doelrealisatie.

Voor gebiedsinitiatieven voor extensivering en verbreding geldt dat dat de realisatie ervan vaak sterk afhankelijk is van overheidsdoelen en -instrumenten. Het verdient dus aanbeveling dat gebiedsinitiatieven overheden tijdig betrekken in hun planvorming om de kans op uitvoering te vergroten. Tegelijkertijd bieden gebiedsinitiatieven ook voordelen voor de realisatie van overheidsdoelen. Een concreet gebiedsinitiatief voor verduurzaming van de landbouw kan immers snel leiden tot succes, omdat betrokken ondernemers zelf deze richting op willen. Er is dus ook voor de overheid een belang om in andere typen gebiedsprocessen (doelgerichte gebiedsontwikkeling en integrale gebiedsprocessen) mogelijkheden open te laten voor concrete gebiedsinitiatieven. Dit vraagt vooral om een responsieve houding en enige flexibiliteit.

Les 5: Hou in evaluaties van het NPLG rekening met (verschillen in) gebiedsprocessen

In mogelijk toekomstige (lerende) evaluaties van het NPLG (bv. door het PBL) is het aan te bevelen om rekening te houden met de gekozen gebiedsaanpak. Dat betekent met name bij integrale gebiedsprocessen en gebiedsinitiatieven dat niet alleen wordt geëvalueerd op de formele overheidsdoelen, maar ook rekening wordt gehouden met vastgestelde gebiedsdoelen. Deze kunnen immers ook afwijken van de formele overheidsdoelen.

Literatuur

- Agrariërs in de Ronde Hoep (2021). Plan van Aanpak gebiedsproces Ronde Hoep. Versie 4.4, 27 mei 2021.
- Bleumink, H. (2007). De geschiedenis van de reconstructie. Achtergronddocument van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.
- Boezeman, D., M. Vink (2022). Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen. PBL-publicatienummer: 4924, Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.
- Boonstra, F.G. (2004). Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsprojecten in Noordwest-Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink (2006). Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.1. Alterra Wageningen.
- Boonstra, F.G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S. & Groot, A.M.E. (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra rapport nr. 1441, Alterra: Wageningen.
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: Bestuurswetenschappen, 62, nr. 5: 51-71.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink (2012). Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra-rapport 2595, Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen.
- Breeman, G., H. Goverde, K. Termeer (red.) (2009). Governance in de groen-blaauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water. Van Gorcum: Assen
- Buizer, M. (2008). Worlds apart, Interactions between local initiatives and established policy. Phd-thesis. Wageningen University.
- CDA Twenterand, 2020. Stand van zaken gebiedsproces Engbertsdijkvenen. 5 juni 2020).
- Erismans J.W. & H. Hofstee (2016). Biodiversiteit in de melkveehouderij – investeren in veerkracht en reduceren van risico's: Het conceptueel kader getest op Schiermonnikoog: resultaten van een haalbaarheidsstudie. Louis Bolk Instituut.
- Erismans, J.W., K van Wijk (2022). De melkveeëvolving. De lessen van de landbouwtransitie op Schiermonnikoog, Noordboek.
- Fleurke, F., R. Hulst, P. de Vries (2021). Effecten van decentralisatie. Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels. Boom bestuurskunde, Den Haag.
- Gerritsen, A.L., H.J. Agricola, C. Aalbers, E. Gies (2022). Ruimtelijk-economische condities van de landbouw. Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid. Wageningen, Wageningen Environmental Research, WOt-technical report.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen red. (1993). Innovatie in het gebiedsgerichte beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid. Den Haag.
- Groen, L.C. (2014). Het zelfrealisatierecht. Ruimtelijk instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht. VU: Amsterdam.
- Groothuijse, F.A.G., M.N Boeve, G.M. van den Broek, A. Keessen, H.F.M.W van Rijswijk (2018). Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2017). De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid: Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuindersma, W., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, F. Boonstra en D. Kamphorst (2020a). De passendheid van het Nederlandse natuurbeleid bij ontwikkelingen in landbouw-, waterveiligheids- en recreatiebeleid. De ontwikkeling van een beleidsarrangement (1975 -2018). WOt technical report 187, Wageningen.

-
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020b). Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. WOt technical studies 174. Wageningen.
- Kuindersma, W.; D.A. Kamphorst, F. Kistenkas (2021). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 133.
- Ministerie EZ & Provincie Overijssel, 2016. Natura 2000-Beheerplan Engbertsdijkvenen (040). Mei 2016 (met gedeeltelijke herziening Januari 2019). infobeheerplannenN2000@rvo.nl
- Ministerie van LNV 2009. Beheerplan Natura 2000 Engbertsdijkvenen.
- Ministerie van LNV (2018). Visie Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en verbonden. Den Haag.
- Olde Wolbers, M., L. Das, J. Wiltink, F. Brave (2018). Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier. Sturen en ruimte geven. Berenschot.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading.
- Padt, F.J.G. (2007). Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands, Delft.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag.
- Pratensis en CLM, 2016. Verkenning Gebiedsontwikkeling Engbertsdijkvenen.
- Provincie Overijssel 2016-2019. Jaarverslagen Ontwikkelopgave Natura 2000.
- Provincie Overijssel, 2019. Maatwerk Grondeigenaren. Natura 2000. Provincie Overijssel, Zwolle.
- Provincie Overijssel. 2020 Provinciaal inpassingsplan Natura 2000-gebied Engbertsdijkvenen interne maatregelen. Ontwerpstatus.
- Provincie Overijssel, 2021. Voornemen tot aanwijzingen dekking extra uitwerkingsgebied Natura 2000. Statenvoorstelnr.PS/2021/1103534.
- Rijksoverheid (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Den Haag.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. NSOB.
- Van der Steen, M., M. van Delden en P. Ophof (2020). Leren van doen. Ervaringen met samenwerking in het IBP, NSOB.
- Van Tatenhove, J. (1993). Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Vink, M. en D. Boezeman (2018). Naar een wenkend perspectief voor de landbouw. Voorwaarden voor verandering. PBL, Den Haag.

Websites

- <https://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/samen-werkt-beter/>
- https://overijssel.jaarverslag-2016.nl/assets/docs/Jaarverslag_2016_ontwikkelopgave_Natura_2000.pdf
- https://overijssel.jaarverslag-2017.nl/assets/docs/2017_Jaarverslag_EHS_N2000.pdf
- <https://overijssel.jaarverslag-2018.nl/assets/docs/natura.pdf>
- <https://overijssel.jaarverslag-2018.nl/assets/docs/natura.pdf>
- www.bij12.nl/nieuws/lto-noord-start-engbertsdijkvenen/
- <https://engbertsdijkvenen.nl/nieuws/provinciale-staten-stemt-in-met-ruimer-uitwerkingsgebied>

Verantwoording

WOT-rapport: 149

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.21

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

Dit project werd begeleid door Wim Nieuwenhuizen (WUR) en Daan Boezeman (PBL). Het conceptrapport is gerefereerd door Mirre Berkhof (WUR). De interviewverslagen en concept-casebeschrijvingen zijn teruggelgd bij de respondenten en hun opmerkingen zijn meegenomen in de definitieve verslagen en dit rapport.

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

Gereviewd door

functie: onderzoeker

naam: Mirre Berkhof

datum: 30-11-2022

Akkoord Extern contactpersoon

functie: senior onderzoeker

naam: Daan Boezeman

datum: 13-12-2022

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Wim Nieuwenhuizen

datum: 7-12-2022

Bijlage 1 Respondenten

In deze bijlage geven we een overzicht van de geïnterviewde stakeholders per gebiedscase (zie hoofdstuk 3). De namen in het overzicht zijn vanwege privacyregels weggelaten, maar zijn bekend bij de auteurs.

Engbertsdijksvenen

- Beleidsmedewerker provincie Overijssel
- Beleidsmedewerker gemeente Twenterand
- Medewerker Stichting Natuur en Milieu Overijssel
- Landgoedeigenaar uit het gebied
- Agrariër uit de bufferzone

Schiermonnikoog

- Medewerker Louis Bolk Instituut
- Beleidsmedewerker LNV
- Beleidsmedewerker provincie Fryslân
- Voorzitter gebiedscommissie
- Bedrijfsadviseur agrariërs Schiermonnikoog
- Procesbeleider en medewerker WING

Ronde Hoep

- Initiatiefnemer gebiedsproces
- Procesbegeleider gebiedsproces ORG-ID
- Procesbegeleider gebiedsproces PPP agro
- Twee agrariërs uit het gebied (beiden zijn trekkers van een werkgroep)

Recent verschenen WOt-rapporten

127	Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015). <i>De betekenis van groene burgerinitiatieven; analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland.</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>
128	Bouwma, I.M., J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, J.Y. Frissel, R.M.A. Wegman, H.A.M. Meeuwssen & L.M. Jones-Walters (2016). <i>Stakeholder perceptions in relation to changes in the management of Natura 2000 sites and the causes and consequences of change. A survey in England, Flanders, France and the Netherlands.</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>
129	Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). <i>Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.</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>
130	Westerink, J., D.A. Kamphorst, E. de Wit, C.M. van der Heide, T.A. de Boer en A.L. Gerritsen (2018). <i>Van meerdere kanten bekeken. Een meervoudig analyse- & evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur; op maat te maken met behulp van kaarten.</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. Clerkx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten.</i>
131	Gerritsen, P., D.J.J. Walvoort, M. Knotters (2021). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in laag Friesland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</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>
132	Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</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>
133	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). <i>De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering.</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>
134	Brouwer, F., Maas, G., Teuling, K., Harkema, T. en Verzandvoort, S. (2021). <i>Bodemkaart en Geomorfologische Kaart van Nederland: actualisatie 2020-2021 en toepassing; Deelgebieden Gelderse Vallei-Zuid en -West en Veluwe-Zuid.</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>
135	Houtkamp, J.M., A.M. Schmidt en P.J.F.M. Verweij (2021). <i>Reflectie PBL-rekeninstrumentarium voor natuur.</i>	149	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, 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>
136	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knegt, E. de Wit, H.D. Roelofsens, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.</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>		
138	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak.</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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 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.

