

De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden

Het gebied Aldeboarn-De Deelen

W. Kuindersma, J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst

| WOt-Rapport 152



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden

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 agromilieus, 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).

De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden

Het gebied Aldeboarn-De Deelen

W. Kuindersma¹, J. van den Berg², F.G. Boonstra¹, D.A. Kamphorst¹

1 WENR

2 WECR

BAPS-projectnummer WOT-04-010-037.24

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2023

Wot-rapport 152

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/632574

Referaat

Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 152.

Bij veel natuur- en milieubeleid - waaronder de veenweideproblematiek- is beleidsintegratie een steeds populairder begrip. Dit rapport gaat in op de verschillende dimensies en ook mogelijke keerzijden van beleidsintegratie aan de hand van een concreet gebiedsproces: Aldeboarn-De Deelen. In dit gebiedsproces binnen de Friese veenweide-aanpak staan weliswaar verschillende beleidsdoelen (bodemdaling, klimaat, water, landbouw) centraal, maar is de focus toch vooral gericht op de landbouw. De Natura 2000-doelen vanuit het gebied De Deelen komen zelfs zeer beperkt aan de orde in het gebiedsproces. De integratie op gebiedsniveau wordt verder bemoeilijkt doordat men vooralsnog moet werken met voornamelijk sectorale landelijke regelingen voor agrarisch beheer en afwaardering van grond. Uit de analyse komt naar voren dat het verstandig is om kritisch te kijken naar wensen voor meer beleidsintegratie in gebiedsprocessen. Zowel beleidsmakers als onderzoekers (zoals PBL) zouden per situatie goed de mogelijke voordelen (meer effectiviteit, meer draagvlak) tegen de mogelijke nadelen (meer complexiteit, vertraging in besluitvorming) tegen elkaar moeten afwegen.

Trefwoorden: Beleidsintegratie, veenweide, gebiedsprocessen. Aldeboarn-De Deelen, natuur, landbouw, agrarisch natuurbeheer, landschapsgrond.

The thorny problem of policy integration in the peat meadow areas: the Aldeboarn-De Deelen area.

Policy integration is an increasingly popular approach when tackling nature conservation and environmental issues, including those in the peat meadow areas. This report explores the dimensions and possible drawbacks of policy integration, taking the Aldeboarn-De Deelen area process in the province of Friesland as an example. Although the strategy for this area has a number of policy objectives (soil subsidence, climate, water, agriculture), the focus is primarily on agriculture. The Natura 2000 objectives for the De Deelen area play a very limited part in the area process. Policy integration at the area level is made more difficult because the available schemes for agricultural management and downward valuation of land are as yet mostly sectoral and national. The analysis showed that it makes sense to take a critical view of the desire for more policy integration in area processes. Both policymakers and researchers (e.g. PBL) should weigh up the potential benefits (more effective, more support) against the potential drawbacks (more complex, delays to decision-making) on a situation-by-situation basis.

Foto omslag: Shutterstock

© 2023 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 01 00; e-mail: wiebren.kuindersma@wur.nl

Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel: (070) 335 83 30

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/10.18174/632574> 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

Beleidsintegratie, een integrale benadering waarin maatschappelijke vraagstukken in samenhang worden opgepakt, dat lijkt haast vanzelfsprekend een goed idee. Het wordt dan ook volop nagestreefd in het leefomgevingsbeleid, zoals een citaat uit de recente verzamelbrief natuur voor de Tweede Kamer illustreert: "Het Kabinet zet in op een integrale benadering, waarin een meervoud aan maatschappelijke vraagstukken (zoals biodiversiteit, klimaat, water, bodem, landbouw, gezondheid, woningbouw en mobiliteit) in samenhang wordt aangepakt. Op deze manier wordt de afwenteling tussen maatschappelijke doelen vermeden en zorgen we voor coherent beleid. Een goed voorbeeld is het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG, Kamerstuk 34682, nr. 105), waarin op gebiedsniveau wordt gewerkt aan natuur-, stikstof-, water- en klimaatdoelen."

Op verzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben Wiebren Kuindersma, Jolanda van den Berg, Froukje Boonstra en Dana Kamphorst vanuit de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) onderzoek gedaan naar de praktijk van beleidsintegratie in het landelijk gebied.

De praktijk hebben ze gevonden in Aldeboarn-De Deelen, waar een voorlopig gebiedsproces plaatsvindt als onderdeel van het Friese Veenweideprogramma. Een gebiedsproces ook waarvan de betrokkenen openstaan voor onderzoek en leren. Namens het projectteam daarom veel dank aan de betrokken gebiedspartijen, in het bijzonder Klaas Hommes en Eileen Buiting van de provincie Fryslân, voor hun betrokkenheid, openhartigheid en fijne samenwerking.

Het resultaat is het voorliggende rapport 'De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden. Het gebied Aldeboarn-De Deelen'. Dit tijdige en inzichtelijke rapport biedt, juist nu het NPLG en de provinciale tegenhangers PPLG's (Provinciale Programma's Landelijk Gebied) vorm beginnen te krijgen, een waardevolle kennisbasis over beleidsintegratie in de praktijk.

Een belangrijke les uit het onderzoek is dat de behoefte aan beleidsintegratie oneindig kan zijn, terwijl de meeropbrengsten in effectiviteit en draagvlak niet of nauwelijks groter worden. De uitdaging voor het beleid is om de voor- en nadelen te balanceren. Voor beleidsonderzoekers en -evaluatoren is de uitdaging om de praktische en organisatorische grenzen, uitdagingen en mogelijkheden kritisch voor het voetlicht te brengen. Een uitdaging waar dit onderzoek ons bij gaat helpen.

Drs. Hiddo Huitzing, projectleider PBL

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 9 |
| Summary | 15 |
| 1 Inleiding | 21 |
| 1.1 Inleiding | 21 |
| 1.2 Aanleiding van het onderzoek | 21 |
| 1.3 Beleidsintegratie in de literatuur | 22 |
| 1.4 Veenweideproblematiek en gebiedsproces Aldeboarn de Deelen als object | 25 |
| 1.5 Vraagstelling | 26 |
| 1.6 Methode van onderzoek | 26 |
| 1.7 Leeswijzer | 27 |
| 2 Verkennende analyse gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen | 28 |
| 2.1 Inleiding | 28 |
| 2.2 Context van het gebiedsproces | 29 |
| 2.3 Start huidig gebiedsproces | 32 |
| 2.4 Aanpak van het gebiedsproces | 34 |
| 2.4.1 Individuele gesprekken met alle bedrijven | 34 |
| 2.4.2 Experimenteren | 35 |
| 2.4.3 Verankeren van voorstellen van gebiedsactoren in provinciaal beleid | 36 |
| 2.4.4 Koppelen van financieringsbronnen | 36 |
| 2.5 Analyse van de mate van beleidsintegratie in het gebiedsproces | 37 |
| 2.5.1 Framing van het beleidsprobleem als sector-overstijgend | 37 |
| 2.5.2 Betrokkenheid en interactie tussen subsystemen | 38 |
| 2.5.3 Integrale en samenhangende beleidsdoelen | 39 |
| 2.5.4 Een coherente mix aan beleidsinstrumenten | 40 |
| 2.6 Conclusies | 41 |
| 2.7 Nieuwe ontwikkelingen in het gebiedsproces | 42 |
| 3 Integratie natuurdoelen | 44 |
| 3.1 Inleiding | 44 |
| 3.2 Natura 2000-gebied De Deelen | 44 |
| 3.3 Natuurdoelen De Deelen in het ADD-gebiedsproces | 47 |
| 3.4 Verklaring mate van beleidsintegratie | 49 |
| 3.5 Kansen voor vergroten van beleidsintegratie | 49 |
| 3.6 Conclusie | 50 |
| 4 Integratie instrumenten: stapelen van regelingen | 52 |
| 4.1 Inleiding | 52 |
| 4.2 Huidige regelingen en integratie | 53 |
| 4.2.1 Subsidiestelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) | 53 |
| 4.2.2 Aanvalsplan Grutto - ADD Noord | 54 |
| 4.2.3 De GLB-pilot HAKLAM | 56 |
| 4.2.4 Valuta voor veen | 56 |
| 4.2.5 Analyse stapeling en integratie van huidige beheerinstrumenten | 57 |
| 4.3 Nieuwe regelingen voor uitvoering gebiedsplan | 58 |
| 4.3.1 Peilbesluit en nadeelcompensatie | 58 |
| 4.3.2 Particulier natuurbeheer (SNL-regeling) | 59 |
| 4.3.3 Subsidieregeling duurzaam behoud weidevogelgrasland (Aanvalsplan Grutto) | 60 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.3.4 | Landschapsgrond | 61 |
| 4.3.5 | Analyse stapeling en integratie huidige en nieuwe beheerinstrumenten | 62 |
| 4.4 | Verklaringen voor de mate van instrumentele integratie | 63 |
| 4.5 | Kansen voor het vergroten van integratie | 64 |
| 4.6 | Conclusie | 65 |
| 5 | Conclusies | 66 |
| 5.1 | Inleiding | 66 |
| 5.2 | Algemene beleidsintegratie in het ADD-gebiedsproces (onderzoeksvraag 1) | 66 |
| 5.3 | Integratie Natura 2000-doelen in ADD-gebiedsproces (onderzoeksvraag 2) | 67 |
| 5.4 | Integratie instrumenten agrarisch beheer en afwaardering grond (onderzoeksvraag 3) | 68 |
| 5.5 | Lessen voor andere gebiedsprocessen en beleidsevaluaties door PBL | 69 |
| | Literatuur | 71 |
| | Verantwoording | 73 |
| | Bijlage 1 Respondenten en bijeenkomsten | 74 |

Samenvatting

Bij veel natuur- en milieubeleid wordt verondersteld dat meer beleidsintegratie op gebiedsniveau zorgt voor effectiever beleid. In deze studie hebben we deze aanname onderzocht door een specifieke casestudy naar de mate van beleidsintegratie in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen. Dit gebiedsproces is een pilot voor de gebiedsgerichte benadering, die centraal staat in de Friese veenweideaanpak. In deze aanpak staan klimaatdoelen, bodemdaling, waterdoelen en landbouw centraal met de ambitie om ook andere doelen zoals op het gebied van natuur, recreatie en leefbaarheid mee te nemen. Uit deze analyse hebben we enkele algemene lessen geformuleerd voor beleidsintegratie in vergelijkbare gebiedsprocessen.

Hoofdconclusie en belangrijkste lessen uit deze studie

Beperkte beleidsintegratie in veenweideaanpak Aldeboarn-De Deelen

In het gebiedsproces staat de toekomst van de landbouw voorop. De andere centrale doelen in de veenweideaanpak (t.a.v. klimaat, bodemdaling, waterkwaliteit) zijn daaraan gekoppeld en worden vooral vanuit dit landbouwperspectief gezien. Vanuit de gebiedspartijen bestaat wel de wens om ook andere doelen, zoals op het gebied van natuur, energie en recreatie, mee te nemen in het gebiedsproces. Dat gebeurt steeds meer, maar vooral indien het bijdraagt aan het bieden van perspectief voor de landbouw in het gebied. Daardoor worden kansen op meer beleidsintegratie, bijvoorbeeld van de Natura 2000-doelen, gemist.

Meer beleidsintegratie vraagt om goede onderbouwing, omdat het niet automatisch leidt tot een hogere effectiviteit

Onze analyse laat zien dat een kritische benadering van het streven naar meer beleidsintegratie in gebiedsprocessen belangrijk is. Beleidsintegratie kan zeker voordelen hebben, maar meer beleidsintegratie leidt niet automatisch tot een hogere effectiviteit of meer draagvlak bij gebiedspartijen. Meer beleidsintegratie leidt ook tot een grotere complexiteit, bijvoorbeeld in doelen, instrumenten en betrokken actoren. Hierdoor kosten beleidsprocessen ook vaak meer tijd. Met name als overheden of andere gebiedspartijen steeds nieuwe sectorale doelen willen meenemen in het lopende gebiedsproces. Zowel beleidsmakers als beleidsonderzoekers (zoals PBL), doen er dus goed aan om in hun beleidsinstructies of -adviezen een keuze voor meer beleidsintegratie goed te onderbouwen door een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen.

Resultaten algemene analyse gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen

De vier verschillende dimensies van beleidsintegratie

In de analyse van de mate van beleidsintegratie in Aldeboarn-De Deelen hebben we een bestaand conceptueel kader (Candel en Biesbroek, 2016) gebruikt. Dit kader onderscheidt de volgende vier dimensies van beleidsintegratie:

1. de framing van het beleidsprobleem als sector-overschrijdend;
2. de betrokkenheid van meerdere beleidssectoren;
3. de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen;
4. een coherente mix aan beleidsinstrumenten.

Beleidsintegratie in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen neemt op alle vier dimensies toe

De mate van beleidsintegratie binnen het gebiedsproces neemt in de loop van de tijd toe, maar kent op alle dimensies van beleidsintegratie ook zijn beperkingen. De resultaten op de genoemde vier beleidsdimensies zijn (eind 2021) als volgt:

1. Het centrale probleem in het gebiedsproces is het toekomstperspectief voor de landbouw. Hiermee is de framing van het beleidsprobleem beperkt sector-overschrijdend. De andere doelen uit het Friese Veenweideprogramma (t.a.v. bodemdaling, klimaat en waterkwaliteit) spelen weliswaar een belangrijke rol, maar de positie van de landbouw staat in de praktijk toch bovenaan.

2. In het gebiedsproces is alleen de betrokkenheid van de landbouwsector constant. De landbouw is overal betrokken bij het gebiedsproces. Andere sectoren, zoals natuur, haken wisselend aan in de loop van de tijd. Er zijn dus wel meerdere beleidssectoren betrokken, maar de landbouw heeft hierin wel een speciale positie.
3. Gebiedspartijen werken aan een verbinding tussen de beleidsdoelen uit het veenweideprogramma (t.a.v. bodemdaling, klimaat, waterkwaliteit en landbouw) en de gebiedsdoelen (versterken van de vitaliteit van het gebied als geheel). Hierbij worden andere doelen, zoals op het gebied van recreatie & toerisme, energietransitie en natuur en biodiversiteit, vooral meegenomen als koppelkansen en niet als gelijkwaardige gebiedsdoelen (zie verder 'Resultaten specifieke analyse op integratie Natura 2000-doelen').
4. Op instrumentenniveau is nog geen sprake van een consistente instrumentenmix. In het gebiedsproces wordt gebruikgemaakt van verschillende bestaande en soms nieuwe beleidsinstrumenten, vooral op het gebied van het verbinden van landbouw met andere doelen bijvoorbeeld op het gebied van natuur en water. Aan het ontwerpen van een consistente instrumentenmix om de verschillende gebiedsdoelen mee te realiseren wordt wél gewerkt (zie verder 'Resultaten specifieke analyse op integratie instrumenten voor agrarisch beheer').

Langetermijnperspectief (na 2030) voor het gebied als nieuwe ambitie

Vanaf 2022 neemt de wens om, naast meer thema's, ook een langetermijnperspectief (na 2030) mee te nemen in het gebiedsproces toe. De meeste doelen vanuit de veenweideaanpak voor 2030 zijn immers tussendoelen en de uiteindelijke ambities (2050) reiken verder. Een voorbeeld daarvan betreft de klimaatdoelen, waardoor na 2030 de waterstanden in het veenweidegebied mogelijk nog verder omhoog zullen moeten. De wens om deze lange termijn mee te nemen komt zowel voort vanuit de betrokken gebiedspartijen als vanuit de beleidsomgeving (Friese Veenweideprogramma, het Nationaal Programma Landelijk Gebied). Dit is medio 2023 nog niet concreet uitgewerkt.

Resultaten specifieke analyse op integratie Natura 2000-doelen

De Natura 2000-doelen zijn nauwelijks meegenomen in het gebiedsproces

De doelen vanuit het Natura 2000-gebied De Deelen zijn nauwelijks geïntegreerd in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen:

1. De beperkte afhankelijkheid tussen realisatie van de veenweidedoelen (in het landbouwgebied) en realisatie van de Natura 2000-doelen in De Deelen. De waterpeilen in De Deelen zijn al relatief hoog en het gebied is vrijwel geheel in beheer van Staatsbosbeheer. Bovendien is de natuurkwaliteit van De Deelen vooral afhankelijk van de waterkwaliteit. Vanwege de (te) slechte waterkwaliteit in het agrarisch gebied van Aldeboarn-De Deelen is sprake van een vrijwel geheel gescheiden watersysteem, waardoor de waterkwaliteit in het natuurgebied nauwelijks wordt beïnvloed door de waterkwaliteit in het landbouwgebied.
2. De sterk gescheiden planontwikkeling van het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen en de besluitvorming over De Deelen. In het brede gebiedsproces gaat het nauwelijks over de natuurdoelen in De Deelen en in het beheerplan voor de Deelen gaat het maar zeer beperkt over het omliggende landbouwgebied. Ook op het niveau van waterkwaliteit zijn beide 'deelgebieden' bestuurlijk gescheiden, omdat ze elk deel uitmaken van een ander waterlichaam.

Kansen voor overgangszone bij Natura 2000-gebied De Deelen

Vanuit het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen zien de betrokkenen kansen voor een overgangszone in het landbouwgebied ten noorden van De Deelen. Dit lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit de veenweidedoelen (verhogen waterstanden en verdienmodel voor de landbouw). Vanuit de Natura 2000-doelen is een overgangszone minder zinvol. Het inplannen van een overgangszone biedt mogelijk toegang tot extra financiële middelen (zoals het Programma Natuur) en nieuwe verdienmodellen voor de boeren in de natte overgangszone tussen De Deelen en het omringende agrarische gebied. Bovendien zou een overgangszone bijdragen aan de biodiversiteit in het landbouwgebied. Vanuit het beheerplan De Deelen worden maatregelen in het landbouwgebied echter niet als zeer belangrijk gezien voor realisatie van de Natura 2000-doelen.

Kansen voor integratie Natura 2000-doelen in gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen

Meer beleidsintegratie is mogelijk door het integraal opnemen van de Natura 2000-doelen in het brede gebiedsproces. Een andere mogelijkheid is dat de provincie parallel aan het gebiedsproces vraagt om een bijstelling van een nieuw beheerplan voor De Deelen met daarbij ook aandacht voor de samenhang met het omliggende landbouwgebied. Recentelijk heeft de provincie echter besloten om dit een aantal jaren uit te stellen, omdat ze prioriteit geeft aan het opstellen van nieuwe beheerplannen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Geïntegreerde of parallelle besluitvorming over beide (deel)gebieden biedt mogelijkheden voor een breder perspectief op de samenhang tussen de problematiek in beide deelgebieden en mogelijk ook tot nieuwe oplossingsrichtingen. Het risico is wel dat een dergelijk proces leidt tot meer complexiteit en vertraging van besluitvorming binnen het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen.

Resultaten specifieke analyse integratie instrumenten voor agrarisch beheer

Veel verschillende instrumenten voor agrarisch beheer en afwaardering grond beschikbaar

Het gebiedsproces in Aldeboarn-De Deelen heeft ervoor gezorgd dat vanuit meerdere subsystemen (of beleidssectoren) instrumenten beschikbaar zijn gekomen om de gebiedsdoelen te realiseren via vormen van (aangepast) agrarisch beheer. Elk van deze instrumenten kent eigen voorwaarden en beperkingen. Bovendien zijn veel subsidieregelingen vanwege het Europese verbod op staatssteun niet stapelbaar. Dit kan meestal alleen door per situatie aan te tonen dat gevraagde maatregelen en bijbehorende vergoedingen echt complementair zijn.

Daarnaast gaat het ook nog om heel verschillende manieren om het bestaande agrarische beheer aan te passen, namelijk door:

1. subsidieregelingen voor verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer op basis van inkomensverlies en meerjarige vrijwillige beheercontracten;
2. subsidieregelingen voor natuurbeheer op basis van een planologische functiewijziging naar natuur (inclusief een volledige afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond) en jaarlijkse beheervergoedingen op basis van gemaakte beheerkosten;
3. een subsidieregeling voor een gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond (bijvoorbeeld via het vastleggen van een kwalitatieve verplichting) al dan niet in combinatie met een jaarlijkse beheervergoeding;
4. schaderegelingen (bv. op basis van een Peilbesluit) voor inkomensverlies (maximaal tien jaar) en vermogensverlies op grond en/of gebouwen als gevolg van peilverhogingen.

Sectorale beleidsinstrumenten passen niet altijd bij integrale ambities gebiedsproces

De complexiteit van beleidsintegratie op gebiedsniveau is groot door de aanwezigheid van verschillende sectorale instrumenten en regelingen. Het gaat hier vaak om nationale instrumenten die zijn ontworpen voor specifieke sectorale doelen. Deze sectorale instrumenten passen niet altijd bij de integrale gebiedsambities bijvoorbeeld om het verhogen van waterpeilen te combineren met natuurdoelen. In het gebiedsproces tracht men dit op te lossen door in te zetten op maatwerk per bedrijf. Daarmee zijn al goede ervaringen opgedaan binnen het stelsel van het agrarisch natuurbeheer waarin men werkt via agrarische collectieven. In dit gebiedsproces gaat het echter om een veel breder pakket aan mogelijke instrumenten, zoals de afwaardering van grond, schaderegelingen en kavelruil. Dit maatwerk is extra complex en vraagt dus veel van het gebiedsproces en de betrokken partijen.

Verklaringen voor veelheid aan sectorale regelingen

De belangrijkste verklaringen voor de veelheid aan sectorale regelingen voor agrarisch beheer en afwaardering van grond, zijn:

1. Bestaande regelingen om agrariërs te compenseren voor hun inkomens- en vermogensverlies als gevolg van (agrarisch) beheer en vernatting, zijn ontworpen vanuit sectorale doelen en ambities, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk, beschermen weidevogels, verhogen waterpeilen of verbeteren waterkwaliteit en hebben (nog) geen integrale focus.
2. Het nationale en Europees beleid, waar de meeste instrumenten uit voortkomen, is verkokerd. Zo is het strikte onderscheid tussen agrarisch en particulier natuurbeheer te verklaren uit de scheiding tussen het landbouw- en natuurbeleid, zowel in spelregels als in financiering.
3. Eventuele nieuwe - meer integrale - instrumenten, zoals een regeling voor landschapsgrond, zijn nationaal nog niet (uit)ontwikkeld. Dit komt ook doordat de uitwerking van het Nationaal Programma

Landelijk Gebied, waar de veenweideaanpak grotendeels in op zal gaan, nog volop in ontwikkeling is. Het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen loopt voor op deze ontwikkeling.

Risico's en kansen voor meer integratie instrumenten

Het risico bestaat dat in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen kansen voor beleidsintegratie worden gemist, omdat het eenvoudiger is om te kiezen voor sectorale afspraken met boeren, dan om te kiezen voor complexe combinaties van sectorale doelen. Het vergroten van de beleidsintegratie op nationaal niveau kan mogelijk bijdragen aan een oplossing. Hierbij gaat het dus om een nationaal instrumentarium dat in gebiedsprocessen voor verschillende combinaties van doelen kan worden ingezet. Voor agrarisch beheer bestaat al een dergelijk stelsel. Voor de afwaardering van grond in combinatie met beheer nog niet. Op gebiedsniveau is op dit moment de enige optie om de bestaande complexiteit te accepteren en proberen om per bedrijf een passende mix aan regelingen te ontwerpen om de integrale gebiedsambities te realiseren.

Lessen voor beleidsmakers en PBL-onderzoekers

Beleidsmakers: weeg de mogelijke voordelen en nadelen van meer beleidsintegratie zorgvuldig af

Uit de casestudie hebben we twee algemene lessen geformuleerd voor beleidsmakers die werken aan integrale gebiedsprocessen in het landelijk gebied. Dit zijn:

1. Pas op met het toevoegen van nieuwe beleidsthema's tijdens lopende gebiedsprocessen. Integrale gebiedsprocessen kosten per definitie al veel tijd. Daarbij gaat het niet alleen om het verbinden van verschillende problemen, beleidssectoren en instrumenten, maar ook om het organiseren van de betrokkenheid van grondeigenaren en inwoners. Het toevoegen van meer thema's, doelen en instrumenten kan helpen bij het vinden van oplossingen, maar kan ook leiden tot hernieuwde planvorming en vertraging.
2. Weeg vooraf goed de voor- en nadelen van meer beleidsintegratie af. Het streven naar meer beleidsintegratie is principe oneindig en leidt in de praktijk niet altijd tot meer effectiviteit of draagvlak. Er kunnen altijd meer beleidsthema's worden meegenomen, beleidsdoelen en instrumenten worden toegevoegd. Dit kan ook leiden tot een toename van de complexiteit, afname van de transparantie van besluitvormingsprocessen en vertraging van planvorming en uitvoering.

PBL: kijk kritischer naar aanbevelingen over meer beleidsintegratie

Voor beleidsevaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geldt dat een meer kritische benadering van het begrip 'beleidsintegratie' in beleidsstudies en -evaluaties nodig is. De aanname dat meer integratie op gebiedsniveau altijd leidt tot een grotere beleidseffectiviteit, lijkt - mede op basis van de analyse uit deze studie - geen vanzelfsprekendheid. Het is een beleidshypothese die - per geval - kritisch zal moeten worden bekeken en geanalyseerd. Daarin zal bijvoorbeeld de mogelijke vertraging van meer beleidsintegratie voor gebiedsprocessen moeten worden afgewogen tegen de mogelijke voordelen voor de effectiviteit.

Focus op de veenweideproblematiek

Deze studie naar beleidsintegratie van natuur- en milieudoelen op gebiedsniveau is begonnen met een algemene inventarisatie van meer specifieke thema's waar deze problematiek in de praktijk was te onderzoeken. Op basis hiervan is de keuze voor een focus op de veenweideproblematiek gemaakt. De belangrijkste reden hiervoor is dat de veenweideproblematiek en vooral de bijbehorende veenweideaanpak door Rijk en provincies bij uitstek gekenmerkt wordt door een integrale ambitie waarin sectorale opgaven rondom bodemdaling, klimaat, landbouw, water en natuur bij elkaar moeten komen. Bovendien werd hier bij de start van het onderzoek al in de praktijk ervaring mee opgedaan.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden de volgende vier onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe integraal wordt de veenweideproblematiek gezien en aangepakt in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen? (algemene analyse)
2. In welke mate en op welke manier zijn de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen meegenomen in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken? (specifieke analyse)

-
3. In welke mate en op welke manier is de integratie op instrumentenniveau m.b.t. agrarisch beheer en afwaardering in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen tot stand gekomen, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken? (specifieke analyse)
 4. Welke lessen kunnen we uit de casestudy Aldeboarn-De Deelen trekken over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsintegratie in andere gebiedsprocessen en wat betekent dit voor de analyse van gebiedsprocessen in het kader van toekomstige beleidsevaluaties door het PBL? (algemene lessen)

Onderzoeksmethoden: casestudie, interviews en interactieve bijeenkomsten

Keuze voor één casestudie

In het onderzoek is gekozen voor een diepgaande analyse van één gebiedscaze, namelijk Aldeboarn-De Deelen. Het belangrijkste voordeel van de keuze voor één case is dat een diepgaandere analyse mogelijk is van het begrip 'beleidsintegratie' met aandacht voor onderliggende processen en verklarende factoren. Betrokkenen vanuit het Friese Veenweideprogramma zien dit gebiedsproces ook als een representatieve pilot voor mogelijk andere gebiedsprocessen. Een belangrijk verschil met veel andere gebieden is wel dat in Aldeboarn-De Deelen al in 2017 een initiatief vanuit het gebied (boeren en inwoners) zelf is ontstaan en dat in andere gebieden het initiatief mogelijk meer vanuit de overheid zal moeten komen.

Argumenten voor de keuze voor het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen

Voor de selectie van het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen als case hebben de volgende argumenten een rol gespeeld:

1. De gebiedspartijen wilden zelf meewerken aan dit onderzoek.
2. Het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen is al gestart in 2017 en was in vergelijking met andere gebiedsprocessen al relatief ver gevorderd.
3. Het gebiedsproces geldt binnen het Friese Veenweideprogramma 2021-2030 als een pilot, waar andere gebiedsprocessen op moeten gaan voortbouwen.

Gegevensverzameling door interactieve bijeenkomsten, interviews en documentenanalyse

In het onderzoek is gebruikgemaakt van interactieve bijeenkomsten met gebiedspartijen, interviews en documentenanalyse. Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen: een algemene analyse en twee specifieke analyses op geselecteerde onderwerpen. In de algemene analyse is de beleidsintegratie aan de hand van de vier dimensies van beleidsintegratie in beeld gebracht (onderzoeksvraag 1). Vervolgens is deze analyse voorgelegd aan gebiedspartijen en zijn in afstemming met deze gebiedspartijen twee onderwerpen geselecteerd voor een specifieke analyse (onderzoeksvragen 2 en 3).

Summary

In many nature and environmental policies it is assumed that more policy integration at area level increases effectiveness. In this study we investigated this assumption in a case study of the degree of policy integration in the Aldeboarn-De Deelen area process. This area process is a pilot project for the area-based approach to be adopted for the peat meadow areas in the province of Friesland. This approach combines climate targets and objectives for soil subsidence, water management and agriculture with the ambition of including policy objectives for nature, recreation and liveability. From this analysis we distilled a number of lessons for policy integration in similar area processes.

Main conclusion and important lessons from the study

Limited policy integration in the Aldeboarn-De Deelen peat meadow strategy

The prime concern of the area process is the future of agriculture. The other core objectives in the peat meadow strategy (for climate, soil subsidence and water quality) are related to this and viewed from an agricultural perspective. The area stakeholders want to include other objectives in the area process as well, including nature, energy and recreation. This is happening more often, but only if these objectives improve the prospects for agriculture in the area. As a result, opportunities for further policy integration, such as the inclusion of Natura 2000 objectives, are being lost.

The case for more policy integration must be sound, because it does not automatically increase the effectiveness of policy

Our analysis shows the importance of subjecting the desire for more policy integration to critical examination. Policy integration can certainly have advantages, but more policy integration does not automatically increase effectiveness or lead to more support from stakeholders in the area. More policy integration also leads to greater complexity, for example of objectives, instruments and actors involved. This is why area processes often take longer to prepare and implement, particularly when governments or other area stakeholders want to incorporate new sectoral objectives into an ongoing area process. Both policymakers and policy researchers (e.g. at the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL)) are therefore advised when preparing policy instructions or advisory reports to underpin any proposals for policy integration with a sound appraisal of the benefits and drawbacks.

Results of the general analysis of the Aldeboarn-De Deelen area process

The four dimensions of policy integration

For the analysis of the degree of policy integration in the Aldeboarn-De Deelen case we used an existing conceptual framework (Candel & Biesbroek, 2016), which identifies the following four dimensions of policy integration:

1. framing of the policy problem as cross-sectoral;
2. the involvement of multiple policy sectors;
3. the presence of integrated and related policy objectives;
4. a coherent mix of policy instruments.

Policy integration in the Aldeboarn-De Deelen area process is increasing across all four dimensions

The degree of policy integration in the area process has increased over time, but also has its limitations, in all four dimensions. The results for the four policy dimensions (at the end of 2021) are as follows:

1. The central problem in the area process is the future of agriculture. This limits the framing of the policy problem as cross-sectoral. While the other objectives of the Friesland peat meadows programme (for soil subsidence, climate and water quality) have an important place, in practice agriculture has priority.
2. The only constant factor in the area process is the involvement of the agriculture sector. Agriculture is involved in every aspect of the area process. Other sectors, such as nature, come in and out of the

picture during the course of the process. There are therefore multiple policy sectors involved, but agriculture has a special position.

3. The parties involved are working on ways to combine the policy objectives in the peat meadows programme (for soil subsidence, climate, water quality and agriculture) with the area objectives (improve the vitality of the area as a whole). In this process, other objectives, such as those for recreation & tourism, the energy transition and nature and biodiversity, are considered primarily as linking opportunities and not as area objectives of equal weight (see also 'Results of the specific analysis of the integration of Natura 2000 objectives').
4. There is not yet a consistent mix of policy instruments. The area process makes use of a range of existing policy instruments, and sometimes new instruments, mainly for linking agriculture with other objectives, such as nature and water. Work is ongoing to develop a consistent mix of instruments to achieve the various area objectives (see also 'Results of the specific analysis of integrating instruments for agricultural management').

Long-term outlook (post 2030) for the area as a new ambition

From 2022 there has been a growing desire in the area process to include a long-term outlook in addition to more themes. This is because most of the objectives in the peat meadow strategy for 2030 are interim objectives and the final goals are more distant (2050). An example of these are the climate targets, for which the water levels in the area may have to be raised further after 2030. The desire to include this long-term outlook comes not only from the stakeholders in the area, but is also required by the policy environment (the Friesland peat meadow programme, the National Rural Areas Programme (NPLG)). At the time of writing, mid 2023, this had not yet been worked up in detail.

Results of the specific analysis of the integration of Natura 2000 objectives

The Natura 2000 objectives are largely missing in the area process

The Natura 2000 objectives for the De Deelen site are hardly integrated at all into the Aldeboarn-De Deelen area process. There are various reasons for this:

1. The limited interdependence between the realisation of the objectives for the peat meadows (in the agricultural area) and the Natura 2000 objectives for De Deelen. The water levels in De Deelen are already relatively high and the site is almost entirely managed by Staatsbosbeheer (the government conservation management agency). Moreover, the ecological quality of De Deelen depends mainly on the quality of the water. Because the water quality in the agricultural area of Aldeboarn-De Deelen is poor, the water system in this area is almost entirely separate from the Natura 2000 site, which is therefore hardly affected at all by the water quality in the agricultural area.
2. The planning procedures for the Aldeboarn-De Deelen area process are largely separate from decision-making concerning De Deelen. The broader area process hardly touches on the nature conservation objectives for De Deelen and the management plan for De Deelen makes little mention of the surrounding agricultural area. The responsibility for water quality in the two 'subareas' is also split between two authorities because each area belongs to a different water body.

Opportunities for transition zones around the Natura 2000 site De Deelen

Participants in the Aldeboarn-De Deelen area process see opportunities for establishing a transition zone in the agricultural area to the north of De Deelen. This appears to be inspired mainly by the objectives for the peat meadow area (raising water levels and an agricultural revenue model). A transition or buffer zone is less relevant for the Natura 2000 objectives. Planning a transition zone may give access to additional funding (e.g. from the Nature Programme) and provide new revenue models for farmers in the wet transition zone between De Deelen and the surrounding agricultural area. A transition zone would also support greater biodiversity in the agricultural area. However, the management plan for De Deelen does not place great importance on measures taken in the agricultural area for realising the Natura 2000 objectives.

Opportunities for integrating Natura 2000 objectives into the Aldeboarn-De Deelen area process

More opportunities for policy integration can be created by incorporating the Natura 2000 objectives into the area process. Another possibility would be for the provincial government to request a revision of the new management plan for De Deelen to run in parallel with the area process, paying particular attention to the relationships with the surrounding agricultural area. However, the provincial government has recently

decided to postpone updating the management plan for a number of years because it is giving priority to drawing up new management plans for nitrogen-sensitive Natura 2000 sites. Integrated or parallel decision-making on both subareas offers possibilities for a broader perspective on the connections between the problems in both subareas, and possibly also to new solutions. The risk, however, is that such a process will become more complex and delay decision-making in the Aldeboarn-De Deelen area process.

Results of the specific analysis of integrating instruments for agricultural management

Many different instruments are available for agricultural management and downward valuation of land

The Aldeboarn-De Deelen area process brings together policy instruments from multiple subsystems (or policy sectors) in order to realise the area objectives via forms of (adapted) agricultural management. Each of these instruments has its own conditions and limitations. Moreover, the EU prohibition of state aid means that many subsidy schemes are not stackable. This is usually only possible by demonstrating on a case-by-case basis that the requested measures and associated funding are complementary.

The policy instruments are used to adapt existing agricultural management practices in very different ways:

1. subsidy schemes for different forms of agri-environment management based on income loss and voluntary multi-year management contracts;
2. subsidy schemes for nature conservation management based on a change in designated land use to nature conservation (including a complete downward valuation of agricultural land to natural area) and annual management payments to cover the actual costs incurred;
3. a subsidy scheme for a partial downward valuation of agricultural land (e.g. via the imposition of a qualitative obligation), possibly in combination with an annual management payment;
4. compensation schemes (e.g. based on a water level ordinance) for loss of income (ten years maximum) and capital losses on land and/or buildings as a consequence of raising water levels.

Sectoral policy instruments are not always compatible with ambitions for integrated area processes

The range of different sectoral instruments and schemes makes policy integration at area level highly complex. Many of these policy instruments are national and designed for specific sectoral objectives. These sectoral instruments are not always compatible with the ambitions for integrated area development, such as combining higher water levels with nature conservation objectives. The strategy for overcoming this in area processes is to devise specific arrangements for each farm business. Good experiences have already been obtained in the agri-environment management scheme by working via agri-environment cooperatives. In this area process, however, the range of possible instruments is much broader and includes the downward valuation of land, compensation schemes and land reallocation. These bespoke arrangements are even more complex and therefore make high demands on the area process and the parties involved.

Reasons for the profusion of sectoral schemes

The main reasons for the profusion of sectoral schemes for agricultural management and downward valuation of land are:

1. Existing schemes to compensate farmers for loss of income and capital assets as a consequence of land management and rewetting were designed to support sectoral objectives and ambitions, such as the national ecological network (*Natuurnetwerk*), meadow bird conservation and improving water quality, and are therefore not suited to policy integration.
2. National and EU policies, which most instruments were designed to support, are siloed. For instance, the strict division between agri-environment management on farmland and nature conservation management by private landowners can be explained by the separation of policies for agriculture and for nature conservation, both in terms of regulations and financing.
3. New, more integrated instruments, such as a scheme for the concept of 'landscape land', have not yet been developed. This is because the details and practical implementation of the National Rural Areas Programme (NPLG) are still being worked out. The Aldeboarn-De Deelen area process is in a more advanced stage.

Risks and opportunities for more integrated instruments

There is a risk that opportunities for policy integration in the Aldeboarn-De Deelen area process will be missed, because it is easier to make sectoral agreements with farmers than to agree complex combinations of sectoral objectives. Increasing policy integration at the national level, though, may help towards finding a

solution. This would involve national instruments that could be used in area processes for different combinations of objectives. Such a system already exists for agricultural management, but not yet for the downward valuation of land in combination with management. At area level, the only option at the moment is to accept the existing complexity and try to design an appropriate mix of schemes per farm to realise the integrated area objectives.

Lessons for policymakers and PBL researchers

Policymakers: carefully weigh up the potential benefits and drawbacks of more policy integration

From the case study we have drawn two general lessons for policymakers working on integrated area processes in rural areas:

1. Be cautious about adding new policy themes to ongoing area processes. By definition, integrated area processes are time-consuming. In addition to linking together different problems, policy sectors and instruments, they also involve getting landowners and residents engaged in the process. Adding more themes, objectives and instruments can help with finding solutions, but it can also lead to remaking plans and delays.
2. Carefully weigh up the benefits and drawbacks of more policy integration in advance. Policy integration is in principle never-ending and in practice does not always lead to greater effectiveness or support. There are always more policy themes that can be included and policy objectives and instruments that can be added. This can also lead to greater complexity, reduced transparency of decision-making processes and delays in planning and implementation.

PBL: take a more critical look at recommendations for more policy integration

Policy evaluations by the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) should take a more critical approach to the concept of 'policy integration' in policy studies and evaluations. The idea that more integration at area level always lead to greater policy effectiveness is not supported by this study and is by no means a given. Rather, it is a policy hypothesis that should be critically examined and analysed on a case-by-case basis. This should include weighing the possible delays in area processes due to more policy integration against the potential benefits in effectiveness.

Focus on policy issues in peat meadow areas

This study on the integration of nature and environmental policy objectives at area level started with a general inventory of more specific topics for studying these issues in practice. From this inventory a decision was made to focus on peat meadows. The main reason for this is that the peat meadows, and in particular the approach taken by the national and provincial governments, is a prime example of a problem area for which the ambition is to find integrated solutions that combine sectoral objectives for soil subsidence, climate, agriculture, water and nature. Moreover, some practical experience had already been gained before the study began.

Research questions

There were four central research questions:

1. To what extent are the policy issues in the peat meadows being investigated and addressed in an integrated way in the Aldeboarn-De Deelen area process? (general analysis)
2. To what extent and in what way have the Natura 2000 objectives for De Deelen been incorporated into the Aldeboarn-De Deelen area process, how can this degree of policy integration be explained and what possibilities are there to increase this degree of integration? (specific analysis)
3. To what extent and in what way has the integration of policy instruments for agricultural management and downward valuation of land taken shape in the Aldeboarn-De Deelen area process, how can this degree of integration be explained and what possibilities are there to increase this degree of integration? (specific analysis)
4. What lessons can be learned from the Aldeboarn-De Deelen case study about the possibilities and limitations of policy integration in other area processes and what does this mean for the analysis of area processes in future policy evaluations by PBL? (general lessons)

Research methods: case study, interviews and interactive meetings

Decision for one case study

In this study we decided to make an in-depth analysis of a single case study, the Aldeboarn-De Deelen area process. The main advantage of a single case study is that it allows the concept of policy integration to be investigated in more depth, including the underlying processes and explanatory factors. Participants in the peat meadow programme in Friesland see this area process as a representative pilot project for other area processes in future. An important difference from many other areas is that farmers and residents in Aldeboarn-De Deelen had already come up with their own initiative in 2017, but in other areas the initiative will probably have to come more from government.

Arguments for selecting the Aldeboarn-De Deelen area process

The following arguments played a role in the selection of the Aldeboarn-De Deelen area process as the case study:

1. The stakeholders in the area were willing to participate in this study.
2. The Aldeboarn-De Deelen area process began in 2017 and was relatively far advanced compared with other area processes.
3. The area process has pilot status in the Friesland peat meadows programme for 2021–2030 and will provide the basis on which other area processes will be built.

Data collection from interactive meetings, interviews and document analysis

The study involved interactive meetings with stakeholders, interviews and document analysis. It was carried out in two phases: a general analysis and two specific analyses of selected topics. In the general analysis, the policy integration was assessed according to the four dimensions of policy integration (research question 1). This analysis was then presented to stakeholders in the area and, in consultation with them, two topics were selected for specific analysis (research questions 2 and 3).

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit rapport staat het begrip 'beleidsintegratie' centraal. Dit begrip analyseren we aan de hand van de bestaande literatuur en de praktijk van het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen (ADD). Dit gebiedsproces maakt deel uit van het Friese Veenweideprogramma, waarin opgaven van bodemdaling, CO₂-emissies, natuur, water en landbouw samen moeten komen en tot uitvoering gebracht worden.

In overheidsbeleid voor het landelijk gebied wordt beleidsintegratie -veelal op gebiedsniveau- vaak gezien als oplossing voor de beperkte effectiviteit van sectoraal natuur- en milieubeleid. Daarnaast is beleidsintegratie vaak noodzakelijk vanwege stapeling van verschillende sectorale beleidsopgaven in specifieke gebieden. Door uitvoering van de verschillende opgaven te combineren kan deze effectiever, efficiënter en met meer lokaal draagvlak plaatsvinden, zo is de gedachte. Ook in verschillende evaluatie- en beleidsadviezen (PBL & WUR, 2020; PBL & VU Athena Instituut, 2021; Tiktak et al., 2021) - bijvoorbeeld vanuit het PBL - wordt beleidsintegratie veelal gezien als een oplossing voor beperkte effectiviteit van sectoraal beleid. Maar is beleidsintegratie ook daadwerkelijk de oplossing voor deze problemen, en hoe is dit te realiseren? Of brengt de realisatie van beleidsintegratie juist nieuwe uitdagingen met zich mee?

De hoogste tijd dus voor een verdieping naar de betekenis, de praktijk en de voor- en nadelen van beleidsintegratie in het beleid voor het landelijk gebied. Dit doen we in deze studie door middel van een focus op de veenweideproblematiek en specifiek het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen in Fryslân als voorbeeld van de gebiedsaanpak binnen het Friese Veenweideprogramma. Juist door in te zoomen op de praktijk van beleidsintegratie, ontstaat meer inzicht in de weerbarstigheid van het realiseren van integratie en de voor- en nadelen van beleidsintegratie in het algemeen.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Om de effectiviteit van beleid voor het landelijk gebied te versterken en in te spelen op nieuwe opgaven wordt zowel vanuit beleid als onderzoek vaak gepleit voor een integrale aanpak. Zowel het natuurbeleid als het milieubeleid en het waterbeleid heeft van oudsher een vrij sectoraal karakter, met eigen beleidsafdelingen, beleidsnota's, wetgeving en kennisinstituten. In de uitvoering van het beleid wisselden perioden van meer integrale en sectorale aanpakken elkaar af. De afgelopen jaren domineerde een sectorale aanpak (PBL en WUR, 2017 en 2020; Kuindersma et al., 2021), bijvoorbeeld in het natuurbeleid, maar ook in het waterbeleid. Het Rijk en de provincies hebben in het najaar van 2019 afgesproken het natuurbeleid integraler in te steken en te verbinden met nieuwe opgaven op het gebied van (kringloop)landbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw. De roep om beleidsintegratie neemt nog verder toe met de ontwikkeling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin met name de opgaven rondom stikstof/natuur, waterkwaliteit en klimaatmitigatie centraal staan.

PBL en WUR (2020) constateren in de tweede evaluatie van het Natuurpact dat een meer integrale, gebiedsgerichte uitvoering van het natuurbeleid in samenhang met andere opgaven (in zogenaamde overgangszones) rondom het Natuurnetwerk navolging verdient. Ook in recente uitwerkingen van het nieuwe stikstof- en natuurbeleid en het beoogde Nationaal Programma Landelijk Gebied voeren termen als 'afstemming' en 'meekoppelen met ander opgaven' de boventoon.

Beleidsintegratie rond natuur lijkt zich hiermee, naast een strategie voor effectiever beleid, ook te ontpoppen tot opzichzelfstaande norm, waaraan op zijn minst lippendienst moet worden bewezen. Dit versluiert mogelijk de belangen en dilemma's die er mee gemoeid zijn.

Een integrale aanpak daadwerkelijk in praktijk brengen is geen sinecure. PBL en WUR (2020) constateren dat de opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. Daaraan kan worden toegevoegd dat aan deze beleidsarena's ook verschillende onderzoeksinstellingen en kennispraktijken verbonden zijn, die de verkokering nog eens kunnen versterken. Bovendien verlopen integratieprocessen vaak asynchroon, bijvoorbeeld wanneer het beleidsprobleem wel als sector-overstijgend wordt geframed door verschillende beleidssubsystemen, maar dat (nog) niet leidt tot een coherente instrumentenmix (Candel en Biesbroek, 2016).

Hoewel beleidsintegratie in toenemende mate als antwoord wordt gezien op complexe vraagstukken van onze tijd, schrikken beleidsmakers er vaak toch voor terug, omdat integrale aanpakken op hun beurt ook weer bij kunnen dragen aan meer complexiteit: ingewikkelde en langdurige processen, hoge kosten en onzekere resultaten. Denk bijvoorbeeld aan de vroegere landinrichtingsprojecten waarin verschillende beleidsopgaven en wensen van grondgebruikers tegen hoge proceskosten met elkaar werden verbonden in prachtige, integrale landinrichtingsplannen. Met als groot nadeel dat de inkt van het plan vaak nog niet droog was, of nieuw beleid roet in het eten gooide, waarna het plan moest worden herzien met alle consequenties voor het draagvlak, de kosten en de doorlooptijd van dien.

De nieuwe roep om beleidsintegratie roept daarmee een aantal, deels fundamentele, vragen op. Moet alles integraal? Welke vormen van beleidsintegratie zijn er? Wat zijn de voor- en nadelen van beleidsintegratie en welke bestuurlijke risico's en dilemma's brengt het met zich mee? Welke percepties over beleidsintegratie en de rol van kennis daarbij liggen er eigenlijk ten grondslag aan onze eigen (WOT/PBL) kennispraktijken (zie voor een recent voorbeeld Bouwma et al., 2020)? Welke belangen zijn ermee gemoeid: wie wint en wie verliest bij verdergaande beleidsintegratie rond natuur?

1.3 Beleidsintegratie in de literatuur

Het begrip beleidsintegratie of geïntegreerd beleid heeft binnen beleid en bestuur al een lange historie. Het is een wenkend perspectief voor de wereld van de gescheiden sectoren, waarin iedereen gericht is op de belangen van de 'eigen toko' (Termeer et al., 2016). Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw duikt het begrip ook op in wetenschappelijke publicaties. Achtergrond voor de aandacht voor beleidsintegratie in beleid en wetenschap is de opkomst van zogenaamde 'ongetemde problemen', die zich kenmerken door uiteenlopende en dynamische probleemdefinities; het doorkruisen van grenzen tussen overheidslagen, tijdschalen en beleidssectoren; de continue aanwezigheid van onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen en het gegeven dat oplossingen van vandaag kunnen resulteren in problemen van morgen (Termeer et al., 2016). De roep om beleidsintegratie is verder versterkt door de invoering van New Public Management (NPM) in de publieke sector eind vorige eeuw. Hiermee wordt via het stellen van meetbare doelen, afrekenen op resultaat, marktwerking, liberalisering en privatisering getracht de efficiency van de publieke sector te vergroten. NPM bracht echter ook nieuwe fragmentatie met zich mee in de al reeds gefragmenteerde beleidswereld.

Volgens Biesbroek en Candel (2020) zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur twee belangrijke perspectieven op beleidsintegratie.

1. Een bestuurskundige benadering – Deze is vooral gericht op de problematiek van coördinatie tussen overheden, zoals verschillen tussen structuren en culturen van verschillende overheidsorganisaties, de spanning tussen de behoefte aan specialisatie en coördinatie en domeinconflicten tussen verschillende onderdelen van de overheid. Deze benadering leidt tot oproepen voor onder meer holistische en netwerk sturing. Een recent voorbeeld is het discussedocument "Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet!" van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020).
2. Een probleemgerichte benadering – Deze vertrekt vanuit specifieke maatschappelijke opgaven, zoals milieuproblemen, het omgaan met klimaatverandering of genderongelijkheid, waarbij de centrale vraag is in hoeverre dit soort overkoepelende of doorsnijdende problemen worden opgepakt door verschillende beleidssectoren. Hierbij is de aanname dat gebrek aan integratie leidt tot ineffectieve antwoorden. Een belangrijk inzicht uit deze literatuur is dat politiek commitment voor integraliteit vaak niet verder gaat

dan het discursieve/strategische niveau en niet leidt tot daadwerkelijke integratie in de uitvoering, veelal door dezelfde factoren die naar voren worden gebracht door de eerste stroming.

Beide benaderingen zijn vrij normatief: coördinatie of integratie zijn normatieve einddoelen, hoe meer integratie, hoe beter. Daarom heeft dit geleid tot nieuwe benaderingen en conceptualisering. Er is geen eenduidig kader voor handen.

Betekenis

Volgens de Van Dale is de betekenis van integreren: "het tot een eenheid maken of worden". Vertaald naar beleid, verwijst geïntegreerd beleid naar een beleid waarin de relevante onderdelen samengebracht zijn en onderworpen zijn aan één gemeenschappelijk concept of norm. Specifieker beschrijft Underdal (1980) perfect geïntegreerd beleid als volgt: *"A policy where all significant consequences of policy decisions are recognized as decision premises, where policy options are evaluated on the basis of their effects on some aggregate measure of utility, and where the different policy elements are consistent with each other"*. Beleid kan volgens deze definitie geïntegreerd worden genoemd naar de mate waarin het voldoet aan de volgende criteria:

- Volledigheid: zijn alle gevolgen van beleidsbeslissingen in tijd en ruimte, voor verschillende beleidsopgaven en verschillende groepen actoren meegenomen?
- Aggregatie: zijn de gevolgen gewogen op een overstijgend niveau op basis van een overkoepelende norm?
- Consistentie: zijn de verschillende elementen van een beleid (doelen, instrumenten, procedures etc.) in lijn met elkaar en dringt het beleid door in alle relevante beleidsniveaus en uitvoeringsorganisaties?

Het gaat hierbij dus zowel over horizontale integratie tussen verschillende beleidssectoren, als over verticale integratie tussen verschillende beleidsniveaus.

Probleem met dit ideaaltypische beeld van beleidsintegratie of geïntegreerd beleid is dat het in werkelijkheid zelden zal optreden. Een dergelijke mate van beleidsintegratie vergt namelijk rationeel-synoptische besluitvorming waarbij beleid wordt voorgesteld als een stapsgewijze procedure van probleemoplossing, steunend op een eenduidige set van beleidsdoeleinden en een uitputtende (door kennis ondersteunde) analyse van alternatieve oplossingen en hun consequenties. Iets wat in de praktijk zelden aanwezig is of noodzakelijk is.

Een minder ideaaltypische en statische benadering van beleidsintegratie vinden we bij Candel en Briesbroek. Zij conceptualiseren beleidsintegratie als een actor-gedreven proces gericht op een meer samenhangende aanpak van sectoroverschrijdende vraagstukken (Candel en Briesbroek, 2016 in Termeer et al. 2016). Zij onderscheiden in dit proces vier dimensies:

1. het 'ramen' van een beleidsprobleem als sector-overschrijdend;
2. de betrokkenheid van en interactie tussen meerdere beleidssubsystemen of beleidssectoren;
3. de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen;
4. een coherente mix aan beleidsinstrumenten.

Deze vier dimensies kunnen zich onafhankelijk van elkaar door de tijd ontwikkelen, zowel richting toenemende als afnemende mate van integratie. Het raamwerk suggereert verder dat er geen ultiem einddoel voor beleidsintegratie hoeft te zijn: volledige integratie is in veel gevallen politiek niet wenselijk, dan wel praktisch niet haalbaar (Termeer et al., 2016). Het raamwerk is behulpzaam om processen van beleidsintegratie empirisch te duiden en asynchroniteiten op te sporen. Het geeft echter nog weinig verklaring. Daarom kijken Briesbroek en Candel (2020) ook naar mechanismen die beleidsintegratie en desintegratie over de tijd kunnen verklaren. In een empirische studie naar de ontwikkeling van het klimaatadaptatiebeleid en het voedselbeleid in Nederland komen zij tot vier verschillende mechanismen die van invloed zijn op beleidsintegratie: wetenschappelijke lobby, een beleidsmaker die zijn stempel wil drukken op een beleidsveld, verdedigen van de eigen toekomen en het zoeken van beleidsimpact/het verschil willen maken. Het succes van deze mechanismen wordt bepaald door context-specifieke condities, zoals een financiële crisis, een nieuwe minister, een kritische beleidsevaluatie etc. Interessante bevinding is verder dat de mechanismen niet altijd dezelfde kant op wijzen. Zo kan een mechanisme als het verdedigen van de eigen toekomen, meestal genoemd als barrière voor beleidsintegratie, ook uitpakken in het tegendeel – een voordeel voor integratie – als een ministerie een bepaald onderwerp omarmt om zelf niet buiten spel

geplaatst te worden, zoals gebeurde door het ministerie van Economische zaken die de Voedselagenda naar zich toetrok.

Argumenten 'voor' beleidsintegratie

De belangrijkste reden om naar beleidsintegratie te streven is dat het bij kan dragen aan betere beleidsresultaten/effectiever beleid dan een sectorale aanpak. Beleidsintegratie is dus geen doel, maar een middel. Het onderliggende principe is dat externe effecten zoveel mogelijk worden geïnternaliseerd in de besluitvorming. Externe effecten zijn gevolgen van het beleid die buiten het blikveld van de besluitvormers vallen en/of niet goed meegewogen worden. Negatieve externe effecten die niet meegenomen worden, kunnen leiden tot 'overproductie' van deze effecten, positieve externe effecten die niet meegenomen worden, kunnen leiden tot 'onderproductie' van deze effecten.

Peters (2018) noemt de volgende praktische redenen om te streven naar beleidscoördinatie:

- overlap: beleidsprogramma's kunnen over hetzelfde gaan of sterk overlappen, wat leidt tot inefficiënte besteding van overheidsmiddelen en/of ergernis bij burgers;
- strijdigheid van beleid(sregels): bv. regels voor mestinjectie uit het mestbeleid en subsidie voor weidevogelbeheer;
- ketenafhankelijkheid: beslissingen van de ene overheidsorganisatie kunnen problemen veroorzaken voor een andere instantie verderop in de uitvoeringsketen;
- nadruk op verticaal prestatie management: zie eerdere voorbeeld NPM, veroorzaakt nieuwe verkokering;
- ongetemde- of beleidsdomein doorsnijdende problemen;
- beeldvorming: gecoördineerd optreden van de overheid komt beter over.

Argumenten 'tegen' beleidsintegratie

Ondanks de duidelijke voordelen van coördinatie of beleidsintegratie, zijn er toch veel situaties waarin beleid niet gecoördineerd of geïntegreerd wordt. Peters (2018) noemt de volgende redenen waarom overheden/bestuurders niet over gaan tot coördinatie:

- Specialisatie: dit is de tegenhanger van coördinatie.
- Macht: organisaties zijn niet geneigd om informatie en kennis te delen, want kennis is macht.
- NPM: prestatie management leidt ertoe dat uitvoeringsinstanties zich richten op het halen van prestatienormen en niet op achterliggende collectieve (integrale) doelen.
- Bureau politiek: organisaties zijn geneigd om hun budgetten, personeel en beleid te verdedigen of uit te willen breiden. Coördinatie is bedreigend voor de eigen 'toko'.
- Overtuigingen en ideologieën: gespecialiseerde overheidsorganisaties zijn populair bij mensen die geloven in de missie van die organisatie. Deze overtuigingen worden versterkt en bevestigd door training en opleiding binnen het eigen domein en zijn lastig te doorbreken.
- Politiek: coördinatie is lastig tussen overheidslagen of tussen overheden waar politici van verschillende politieke kleur aan de macht zijn.
- Verantwoording: strikte verantwoordingsmechanismen kunnen op gespannen voet staan met integraal beleid.

Spit (1998) noemt verder de volgende gevaren van beleidsintegratie die een rol kunnen spelen bij het niet of beperkt integreren van beleid:

- geen onderscheid tussen belangrijke en minder belangrijke dimensies van een probleem;
- inbreng van allen wordt gesuggereerd, dat moet wel leiden tot teleurstelling;
- vaststellen van doelen die geen van de betrokkenen pijn doen, het vermijden van pijnlijke keuzes;
- commitment aan een integraal plan is niet vanzelfsprekend.

Aan veel van deze redenen om niet te coördineren/integreren zijn waarden of rationaliteiten verbonden die ook belangrijk zijn in het openbaar bestuur. Zo is specialisatie een belangrijke waarde om ingewikkelde taken te kunnen vervullen. Aan NPM ligt de waarde van een grotere efficiency ten grondslag via het creëren van competitie tussen uitvoerende instanties. Het creëren van redundantie kan een rationele strategie zijn bij onzekerheid of grote risico's (zie bv. de strategie van onze overheid om bij verschillende bedrijven COVID-19-vaccins te bestellen). Het delen van informatie t.b.v. coördinatie kan ten koste gaan van privacy en individuele vrijheden van burgers en coördinatie kan ten koste gaan van heldere verantwoordingslijnen en

transparantie. Daarom is te allen tijde streven naar perfecte beleidsintegratie ook niet zinnig; het gaat om een context-specifieke afweging van achterliggende waarden van integratie en specialisatie.

1.4 Veenweideproblematiek en gebiedsproces Aldeboarn de Deelen als object

In dit project is er voor gekozen om te kijken naar de veenweideproblematiek als voorbeeld van een sector-overstijgend probleem, waarin een integrale - en vaak gebiedsgerichte - aanpak centraal staat.

In de veenweidegebieden in Nederland is sprake van wederzijdse afhankelijkheden, en betrokkenheid en uitdagingen die met elkaar samenhangen, zoals veenoxidatie, bodemdaling, landbouw-, water-, natuur-, en klimaatopgaven. De keuze voor de veenweideproblematiek kwam voort uit twee sessies met collega's waarin we sector-overschrijdende problemen in het landelijk gebied hebben geïdentificeerd.

Betrokken beleidssubsystemen in het veenweidegebied zijn bijvoorbeeld het natuurbeleid, veenweidestrategieën/bodemdaling, klimaatbeleid, waterkwaliteitsbeleid en stikstof. Vanuit het natuurbeleid is het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit in het veenweidegebied een opgave. Om hier iets aan te doen biedt vernatting perspectief, omdat het een conditie is voor het ontstaan van kruidenrijk grasland en betere foerageermogelijkheden voor weidevogels. Vernatting draagt ook bij aan het stoppen van de bodemdaling en verminderen veenoxidatie en daarmee aan de klimaatdoelstellingen. Vernatting in veenweidegebieden dient dus op zijn minst drie doelen. Om vernatting te realiseren dient er een aanpassing te komen van de waterpeilen. Hierdoor wordt het voor boeren echter lastig hun bedrijfsvoering op de huidige wijze voort te zetten.

In verschillende pilots en experimenten zijn inmiddels verschillende technische oplossingen uitgetoetst (onderwaterdrainage, klei op veen, natte teelten) om landbouw met hogere waterstanden praktisch mogelijk te maken. Beproefde verdienmodellen (bv. carbon credits, hogere consumentenprijs voor kwaliteitsproducten, GLB-financiering) die de hogere kosten voor de boer compenseren zijn schaars, nog sterk in ontwikkeling of lastig te realiseren. Bovendien is er nog onzekerheid over de effectiviteit van bepaalde technische oplossingen of mogelijke ongewenste neveneffecten.

Verhoging van waterpeilen ligt vaak bestuurlijk lastig met name vanwege de weerstand vanuit de landbouw. In principe gaan de waterschappen over de waterpeilen, maar deze zijn gewend vooral het gebruikersperspectief (lees: de gangbare landbouw) centraal te stellen. Ook provincies en het Rijk hebben verantwoordelijkheden, met name vanuit het klimaatbeleid en de VHR, maar deze lijken vooral naar elkaar te wijzen. Kortom: een integrale aanpak van de problematiek in veenweidegebieden ligt - gezien de opgaven - voor de hand, maar is met bestuurlijke uitdagingen omgeven.

We hebben er voor gekozen om de problematiek te bekijken in een casestudie waarin sprake is van een lopend integraal gebiedsproces. Gekozen is voor gebied Aldeboarn-De Deelen (ADD) in het Friese veenweidegebied. Deze keuze is gemaakt omdat er in ADD al veel gebeurt. Het gebiedsproces heeft daarbij een voorlopersrol. Dat betekent ook, dat deze gebiedscasus - althans op dit moment - niet representatief is voor de uitvoering van het Friese Veenweideprogramma. Het Veenweideprogramma heeft de ambitie om de uitvoering vorm te geven in verschillende deelgebieden d.m.v. een (integrale) gebiedsgerichte aanpak. Dit betekent dat in overleg met betrokken grondeigenaren en belangenorganisaties in concrete gebieden wordt gezocht naar realisatie van de doelen van het Veenweideprogramma in samenhang met andere opgaven die spelen in deze gebieden.

In de gekozen aanpak zijn geen heel duidelijke/dwingende kaders of randvoorwaarden meegegeven aan deze gebiedsprocessen, bijvoorbeeld t.a.v. het peilbeleid. Het beoogde grondwaterpeil voor 2030 is niet concreet vastgelegd in de beleidsplannen van waterschap en provincie. Provincie en waterschap willen het vaststellen van concrete peilen via de gebiedsgerichte aanpak uitwerken. Dat kan betekenen dat de uiteindelijke doelrealisatie die deze processen opleveren hoger of lager kan uitpakken (zie Gies et al., 2022: 15).

Aldeboarn-De Deelen is een voorloper in deze gebiedsgerichte aanpak. In het Veenweideprogramma is gestart met zes concrete gebiedsprocessen. Dit zijn de 'ontwikkelgebieden' Hege Warren en Aldeboarn-De Deelen en de 'kansengebieden' Groote Veenpolder, Idzegea, Brekkenpolder en Grouster Leechlân. De meest concrete maatregelen worden op dit moment ontwikkeld in de twee ontwikkelgebieden. In de kansengebieden staat het gebiedsproces nog in het teken van verkenningen, (kleinschalige) onderzoeken en leren. Er zijn in deze gebieden nog geen concrete plannen voor peilverhogingen. Deze zes gebiedsprocessen dekken nog niet het hele werkgebied van het Friese Veenweideprogramma en de uitvoering zal dus vragen om nog meer van dit soort gebiedsprocessen om de ambities voor 2030 en daarna te kunnen realiseren.

1.5 Vraagstelling

In het onderzoek naar beleidsintegratie in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen hebben we de algemene vragen uit par. 1.2 uitgewerkt tot de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Hoe integraal wordt de veenweideproblematiek gezien en aangepakt in het gebiedsproces ADD?
2. In welke mate en op welke manier zijn de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen meegenomen in het gebiedsproces ADD, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken?
3. In welke mate en op welke manier is de integratie op instrumentenniveau m.b.t. agrarisch beheer en afwaardering in het gebiedsproces ADD tot stand gekomen, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken?
4. Welke lessen kunnen we uit de casestudie ADD trekken over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsintegratie in andere gebiedsprocessen en wat betekent dit voor de analyse van gebiedsprocessen in het kader van toekomstige beleidsevaluaties door het PBL?

De onderzoeksvragen 2 en 3 zijn gedurende het onderzoek nader geformuleerd. Naar aanleiding van de bespreking van de eerste analyse van het gebiedsproces (onderzoeksvraag 1), is in overleg met de gebiedspartijen gekomen tot twee onderwerpen voor een verdiepende analyse. Dit waren de integratie van de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen en de stapeling van instrumenten voor afwaardering en agrarisch beheer van landbouwgrond. Hiermee kijken we in termen van het analytisch kader dus met name naar de beleidsintegratie op doelniveau en op instrumenten-niveau.

De meerwaarde van dit onderzoek zit vooral in de focus op de empirie. Over beleidsintegratie wordt in beleid en wetenschap vaak in algemene - en vaak normatieve - termen gesproken. Met behulp van dit onderzoek willen we deze discussie juist verrijken door middel van de focus op beleidsintegratie in de praktijk van een - lopend - gebiedsproces. Daardoor ontstaat een beter beeld van de verschillende dimensies van beleidsintegratie en de mogelijke meerwaarde en beperkingen.

1.6 Methode van onderzoek

In de vorige paragraaf hebben we al aangegeven dat deze studie stapsgewijs is aangepakt. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen (1) een verkennende en theoretische fase en (2) een case-analyse.

In de *verkennende en theoretische fase* is een literatuurstudie uitgevoerd naar recente beleids-wetenschappelijke literatuur over beleidsintegratie. Daarnaast zijn twee expertsessies georganiseerd met betrokken onderzoekers in het domein van het omgevingsbeleid en zijn twee aanvullende interviews met experts uitgevoerd (zie bijlage 1). Op basis van deze input vanuit de literatuur en de experts is een analysekader opgesteld voor het analyseren van beleidsintegratie in de praktijk. In de eerste expertsessie is ingegaan op kansen en bedreigingen die spelen bij een samenhangende aanpak voor het stoppen van de achteruitgang en het versterken van biodiversiteit. In een tweede expertsessie is nader ingezoomd op de thema's landbouw-natuur en natuurinclusief bouwen en klimaat-natuur. De uitkomsten van de expertsessies zijn gebruikt als zoekcriteria voor mogelijke cases. Daarbij is uiteindelijk gekozen om nader in te zoomen op de veenweideproblematiek in Fryslân en specifiek op het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen. Belangrijkste criteria om voor de keuze voor dit gebiedsproces waren (1) de mate waarin in dit gebiedsproces al

ervaringen zijn opgedaan met integrale planvorming en (2) de bereidheid van direct betrokkenen om deel te nemen aan dit onderzoek met als doel om hier ook zelf van te kunnen leren.

Deze casestudie is vervolgens in verschillende fasen uitgevoerd:

- *Fase 1: Verkenning gebiedsaanpak ADD (hoofdstuk 2)* – In deze fase zijn verschillende groeps- en individuele interviews afgenomen met de centrale gebiedspartijen en overheden (zie bijlage 1). Daarnaast zijn de bestaande documenten geanalyseerd en is een veldbezoek uitgevoerd (zie bijlage 1 - Startbijeenkomst met gebiedsactoren). Resultaat van de fase was een eerste beschrijving van het gebiedsproces en de analyse van de mate van beleidsintegratie op de eerder beschreven dimensies van beleidsintegratie. Dit zijn:
 - (1) het 'ramen' van een beleidsprobleem als sector-overschrijdend;
 - (2) de betrokkenheid van en interactie tussen meerdere beleidssubsystemen of beleidssectoren;
 - (3) de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen;
 - (4) een coherente mix aan beleidsinstrumenten.
- *Fase 2: Terugkoppeling en prioritering-issues (ten behoeve van keuzeverdieping)* – In deze fase zijn de tussenresultaten (fase 1) (online) teruggekoppeld in een rondetafelgesprek met stakeholders. In deze bijeenkomst zijn ook een tweetal onderwerpen geselecteerd voor nadere verdieping. Dit waren de mate van beleidsintegratie van de Natura 2000-doelen vanuit het natuurgebied De Deelen in het gebiedsproces ADD (dimensie 3) en de behoefte aan een consistente mix aan beleidsinstrumenten in het gebiedsproces voor afwaardering en beheer van landbouwgrond (dimensie 2).
- *Fase 3: Verdieping van issues met betrekking tot integratie (verdiepende casestudies)* – In deze fase is een nadere analyse gedaan van de twee geselecteerde onderwerpen. Daarbij is opnieuw gebruikgemaakt van documentenanalyse en interviews (zie bijlage 1).
- *Fase 4: Terugkoppeling* – In deze fase zijn de resultaten van beide analyses besproken met de stakeholders. Aanvankelijk was het de bedoeling om dit in een brede gebiedsbijeenkomst te doen. In overleg met de projectleider van het gebiedsproces is besloten om dit te beperken tot een algemene check op herkenbaarheid en juistheid door twee betrokken beleidsmedewerkers.

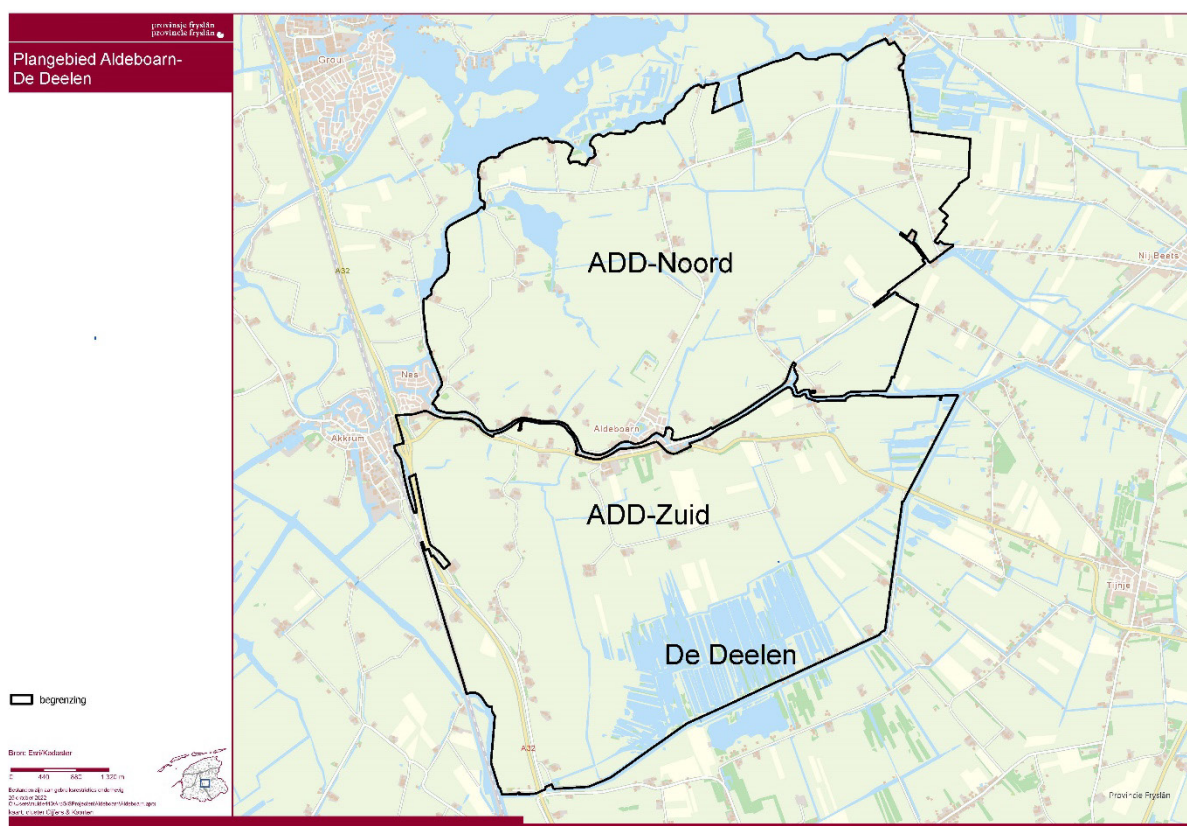
1.7 Leeswijzer

Het rapport begint met een algemene beschrijving van het gebiedsproces en de mate van beleidsintegratie (hoofdstuk 2). In de hoofdstukken 3 en 4 wordt deze analyse verdiept door te focussen op de thema's 'integratie natuurdoelen' (specifiek Natura 2000-gebieden De Deelen) en 'integratie' (ofwel stapeling) van instrumenten m.b.t. agrarisch beheer in het gebiedsproces. In hoofdstuk 5 volgen de belangrijkste conclusies en reflectie op het concept 'beleidsintegratie'.

2 Verkennende analyse gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de resultaten van de verkennende analyse van het gebiedsproces Aldeboarn/De Deelen (ADD), ontwikkelgebied veenweide Fryslân (figuur 1). Dit verslag is het resultaat van een verkenning van de achtergronden, ambities en aanpak van een gebiedsproces in het gebied Aldeboarn/De Deelen (ADD), dat plaatsvindt in het kader van het Friese Veenweideprogramma 2021-2030. In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen tot medio 2022 meegenomen.



Figuur 1 Gebiedsbegrenzing Aldeboarn-De Deelen.

Het gebied heeft een geschiedenis van bottom-upvisievorming in de periode 2015-2017. Dit moet leiden tot een ontwerp-integraalgebiedsplan, met aandacht voor o.a. het tegengaan van bodemdaling, toekomstperspectief voor de landbouw, een klimaatbestendig watersysteem en versterking van de biodiversiteit. De gebiedsactoren en betrokken overheden bevinden zich in de fase waarin keuzes moeten worden gemaakt om te komen tot een ontwerp-integraalgebiedsplan, en de realisatie daarvan. Bij onze gebiedsverkenning stond de volgende vraag centraal:

Hoe integraal wordt de veenweideproblematiek gezien en aangepakt in het gebiedsproces ADD?

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: een beschrijving van de context van het gebiedsproces in ADD (paragraaf 2.2), een beschrijving van de start van het huidige gebiedsproces (paragraaf 2.3), een beschrijving van de aanpak van het gebiedsproces (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5, de concluderende paragraaf, toetsen we de mate waarin sprake is van een integrale aanpak in het gebiedsproces ADD. Dit doen we door te kijken naar vier dimensies: de framing van het beleidsprobleem; de betrokkenheid van subsystemen, de beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. We sluiten de laatste paragraaf af met een overkoepelende conclusie over de mate van beleidsintegratie in het gebiedsproces ADD en met twee onderwerpen die zich lenen voor verdere verdieping.

2.2 Context van het gebiedsproces

In het Friese veenweidegebied daalt de bodem. Oorzaak hiervan is de ontwatering van het veen, waardoor er zuurstof in komt en het veen langzaam wordt afgebroken. In veel gevallen is die bodemdaling ongelijkmatig, waardoor huizen, wegen en riolen gaan verzakken en natuurgebieden steeds hoger komen te liggen ten opzichte van hun agrarische omgeving. De effecten van bodemdaling zijn onomkeerbaar en soms ingrijpend voor de inrichting en het gebruik van het gebied, en daarom ook voor de mensen die er wonen, werken en recreëren. Er is nog tijd om in te grijpen, omdat het veen nog niet (geheel) is verdwenen. Daarom heeft de provincie in 2015 een integrale visie opgesteld voor het veenweidegebied, samen met het waterschap, de Friese gemeenten en stakeholders in het veenweidegebied (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2015: 9).

De provincie spreekt zich in de Veenweidevisie 2015 uit voor een hoger waterpeil om de bodemdaling tegen te gaan. Uitgangspunt hierbij is dat “hét veenweidegebied niet bestaat”. Tussen deelgebieden bestaan grote verschillen in bodemsamenstelling en grondgebruik. De effecten van maatregelen om verdere bodemdaling tegen te gaan zijn verschillend, en daarom vindt de provincie maatwerk per deelgebied belangrijk.

Verhoging van het waterpeil zal gevolgen hebben voor de landbouw en deze maatregel ligt dan ook erg gevoelig binnen de agrarische sector. In de Veenweidevisie 2015 is een gemiddeld streefpeil van de grondwaterstand van 40 centimeter onder het maaiveld opgenomen. Gemiddeld, omdat concrete omstandigheden per gebied reden kunnen zijn om hiervan af te wijken. “De provincie wil met een gebiedsgerichte aanpak via maatwerk komen tot de beste peilen voor (delen van) elk gebied” (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2015: 7).

ADD is in de Veenweidevisie 2015 aangewezen als zogenoemd ‘kansrijk gebied’, omdat er gebiedspartijen in de startblokken stonden om met de bottom-up-uitwerking aan de slag te gaan (zie kader 2.1 voor een beschrijving van het gebied). Bij deze laatste werd gedacht aan experimenten met hogere waterpeilen in combinatie met andere maatregelen, zoals onderwaterdrainage voor de landbouw, weidevogelbeheer, natuurontwikkeling en hoogwaterzones voor kwetsbare funderingen.

Deze gebiedspartijen waren de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep/de Nije Boarn (een organisatie die zich inzet voor het behoud en de versterking van het stroomdal Koningsdiep) en Gebiedscoöperatie It Lege Midden (één van de agrarische collectieven die het Friese weidevogelbeleid uitvoeren). Deze gebiedsorganisaties zagen met de Veenweidevisie 2015 ingrijpende opgaven voor de landbouw op zich afkomen, en besloten om de handen in een te slaan en de ontwikkelingen zelf te beïnvloeden. Hierbij stond het boerenbelang centraal. Een respondent van de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep/de Nije Boarn (en nu de projectleider van het gebied) licht toe: *“Het raakt hun inkomen, vermogen en dagelijks bestaan (...). Wij zeiden: ‘Deze visie ligt er nu. Er komt een dreiging op ons af. Dan kan je beter meesturen’”*.

Vervolgens hebben de genoemde gebiedsorganisaties in een intensief gesprek met de boeren in ADD de consequenties van de Veenweidevisie 2015, de vragen en mogelijke oplossingsrichtingen verkend, met name rond de vraag hoe de landbouw een toekomstperspectief kan houden in nattere omstandigheden door het verhogen van de waterpeilen. De gebiedsorganisaties hebben in dit proces nauw samengewerkt met de verschillende overheden. Dit proces resulteerde in 2017 in de gebiedsvisie ‘Romsicht: een ruimere kijk op veenweide’, waarin gebiedspartijen de opgave in de Veenweidevisie 2015 voor ADD breder trekken dan louter een “water- en landbouwkundige opgave” van het verhogen van de waterpeilen. De gebiedspartijen

Kader 2.1 Biofysische en economische kenmerken plangebied ADD en Natura 2000-gebied De Deelen

Het plangebied ADD beslaat een oppervlakte van 5300 hectare en maakt deel uit van het Friese veenweidegebied. Het ligt in Zuidoost-Friesland tussen Heerenveen, Drachten en Grouw. Het gebied bestrijkt 4300 hectare landbouwgebied. In het zuiden van het gebied ligt het Natura 2000-gebied De Deelen. Het middeleeuwse dorp Aldeboarn ligt in het hart van het gebied.

ADD Zuid en Noord

Het plangebied is opgedeeld in ADD Zuid en ADD Noord. Ten noorden van Aldeboarn (ADD Noord) is het kleidek dikker in vergelijking met de lager gelegen veengronden in ten zuiden van Aldeboarn (ADD Zuid) en hebben de percelen een hogere drooglegging. Ook zijn in ADD Noord de verschillen in drooglegging binnen eenzelfde peilvak minder groot in vergelijking met ADD Zuid. In ADD Noord zijn enkele boeren bezig met particulier natuurbeheer. In ADD Zuid liggen veel laaggelegen veengronden, en zijn er grote verschillen in drooglegging binnen eenzelfde peilvak. Deze verschillen vinden hun oorsprong in het verschil in dikte van het kleidek. Waar het kleidek dun is, of ontbreekt, is de bodemdaling door veenoxidatie door de jaren heen het grootst geweest. De verwachting is dat na peilopzet delen van ADD Zuid te nat zijn om de reguliere vorm van melkveehouderij voort te zetten. In ADD Zuid, tussen het dorp Aldeboarn en Natura 2000-gebied De Deelen staan relatief nieuwe ruilverkavelingsboerderijen (45 jaar oud). De percelen lopen tot op de grens van het gebied De Deelen.

Kenmerken landbouw

ADD is een hoofdzakelijk agrarisch gebied. In totaal zijn er circa 68 bedrijven gevestigd, waarvan 55 melkveebedrijven. Een deel van de bedrijven was onderdeel van een eerder ruilverkavelingstraject (dat afgerond is in 1988). ADD Noord, waar hoge aantallen weidevogels zitten, is aangewezen als Aanvalsplan Grutto-gebied. Een aantal melkveebedrijven heeft hier al weidevogelbeheer ingepast in de bedrijfsvoering.

Natura 2000-gebied De Deelen

In het zuiden van het gebied ADD ligt Natura 2000-gebied De Deelen van 514 hectare dat groten-deels in beheer is van Staatsbosbeheer. De Deelen is een van de laatste gebieden in Nederland waar turf werd gewonnen en vormt nu een restant van de laagveenmoerassen en petgatenlandschappen die in vroegere eeuwen het Lage Midden van Friesland en noordwesten van Overijssel besloegen. Het gebied is van betekenis voor moerasbroedvogels als de purperreiger en zwarte stern, die vanouds in dit gebied broeden, en voor overwinterende ganzen en eenden. In de winter is De Deelen een slaapplek voor tienduizenden kolganzen en brandganzen. De Deelen is eind 2009 aangewezen als Natura 2000-gebied voor broedvogels (o.a. roerdomp, purperreiger, zwarte stern) en niet-broedvogels (grote zilver reiger, kolgans, grauwe gans, smient en nonnetje).

De doelsoorten in De Deelen zijn waterafhankelijk en de instandhoudingdoelen worden belemmerd door onvoldoende waterkwaliteit. Ondanks de uitvoering van diverse maatregelen, waaronder de aanleg van kades, het stoppen van de inlaat van boezemwater en inlaat van zandwinplaswater en ondanks positieve trends in de waterkwaliteit, is het ecosysteem nog niet op orde. Ook komt de gewenste verlanding van de petgaten nog steeds niet op gang. Het ontbreken van verlandings-vegetaties in het laagveensysteem van De Deelen heeft negatieve gevolgen voor de aanwezige flora en fauna en daarmee ook voor het voorkomen van de Natura 2000-soorten.

zijn het gebiedsproces gestart vanuit de bredere vraag hoe ze een vitale toekomst voor het gebied als geheel kunnen creëren. Zowel burgers als boeren zijn daar onderdeel van. Daarbinnen staat de vraag centraal naar de toekomst van de landbouw. Hoe kan de agrarische sector op veengrond toegroeien naar duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen met behoud van economische rentabiliteit? Hiervoor is het volgens deze partijen nodig dat er 'robuuste' en lange termijn regelgeving en regelingen komen waar boeren met hun bedrijfsvoering op in kunnen spelen. Ook zijn er aanvullende verdienmodellen nodig om te kunnen investeren in kostenbesparende en/of opbrengstverhogende alternatieven. De meeste boeren hebben volgens de opstellers van de visie onvoldoende vet op de botten om een "omslag naar vergroening" volledig op eigen kracht te realiseren (Gebiedscoöperatie It Lege Midden en Stichting Beekdallandschap Koningsdiep/de Nije Boarn, 2017: 19).

Op provinciaal niveau werken de provincie, het waterschap, de zeven Friese veenweidegemeenten, LTO Noord, natuur- en milieuorganisaties en de recreatiesector ondertussen aan een nieuw beleidskader: het Veenweideprogramma 2021-2030, dat in maart 2021 is vastgesteld en voortbouwt op de Veenweidevisie (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2015).

Aanleiding voor de ontwikkeling van het Veenweideprogramma 2021-2030 is een nieuwe urgentie met de ondertekening van het Klimaatakkoord van 2019. Met dit akkoord heeft het Rijk zich gecommitteerd aan 1 miljoen megaton CO₂-reductie van de totale uitstoot CO₂ vanuit de veenweidegebieden in 2030 en wordt ingrijpen in het waterbeheer (nog) urgenter. De provincie Fryslân heeft hierin een aandeel van 40%. De provincie vertaalt dit in het Veenweideprogramma naar een reductie van 0,4 megaton CO₂-uitstoot door de landbouw in Friesland in 2030 (zie voor de precieze doelen van het Veenweideprogramma kader 2.2). Een respondent van het waterschap licht toe dat de CO₂-reductie opgave niet gespecificeerd is voor verschillende Friese veenweidegebieden: *“Wij rekenen voor ADD terug naar het aantal hectares dat we binnen ADD hebben, we willen minstens een representatieve hoeveelheid tonnen reductie realiseren”*. In de praktijk komt het er op neer dat de betrokkenen in de veenweidegebieden aan de slag gaan en proefondervindelijk ondervinden hoeveel CO₂-reductie mogelijk is.

Voor de reductie van 0,4 megaton CO₂-uitstoot in 2030 is het volgens de provincie en het waterschap nodig om het waterpeil gemiddeld tot 40 cm onder het maaiveld op te zetten in gebieden met een veenpakket dikker dan 80 cm en een kleidek dunner dan 40 cm. Dezelfde doelstelling die ook al in de Veenweidevisie 2015 stond om de bodemdaling tegen te gaan, maar nu dus extra gewicht krijgt door de CO₂-reductiedoelstelling. In het Friese veenweidegebied bestaan grote verschillen in waterpeilen. Sommige landbouwgronden kennen een zeer diepe ontwatering (tot wel meer dan een meter onder maaiveld). Ook in ADD zijn de verschillen soms groot. Een studie naar een deelgebied laat zien dat huidige waterpeilen variëren van 40 cm tot 100-125 cm onder maaiveld (De Vries en Dijkstra, 2019).

Bij de uitvoering is behoud van toekomstperspectief voor de landbouwsector in het gebied benoemd als opgave. Daarbij staat vrijwillige deelname centraal. Verder wordt er naar gestreefd om de “maatregelen en acties voor deze veenweidedoelen zoveel mogelijk ook aan andere doelen te koppelen, zoals biodiversiteit, duurzame energie, vermindering stikstof depositie, waterkwaliteit.” Op die manier is volgens de provincie en het waterschap meerwaarde te bereiken en worden zaken in een gebied in een keer aangepakt. Dit worden ook wel ‘koppelkansen’ genoemd (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2020).

In het Veenweideprogramma vormen een toekomstbestendig watersysteem en een toekomstperspectief voor de landbouw samen met het verminderen van de CO₂-uitstoot en bodemdaling de vierledige opgave (zie kader 2.2). Natuur en biodiversiteit worden gezien als een koppelkans, maar is geen hoofdopgave. Vanuit het Veenweideprogramma, wordt dus niet actief ingezet op maatregelen voor biodiversiteit. Wel wordt nu bijvoorbeeld vanuit de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw een pilot voorbereid met dubbeldoelgronden, waar naast peilopzet ook kwalitatieve verplichting in relatie tot natuurinclusieve landbouw en dus ook biodiversiteit wordt ontwikkeld.

Er is nog veel onduidelijk over de aanpak: welke maatregelen zijn precies nodig, wat is het effect van mogelijke maatregelen op de bodemdaling en de CO₂-opgave, hoe zit het met het grondwater, welke koppelkansen liggen er? Provincie en waterschap kiezen daarom voor de uitvoering van het Veenweideprogramma voor integraal gebiedsgericht werken, het in samenwerking met gebiedspartijen zoeken naar maatwerk en een ‘stap-voor-stap-aanpak’. Hiertoe zijn in het Veenweideprogramma ontwikkelgebieden aangewezen, waaronder ADD. Volgens de provincie en het waterschap liggen in de ontwikkelgebieden kansen, zowel vanuit de inhoud als vanuit maatschappelijke energie, en zijn er al voldoende middelen om aan de slag te gaan. In de ontwikkelgebieden kunnen oplossingen voor CO₂-reductie in de praktijk worden getoetst met als doel te leren ten behoeve van andere Friese veenweidegebieden. Hiertoe worden regelmatig ijkmomenten ingebouwd. Ontwikkelgebieden staan op provinciaal niveau vooraan in de uitvoering van de gebiedsontwikkeling en krijgen prioriteit bij de toedeling van schaarse middelen (geld en capaciteit) (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2021a, p. 6).

Kader 2.2: Doelen, aanpak en organisatie van het Veenweideprogramma 2021-2030

Het Veenweideprogramma 2021-2030 heeft de volgende vier doelen voor 2030 gesteld:

1. De negatieve effecten van bodemdaling zijn verminderd (gemiddeld 0,2 cm bodemdaling per jaar; daarnaast beperken en compenseren van negatieve effecten).
2. De uitstoot van broeigassen is met 0,4 megaton CO₂-equivalenten per jaar afgenomen.
3. De landbouw heeft een duurzaam toekomstperspectief.
4. Het watersysteem is water-robust en klimaatbestendig ingericht.

Het waterschap trekt met de provincie op in de rol van opdrachtgever van de ontwikkeling van integrale gebiedsplannen voor de zes Friese veenweidegebieden, waaronder ADD. De zes veenweidegebieden zijn niet direct vertegenwoordigd in de programma-organisatie op provinciaal niveau, ook niet via de provinciale gebiedscoördinatoren. Voor een integrale bestuurlijke afweging op niveau van het Veenweideprogramma is er een Bestjoerlijk Oerlis Feangreide (BOF) in het leven geroepen. Hierin zitten de gedeputeerde van de provincie, dagelijks bestuurslid van het waterschap, een afgevaardigde van de landbouwpartijen, een afgevaardigde van de natuur- en milieupartijen, een wethouder namens de veenweidegemeenten en een afgevaardigde van de recreatiesector. Naast het BOF is er in 2020 een regieteam ingesteld, de ambtelijke evenknie van het BOF, waarin dezelfde partijen vertegenwoordigd zijn. In de programma-organisatie krijgen de gebiedsteams in de zes veenweidegebieden via themateams ondersteuning, waaronder: waterbeheer en klimaatadaptatie; de landbouw (It Nije Buorkjen); integrale gebiedsaanpak; leefomgeving, natuur & biodiversiteit; en onderzoek en monitoring. Voor de uitvoering van het Veenweideprogramma wordt ingezet op een 'stap-voor-stap-aanpak', ook wel programmatisch programmeren genoemd: *"Onze hoge ambitie brengt grote veranderingen en hoge kosten met zich mee. Dat kan niet allemaal tegelijk en nog niet al het benodigde geld is verzekerd. Ook vallen er nog zaken te leren waarmee we ons voordeel kunnen doen. Daarom gaan we stap voor stap te werk. We bouwen regelmatig 'ijkmomenten' in: momenten waarop we kijken hoe zaken ervoor staan en wat geleerd is"* (Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân, 2020, p. 8).

Ten behoeve van het gehele Veenweideprogramma is op provinciaal niveau een werkgroep flankerend beleid ingesteld die voor alle veenweidegebieden een methodiek ontwikkelt voor afwaardering en compensatie van grond. Dit met oog op het behoud van de landbouwfunctie in de veenweidegebieden.

Vanuit de integraliteit kijkt de Provincie Fryslân ook naar de koppeling met andere opgaven. Dit is des te relevanter geworden met het aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin de integrale aanpak van de stikstof- en natuuropgave, waterkwaliteit (KRW) en klimaatopgaven (o.m. de uitstoot vanuit veenweidegebieden) centraal staan. Provincies zijn gevraagd om deze opgaven integraal en gebiedsgericht uit te werken. De bestaande provinciale veenweidestrategieën zullen deel uitmaken van deze aanpak. De provincie heeft nog niet precies vastgesteld wat die opgaven voor dit gebied betekenen, maar is wel bezig met deze vertaalslag met als doel om met één verhaal te kijken naar de toekomst.

2.3 Start huidig gebiedsproces

De aanwijzing van ADD als ontwikkelgebied in het Veenweideprogramma volgt uit een verzoek van de samenwerkende partijen in ADD. Zij willen hun samenwerking voortzetten en werk maken van het realiseren van de visie uit Romsicht. De voorloperstatus van ADD maakt het gebied een geschikte kandidaat voor de provincie. Bovendien zijn de gebiedspartijen er in ADD al in geslaagd om externe middelen te verwerven voor het gebiedsproces, zoals uit het IBP-VP en de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. In april 2021, wordt een bestaande informele stuurgroep op provinciaal initiatief omgevormd tot gebiedscommissie (conform artikel 82 van de Provinciewet) waarmee het huidige gebiedsproces formeel een aanvang neemt.

De gebiedscommissie krijgt als taak GS te adviseren over de inhoud en uitvoering van een gebiedsplan. Het moet hiertoe een ontwerp-integraalgebiedsplan opstellen dat door GS kan worden goedgekeurd. Dit is een inrichtingsplan waarin de toekomstige inrichting van ADD wordt beschreven tot op perceelniveau en maatregelen en instrumenten worden benoemd (inclusief de mogelijke inzet van wettelijk instrumentarium, zoals wettelijke herverkeuring). Ook moet het plan een kostenraming, voorstellen voor financiering en een

beschrijving van de organisatie van de uitvoering omvatten. Opvallend is evenwel dat er door de provincie geen concrete inhoudelijke randvoorwaarden zijn meegegeven voor de planvorming op gebiedsniveau. De provinciale doelen uit het Veenweideprogramma zijn algemeen richtinggevend. Hierbij ligt de focus op het tegengaan van bodemdaling en CO₂-reductie, perspectief voor de landbouw en een klimaatbestendige inrichting van het watersysteem (zie paragraaf 2.2). De provincie heeft het reductiedoel van 0,4 megaton CO₂-uitstoot in 2030 echter niet vertaald tot op gebiedsniveau. Ook de bodemdalingsdoelstelling en het beoogde grondwaterpeil voor 2030 zijn niet verder gespecificeerd voor de verschillende ontwikkelgebieden. Gies et al. (2022) concluderen dan ook dat niet duidelijk is of daarmee doelrealisatie in 2030 haalbaar is. Bovendien zullen ook de gebiedsdoelen (versterken van de vitaliteit, kwaliteit en identiteit van heel ADD) samengebracht moeten worden met de vier provinciale doelen uit het Veenweideprogramma om te komen tot een plan dat gedragen wordt door het gebied.

Met de instelling van een gebiedscommissie¹ als adviescommissie van GS, wordt een belangrijke stap gezet om de doelen conform het Veenweideprogramma 2021-2030 te bereiken. De gebiedscommissie krijgt de opdracht om een ontwerp-integraal gebiedsplan te maken. Met de instelling van de gebiedscommissie trekt de provincie de regie van het gebiedsproces meer naar zich toe. Er komt bijvoorbeeld meer aandacht voor de procesarchitectuur vanuit de provincie, in vergelijking met de voorafgaande fase van bottom-up visievorming in de periode 2016-2017. In een werkdocument uit 2021 formuleren de provincie en het waterschap deze verandering als volgt: *"Zij -de gebiedspartners (red.)- zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep i.o. en daarmee is het bottom-up-aspect van ADD gewaarborgd. Toch verandert er iets wezenlijks. Bottom-up en top-down komen nu samen. Er schuiven, naast Staatsbosbeheer, Plaatselijk Belang Aldeboarn en vier boeren uit ADD, vier overheden aan"* (Provincie en Wetterskip, 2021, p. 14).

Naast haar adviesrol richting de provincie ziet de gebiedscommissie voor zichzelf een belangrijke taak in de communicatie met de betrokkenen in ADD. De commissie wil zorgen voor draagvlak in het gebied voor het gebiedsplan. Voor de uitoefening van de taken van de gebiedscommissie zijn spelregels opgesteld en deze zijn in een reglement opgenomen. In de gebiedscommissie is de landbouw vertegenwoordigd met vier zetels. Verder zijn drie gemeenten vertegenwoordigd. De provincie en het waterschap zijn opdrachtgevers van de gebiedscommissie, en zijn daarom geen lid van de commissie.

Onder de gebiedscommissie wordt een coördinatieteam ingesteld bestaande uit een projectleider van de provincie en een projectleider gebied die door de provincie wordt ingehuurd. Twee boeren vertegenwoordigen in het coördinatieteam de boeren in de afzonderlijke plangebieden: ADD Zuid en ADD Noord. De agrarische vertegenwoordiger van ADD Noord heeft ook zitting in de gebiedscommissie. De projectleider gebied en de twee boeren waren eerder actief betrokken bij bottom-up visievorming in ADD in het kader van de Veenweidevisie 2015, vanuit respectievelijk de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep-de Nije Boarn en Gebiedscoöperatie It Lege Midden. Verder is het thema cultuurhistorie vertegenwoordigd met een externe landschapsarchitect die door de provincie is ingehuurd, en een lokale deskundige met kennis van cultuurhistorie in ADD.

Onder het coördinatieteam en de gebiedscommissie zijn verder de volgende zes werkgroepen ingesteld: water en landbouw, ecologie, cultuurhistorie, recreatie en toerisme, rood (o.a. woningbouw, red.) en energie. De werkgroep 'water en landbouw' is al sinds Romsicht actief en heeft daarmee een voorsprong op de andere werkgroepen die medio 2021 van start zijn gegaan. In juli 2021 is een ecologisch adviesbureau door de projectleider gebied gevraagd om de werkgroep ecologie inhoudelijk te ondersteunen.

Medio 2021 heeft de gebiedscommissie een ontwerpteam ingesteld voor het ontwikkelen van het ontwerp-integraalgebiedsplan voor het hele gebied ADD (de deelplangebieden Noord en Zuid). In het ontwerpteam zijn de sectoren water, landbouw, ecologie, cultuurhistorie direct vertegenwoordigd. Andere sectoren - recreatie & toerisme, energietransitie, rood - hebben geen zitting in het ontwerpteam, maar geven input vanuit de bestaande werkgroepen onder het coördinatieteam. Hiermee is de betrokkenheid van andere sectoren dan water en landbouw zichtbaar verbreed.

De provincie heeft het ecologisch onderzoeksbureau dat al eerder ondersteuning bood aan de werkgroep ecologie en Witteveen en Bos ingehuurd om het proces inhoudelijk te ondersteunen en schrijvers te leveren.

¹ De gebiedscommissie is volgens de Provinciewet art. 82 een adviescommissie van het college van GS.

Een respondent van de landbouwsector geeft aan dat de twee ecologen van het ecologisch onderzoeksbureau *“zijn uitgegroeid als trekkers van het ontwerpteam”*.

Het ontwerpteam is in de tweede helft van 2021 van start gegaan met de uitwerking van twee droogleggingsscenario's voor ADD Zuid. Eén scenario gericht op maximale CO₂-reductie. Volgens een respondent van het betrokken ecologisch adviesbureau bleek dat in dit scenario *“het niet langer mogelijk is om landbouw te bedrijven en dat de andere veenweidedoelen in gevaar komen”*. Het tweede scenario is een maatwerkscenario waarbij op basis van gesprekken met boeren gebiedspecifieke mogelijkheden benut worden. Beide zijn doorgerekend op hun effectiviteit qua CO₂-reductie en bodemdaling, maar ook qua grondbehoefte en kosten voor compensatie (flankerend beleid). Het eerste scenario leidt logischerwijs tot meer beperkingen voor de landbouw en het tweede tot minder CO₂-winst. Op basis daarvan heeft de gebiedscommissie in december 2021 besloten een volgend scenario te onderzoeken dat naar verwachting een betere kosten-batenverhouding zal laten zien: het optimalisatiescenario (Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen, 2022a).).

In 2019 is in samenspraak met de provincie Fryslân en betrokken partijen (waaronder de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep-de Nije Boarn en de gebiedscoöperatie It Lege Midden) de afspraak gemaakt dat de gebiedscommissie in 2021 een ontwerp-integraalgebiedsplan ter vaststelling door GS maakt. Dat was te optimistisch. In een begeleidende brief van de gebiedscommissie bij het jaarverslag 2021 aan GS wordt de vertraging toegelicht aan de hand van de zogenaamde ‘wet van de remmende voorsprong’ (Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen, 2022b). ADD is koploper in de uitwerking van een integraal gebiedsplan; tegelijkertijd is het nog niet duidelijk hoe zaken precies geregeld moeten worden. De gebiedscommissie benadrukt hierbij de ontwikkeling van het flankerend beleid dat parallel aan het gebiedsplan wordt ontwikkeld om het nadeel vanwege de veenweideopgave voor de landbouw te compenseren; naast andere onzekerheden waaronder de nieuwe CO₂-berekeningen de planning van de planvorming beïnvloeden. Het streven van de gebiedscommissie was om uiterlijk eind van 2022 een ontwerp-integraalgebiedsplan aan GS ter vaststelling aan te bieden. Medio 2023 is dit nog niet gelukt.

2.4 Aanpak van het gebiedsproces

Het coördinatieteam en de gebiedscommissie werken langs een viertal lijnen naar het ontwerp-integraalgebiedsplan. In deze paragraaf bespreken we deze lijnen.

2.4.1 Individuele gesprekken met alle bedrijven

Vanaf het moment dat de gebiedsactoren de handschoen oppakten in 2019 voor het ontwikkelen van een ontwerp-integraalgebiedsplan, zijn boeren direct betrokken bij de planvorming. In de periode 2019-2020 zijn er door het coördinatieteam individuele gesprekken gevoerd met alle 65 bedrijven in het gebied, zowel in ADD Noord als in ADD Zuid. Bij deze individuele gesprekken is bij de boeren geïnventariseerd wat ze willen: of ze willen stoppen, blijven of intensiveren, en hoe ze ervoor staan; en wat de komende veranderingen in het gebied gaan betekenen voor hun bedrijf. Dit heeft volgens de projectleider gebied een goed beeld gevormd van de kansen die er zijn om de opgaven voor de twee deelplangebieden en het gehele gebied ADD te realiseren.

Als resultaat van deze individuele gesprekken zijn er zogenaamde ‘vlekkenplannen’ ontwikkeld voor ADD Zuid en ADD Noord die de ambities van de boeren in beide deelgebieden weergeven. De ambitie voor ADD Noord was om vooral in te zetten op weidevogelbeheer in het kader van het Aanvalsplan Grutto 2022-2027; naast het versterken van de functies ‘natuur’, ‘cultuurhistorie’ en ‘recreatie & toerisme’. Ook werd er een kans gezien voor het verplaatsen van twee bedrijven binnen de 3km-zone van het Natura-2000 gebied Alde Feanen met het oog op stikstofreductie. De ambitie voor ADD Zuid was om vooral in te zetten op het behoud van een toekomstperspectief voor de in het gebied gelegen agrarische bedrijven. Er werd een kans gezien voor het verplaatsen van bedrijven mits er voldoende compensatiegrond binnen en buiten het gebied zou komen. Ook werd er een kans gezien om de natuurfunctie in dit deelgebied te versterken door het ontwikkelen van een overgangszone tussen Natura 2000-gebied De Deelen en het omringende landbouwgebied. Verder werd gedacht aan de aanleg van een directe verbinding tussen Aldeboarn en het natuurgebied De Deelen met het oog op het versterken van de functie ‘recreatie & toerisme’. De

vlekkenkaarten zijn in een later stadium gebruikt als input voor de ontwikkeling van peilscenario's of droogleggingsscenario's voor ADD Zuid (zie voor detailinformatie hoofdstuk 3).

Draagvlakverweving en -behoud onder boeren is hiermee kenmerkend voor de gebiedsaanpak in het gehele gebied vanaf de start. In januari 2021 is er bovendien een zogenaamd 'bijpraatmoment' georganiseerd om betrokkenen te informeren over de stand van zaken van het gebiedsproces; en in 2022 zijn er drie nieuwsbrieven verspreid via de website van het project Veenweide Fryslân.

2.4.2 Experimenteren

Experimenteren kenmerkt de aanpak van het gebiedsproces in ADD. Dat komt omdat er nog veel (kennis)-vragen liggen waar nog geen antwoord op is, terwijl dit wel nodig is om besluiten op te kunnen nemen, met name op het niveau van agrarische bedrijven. Er zijn nog veel onzekerheden over consequenties van mogelijke besluiten die in het kader van het gebiedsproces genomen gaan worden op de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld: hoe behoud je met de verhoging van de (grond)waterpeilen een kwalitatief goede grasmat, rekening houdend met andere randvoorwaarden? Wat betekent het verhogen van de peilen voor de kwaliteit van het water?

Sinds de Veenweidevisie 2015 is er daarom veel onderzoek gedaan en geëxperimenteerd. Over sommige vraagstukken is meer kennis nodig om de beste oplossingen te kunnen toepassen, met name over bodemdaling, CO₂-uitstoot en agrarische verdienmodellen. In ADD vinden daarom pilots en onderzoeken plaats, die informatie opleveren die kan worden meegenomen in de besluitvorming over het gebied. Een aantal pilots en onderzoeken is gericht op de 'fysieke kant' van de bedrijfsvoering (HAKLAM, Boeren Meten Water, maisteelt op veen, pilot bodemvruchtbaarheid), een aantal andere onderzoeken gaan over de ontwikkeling en toepassing van nieuwe agrarische verdienmodellen waaronder een casestudy in ADD op bedrijfsniveau en het project Valuta voor Veen.

Er wordt in ADD geëxperimenteerd met flexibel peilbeheer in het project 'Hoger als het kan, lager als het moet' (HAKLAM). Dit is een provinciebreed leidend principe en is er op gericht om doelen voor vernatting en verhoging van de waterpeilen flexibel te kunnen maken, om ze af te stemmen op mogelijkheden voor landbouwkundig gebruik. In relatie tot de verhoging van het waterpeil is maatwerk nodig. Het ene perceel heeft van verhoging (grondwater)peil geen last, terwijl een ander perceel niet meer te gebruiken is. Het vraagt maatwerk om te zorgen dat een bedrijf perspectief houdt.

In 2020 is het project 'Boeren Meten Water' opgestart. In verschillende gebieden wordt het peilbeheer in de sloten ingesteld op basis van de metingen van grondwatermeetpinnen, binnen een vooraf vastgestelde bandbreedte. Hiermee wordt meer kennis vergaard over de relatie tussen slootwaterpeil en grondwaterstand. Op basis van de ervaringen worden er definitieve peilbesluiten genomen. Daarnaast wordt bekeken wat de invloed is van flexibel peilbeheer (HAKLAM) op de stabiliteit van oevers en wordt gezocht naar maatregelen om de schade aan oevers te minimaliseren. Tevens wordt er onderzocht wat de relatie is tussen het voorkomen van leverbot en salmonella en het toepassen van flexibel peilbeheer en greppelinfiltratie. Ook is er een start gemaakt met proeven met maisteelt op veen.

De Pilot bodemvruchtbaarheid Aldeboarn-De Deelen onderzoekt de toepassing van bodemvruchtbaarheidsproducten (geen kunstmest). Doel is onder andere om de bodem natter/vochtiger te houden zodat de veenoxidatie vertraagt. Dit wordt gezet naast de opbrengsten van grasland en de effecten op biodiversiteit. Naast monitoring van vocht en van opbrengsten, wordt ook de biodiversiteit (insecten en spinnen boven- en ondergronds) gemonitord.

Ook is op bedrijfsniveau onderzocht welke gevolgen een hoger waterpeil zal hebben voor het bedrijfsresultaat van de boeren in het gebied, en welke aanvullende verdienmogelijkheden en (compensatie)-maatregelen de gevolgen kunnen opvangen. Hierbij is uitgegaan van drie bedrijfssystemen en drie peilscenario's. Vernatting leidt tot verminderde inkomsten en vermogensderving van de agrarische bedrijven. De systematiek om de precieze schade te berekenen kent nog onzekerheden, maar zonder compensatie van de schade of nieuwe inkomsten zal het rendement van bedrijven verminderen. De huidige compensatiemogelijkheden (extra verdiensten uit de markt en inkomsten uit het leveren van maatschappelijke diensten, zoals 'plus op de melkprijs' en groenblauwe diensten) zijn met name voor de korte termijn (6-7 jaar)

relevant. Ze zijn voor de langere termijn nog niet voldoende zeker om een bedrijfssysteem naar nattere omstandigheden aan te passen. Conclusie is dan ook dat het ontwikkelen van compensatiemaatregelen en passende randvoorwaarden bij aanvullende verdienmogelijkheden, een cruciale schakel vormen in een transitie naar een bedrijfsvoering die invulling geeft aan maatschappelijke doelen. Flankerende maatregelen zijn dus nodig om ook voor de langere termijn een houdbaar verdienmodel te creëren. Flankerende maatregelen worden inmiddels onderzocht in de werkgroep Flankerend beleid. En ook met structureel aanvullende verdienmodellen, die omschakeling naar een aangepast bedrijfssysteem mogelijk moeten maken, zal aankoop van gronden elders onontbeerlijk zijn om ruimte te creëren voor kavelruil en extensivering.

In het kader van de Green Deal Nationale Koolstofmarkt is een verkenning gedaan naar de kansen en haalbaarheid van een creditsysteem voor de reductie van CO₂-emissie door vernatting van landbouwgrond. Zo'n credit kan dan op de vrijwillige markt voor CO₂-credits (ook wel certificaat genoemd) verhandeld worden. Er is een geaccrediteerde methodiek vastgelegd voor het realiseren van CO₂-credits op de pure veengronden. Inmiddels is het eerste project waar CO₂-certificaten voor gekocht kunnen worden van start gegaan. Voor dit project geldt een prijs van € 70 per certificaat. Een certificaat staat voor 1 ton CO₂-reductie. Op basis van praktijkervaringen wordt een plan gemaakt voor verdere opschaling en uitrol van Valuta voor Veen.

2.4.3 Verankeren van voorstellen van gebiedsactoren in provinciaal beleid

Schakelen tussen provincie en gebied, tussen de "*verschillende werelden*" zoals een respondent het uitdrukte, is een belangrijk kenmerk van de aanpak van het gebiedsproces. De gebiedsgerichte aanpak is voor de provincie een manier om het Veenweideprogramma uit te voeren, en het gebied heeft andersom ook de provincie nodig. Dit schakelen is georganiseerd door samenwerking tussen een projectleider vanuit de provincie en een projectleider in het gebied. Respondenten uit het gebied geven aan dat een projectleider van de provincie nodig is om zaken binnen de provincie voor elkaar te krijgen. Een respondent karakteriseerde deze samenwerking als een "*dubbel scharnier*". De projectleider van de provincie regelt zaken binnen het bestuurlijk en ambtelijk apparaat en de projectleider gebied regelt zaken op gebiedsniveau. De realisatie van grondaankopen met financiering van de provincie vanuit diverse programma's vormen hiervan een goed voorbeeld (zie hieronder).

2.4.4 Koppelen van financieringsbronnen

Bij aanvang van het gebiedsproces in 2021 was volgens respondenten 15,5 miljoen euro beschikbaar voor de uitvoering van het gebiedsplan. Door aanhaken bij andere programma's kon naar verwachting dit budget vergroot worden tot 16,5 miljoen euro. Een inschatting vanuit het gebied is dat er 40-45 miljoen euro nodig is voor de uitvoering van het gebiedsplan ten behoeve van grondaankopen en afwaarderingen van grond.

De provincie heeft vanaf de start van het gebiedsproces ingezet op het koppelen van verschillende financieringsbronnen. Er is hierbij gebruik gemaakt van de volgende programma's: de klimaatenvelop, Impulsgelden, IBP-Vitaal Platteland, GLB pilot Veenweide en Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. Voor de nabije toekomst worden kansen verwacht voor subsidies vanuit ander programma's, zoals Aanvalsplan Grutto 2022-2027 en de stikstofgelden.

Typerend voor de aanpak van de gebiedsactoren is dat zij vooruitlopend op het ontwerp-integraalgebiedsplan vanaf de start van het gebiedsproces in 2020 op zoek zijn gegaan naar financiële middelen om daar waar zij kansen zagen in het gebied grond aan te kopen als ruil- en compensatie grond. Een zoektocht waarbij de projectleider gebied een initiërende en leidende rol lijkt te hebben. In december 2020 is bijvoorbeeld in ADD Noord een eerste aankoop van 63,5 ha gerealiseerd en in 2021 zijn deze gronden voor één jaar aan zeven boeren in het gebied verpacht. De aankoop is gerealiseerd met behulp van het uitvoeren van zogenaamde 'no regret-maatregelen'. Dit zijn maatregelen waarvan duidelijk is dat dit op korte termijn uitgevoerd kan worden, draagvlak heeft, erg kansrijk is en waarvan volstrekt duidelijk is dat dit binnen het nog door GS vast te stellen gebiedsplan past. Een voorbeeld van een ander initiatief vanuit het gebied voor het aankopen van een boerderij vanuit de provinciale strategische grondvoorraad, die volgens de projectleider gebied een kans

biedt voor Aanvalsplan Grutto. Dit initiatief is echter niet gelukt, omdat er nog geen concreet plan voorhanden was en de provincie daarom niet kon handelen.

2.5 Analyse van de mate van beleidsintegratie in het gebiedsproces

In deze paragraaf toetsen we de mate waarin sprake is van een integrale aanpak in het gebiedsproces in ADD en geven we hiervoor mogelijke verklaringen. Dit doen we door te kijken naar de vier dimensies (Candel en Biesbroek, 2016): framing beleidsprobleem, betrokkenheid subsystemen, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. In de volgende subparagrafen toetsen we per dimensie de op de theorie gestoelde verwachting over beleidsintegratie. We sluiten af met een overkoepelende conclusie over de mate van beleidsintegratie in het gebiedsproces ADD en met onderwerpen die zich lenen voor verdere verdieping.

2.5.1 Framing van het beleidsprobleem als sector-overstijgend

In deze subparagraaf beantwoorden we de vraag in welke mate er sprake is van integrale framing van het probleem op gebiedsniveau en waarom. We spreken van veel integratie als betrokkenen erkennen dat veenweideopgaven samenhangen en er meerdere subsystemen en stakeholders nodig zijn voor aanpak van de opgaven. Er is sprake van weinig integrale framing als betrokkenen niet of beperkt erkennen dat verschillende veenweideopgaven samenhangen en elk probleem wordt gezien als de verantwoordelijkheid van één subsysteem of stakeholder.

Er is aanvankelijk beperkt sprake van een integrale framing van de veenweideopgave op gebiedsniveau. In de Veenweidevisie 2015 stond het verhogen van de waterpeilen om bodemdaling tegen te gaan voorop. Gebiedspartners willen met de veenweidevisie aan de slag, maar met behoud van een toekomstperspectief voor de landbouw om mee te doen. Het gebied kwam in actie nadat de provincie serieus werk wilde maken van het tegengaan van de bodemdaling. Met het verhogen van de waterpeilen zagen de gebiedspartijen, met name vanuit de landbouw, grote veranderingen op zich afkomen. Hiermee wordt het probleem integraler geframed: het landbouwprobleem komt er nadrukkelijk bij, en toekomstperspectief voor de landbouw wordt zelf volgens de gebiedspartijen de 'hoofdopgave', de randvoorwaarde voor de andere opgaven. De projectleider gebied illustreert: *"Het raakt aan hun inkomen, vermogen en dagelijks bestaan."* En: *"de lasten liggen bij de landbouw"*. Bij de start van het bottom-upproces was het uitgangspunt *"als je bezig gaat met deze problematiek moet je de boeren eerst meekrijgen"*. De afweging voor de landbouw betrokkenen was: *"of je zit aan het stuur, of het overkomt je"*.

Gaande het gebiedsproces wordt de veenweideopgave op gebiedsniveau steeds breder getrokken en neemt de integraliteit van het gebiedsproces toe. Een belangrijke verklarende factor hiervoor is de vaststelling in 2021 van het Veenweideprogramma 2021-2030 met nieuwe doelen op gebied van CO₂-reductie en een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van het watersysteem. Verhoging van het waterpeil en een landbouwsector die om kan gaan met hogere waterstanden worden gezien als de belangrijkste sleutels voor CO₂-reductie. Een hoger waterpeil is en blijft een gevoelig onderwerp voor de landbouw en ligt ook politiek gevoelig op provinciaal niveau. Draagvlakverwerving en behoud onder de gebiedspartijen en met name de landbouwsector wordt dan ook als van cruciaal belang gezien. Een beleidsadviseur van de afdeling Groen van de provincie illustreert: *"Het belangrijkste punt van het Veenweideprogramma is hoe we veenoxidatie stoppen en hoe we ervoor kunnen zorgen dat we toch geleidelijk in samenwerking met bewoners van het gebied en de mensen die daar werken het peil geleidelijk hoger kunnen krijgen"*.

De gebiedsactoren provincie en waterschap zijn het erover eens dat samenwerking tussen verschillende beleidssectoren nodig is voor realisatie van de veenweideopgaven. Ze delen de opvatting dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen de verschillende opgaven. Het toekomstperspectief voor de landbouw is bijvoorbeeld bepalend voor hoever de waterpeilen kunnen worden opgezet, maar anderzijds bepaalt de hoogte van de (grondwater)waterpeilen welke mogelijkheden er nog zijn voor de landbouw in de toekomst.

Wat betreft biodiversiteit en natuur ligt de nadruk bij de meeste gebiedspartijen op agrarische natuur: bloemrijke akkerranden en weidevogelbeheer. Behoud van een toekomstperspectief voor de landbouw is daarbij wel dé voorwaarde. Een respondent uit de landbouwsector ziet bijvoorbeeld binnen de huidige bedrijfsvoering verschillende manieren om invulling te geven aan doelen op het gebied van natuur en biodiversiteit: *"Verschralen, perceelranden en acceptatie dat het wat natter wordt"*. Aan de andere kant: *In ADD Noord waar 'Aanvalsplan Grutto' gaat spelen, wil het gebied helemaal inzetten op het creëren van een sterk weidevogellandschap"*. Als kanttekening geeft hij aan dat de gangbare boeren in het gebied hier wellicht voor terug zullen deinzen, omdat het ingrijpende aanpassingen van de bedrijfsvoering zal vragen, bijvoorbeeld een ander stalsysteem en geen drijfmest meer.

Wij observeren dat het behoud van een duurzaam perspectief voor de landbouw als de hoofdopgave wordt beschouwd bij de planvorming op gebiedsniveau in relatie tot de bodemdaling en de klimaatopgave, en dus een beperkte integrale framing van de veenweideopgaven. Een respondent van de landbouw illustreert: *"De opgave is voor mij een landbouw met perspectief, rekening houdend met provinciale opgaven van CO₂-reductie en verminderen bodemdaling"*. Door de boeren wordt wel geaccepteerd dat er beperkingen komen, en zij accepteren dat er iets aan bodemdaling gedaan moet worden, maar er moet voor het toekomstperspectief van de landbouw wel voldoende tegenover staan én dat vereist maatwerk. Hij vervolgt: *"Je moet kijken naar het gebied, dat is niet vlak. Het ene perceel heeft [van een hoger waterpeil] geen last, het andere perceel is bijna niet meer te gebruiken. Het vergt maatwerk om te zorgen dat een bedrijf perspectief houdt. Ik accepteer dat er beperkingen komen, maar dan wel met de garantie dat beperkingen financieel of in termen van grond worden gecompenseerd, zodat het bedrijf kan doorgaan."* Het behoud van een toekomstperspectief van de landbouw wordt breed gedeeld, ook door betrokkenen vanuit andere sectoren, bijvoorbeeld vanuit het dorpsbelang van Aldeboarn. De landbouw is dermate bepalend voor het hele gebied dat ook de leefbaarheid van het dorp afhankelijk is van de mate waarin de landbouw in het gebied kan floreren. Een vertegenwoordiger van Plaatselijk Belang Aldeboarn illustreert: *"Een landbouw die bloeit, vooruit kan, is ook in belang van het dorp. Een bloeiende landbouw is een voorwaarde dat het dorp leefbaar is"*.

2.5.2 Betrokkenheid en interactie tussen subsystemen

In deze subparagraaf beantwoorden we de vraag in welke mate er sprake is van een integrale betrokkenheid van subsystemen bij de framing en aanpak van de veenweideproblematiek en waarom. We spreken van veel integratie als er meerdere, verschillende relevante stakeholders samenwerken aan de integrale framing en aanpak van de veenweideproblematiek. Er is weinig integratie als de verschillende relevante stakeholders beperkt of niet samenwerken aan de framing en aanpak van de veenweideproblematiek.

Het gebiedsproces in ADD is van start gegaan vanuit de agrarische Gebiedscoöperatie It Lege Midden en burgerorganisatie Stichting Beekdallandschap Koningsdiep met de bottom-up-ontwikkeling van de gebiedsvisie "Romsicht: een ruimere kijk op veenweide" in reactie op de Veenweidevisie 2015 van de provincie (zie paragraaf 2). Er is vanaf de start van het gebiedsproces door de gebiedspartijen gekozen voor een samenwerking tussen overheden, boeren en burgers. Kenmerkend is het motief van de samenwerking zoals verwoord in de conclusies van het visiedocument Romsicht (2017): *(..) "wij opereren niet vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, maar als gelijkwaardige partners. De open samenwerking tussen de drie betrokken partijen: boeren, burgers en overheid heeft ons inziens zijn vruchten afgeworpen."* (Gebiedscoöperatie It Lege Midden en Stichting Beekdallandschap Koningsdiep | de Nije Boarn, 2017: 26). Volgens een voormalige projectleider van de provincie blijft het ook in het Veenweideprogramma belangrijk om *"van onderop, in nauw overleg met de betrokken boeren en [agrarische] natuurverenigingen te komen tot een aanpak die ook als voorbeeld kan dienen in de andere kansrijke veenweidegebieden"*.

Met de samenstelling van de gebiedscommissie die in 2021 van start is gegaan is de bottom-up-samenwerking verbreed met vertegenwoordiging van de sectoren recreatie & toerisme en natuur en milieu. Wij hebben echter wel de indruk dat de provincie en het waterschap en de gebiedspartijen er met een sterke vertegenwoordiging van de landbouw in de gebiedscommissie en het coördinatieteam, voor wilden zorgen dat het landbouwbelang in het gebiedsproces om te komen tot een ontwerp-integraalgebiedsplan niet geschaad zou worden. Bovendien is de werkgroep water en landbouw direct van start gegaan en heeft daarmee een voorsprong op de andere werkgroepen. De sterke vertegenwoordiging van de landbouw in de

procesorganisatie zou ertoe kunnen leiden dat andere belangen minder aandacht krijgen. De geïnterviewden delen dit beeld overigens niet, zij geven aan dat ze het gevoel hebben dat alle belangen vertegenwoordigd zijn in het gebiedsproces en dat dit niet 'op basis van getal' is.

Opvallend is ook dat de natuurafdeling Groen van de provincie niet is aangehaakt bij het ADD-gebiedsproces. Een beleidsadviseur van deze afdeling geeft aan: *"Het Veenweideprogramma heeft een zelfstandig programmateam die al lang onderweg zijn. We weten van het bestaan"*. Het waterschap daarentegen is wel sterk vertegenwoordigd in het gebiedsproces. Een respondent van het waterschap licht toe: *"Er is binnen het waterschap een team van zes mensen bezig met ADD, waaronder een hydroloog voor uitvoerend werk, een ecooloog en een platformer die in trajecten waar het praktisch wordt meedoet aan overleg"*. Verder is het waterschap betrokken bij diverse onderzoeken en pilots in het gebied (zie paragraaf 2.4).

Na verloop van tijd gaan andere partijen en sectoren actiever meedoen in het gebiedsproces. Met de komst van het ontwerpteam eind 2021 is de inbreng van andere sectoren dan landbouw en water verbreed met de deelname van vertegenwoordigers uit de hoek van ecologie en cultuurhistorie in het proces om te komen tot een ontwerp-integraalgebiedsplan. Andere sectoren zoals recreatie & toerisme, energietransitie en rood hebben geen zitting in het ontwerpteam, maar geven input vanuit de werkgroepen die de gebiedscommissie al bij aanvang in 2021 heeft ingesteld.

Met de start van het ontwerpteam en de uitwerking van droogleggingsscenario's om te komen tot een optimalisatiescenario voor ADD Zuid als tussenstap voor de ontwikkeling van een ontwerp-integraalgebiedsplan lijkt ecologische kennis meer gewicht te krijgen. Het valt daarbij op dat ecologische expertise sterk is vertegenwoordigd in het ontwerpteam met in totaal vijf ecologen.

Wij concluderen dat het krachtenveld rond de samenwerking tussen stakeholders sinds de start van het gebiedsproces is verschoven naar een sterkere inbreng vanuit ecologie. Een respondent uit de landbouw-sector zegt hierover: *"Ecologen gaan uit van wat wenselijk is vanuit hun visie, maar worden gecorrigeerd vanuit andere teamleden [ontwerpteam] t.a.v. wat haalbaar is. Ik heb soms het idee dat je van alles kunt willen, maar het moet wel inpasbaar zijn"*.

2.5.3 Integrale en samenhangende beleidsdoelen

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag in welke mate er gewerkt wordt aan integrale doelen in het gebiedsproces en waarom. We spreken van veel integratie wanneer er sprake is van gedeelde en samenhangende doelen en een gezamenlijk strategie voor aanpak van de veenweideproblematiek in het gebied. Er is weinig integratie als zorgen over verschillende veenweideopgaven leiden tot verschillende doelen van stakeholders en er beperkte samenhang is tussen deze doelen.

Wij hebben de indruk dat er op gebiedsniveau (nog) geen gezamenlijke doelen zijn voor de veenweide in het algemeen en natuur en biodiversiteit in het bijzonder. Natuurdoelen zijn beperkt tot doelen in relatie tot agrarische natuur. Daarbij is beperkt aandacht voor de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied De Deelen, dat wel in het plangebied ligt. Wel is er aandacht voor de agrarische gronden rondom dit Natura 2000-gebied. Er wordt natuurlijk nog wel hard gewerkt aan de ontwikkeling van een concept-integraalgebiedsplan dat volgens de huidige planning eind 2022 gereed moet zijn voor inspraak en besluitvorming.

Een belangrijke verklarende factor voor het (nog) ontbreken van gezamenlijke doelen op gebiedsniveau is dat het Veenweideprogramma 2021-2030 weinig concreet is in termen van de te nemen maatregelen in relatie tot het combineren van de opgaven op gebied van tegengaan van bodemdaling en CO₂-reductie, een toekomstperspectief voor de landbouw en een robuust en klimaatbestendig watersysteem. Ook is het beschikbaar komen van de geschatte benodigde financiële middelen (in totaal 500 miljoen) voor de uitvoering van het gehele programma nog onzeker. Wij hebben de indruk dat hiermee gepaard gaande onzekerheid over wat haalbaar is op gebiedsniveau (met name door het nog ontbreken van flankerend beleid) het formuleren van gezamenlijke doelen in de weg staat (zie verder paragraaf 2.5.4).

Op gebiedsniveau van ADD is de ontwikkeling van een ontwerp-integraalgebiedsplan een zoekproces waarin de gebiedsdoelen en te nemen (inrichting)maatregelen 'al pratende' en 'experimenterende' in het gebiedsproces op elkaar afgestemd worden. Bovendien is het uitgangspunt in het Veenweideprogramma 'dynamisch

programmeren'; dat wil zeggen dat niet alle opgaven tegelijk worden aangepakt, omdat niet al het benodigde geld is verzekerd. Ook moeten er nog veel kennisvragen worden opgepakt voordat de doelen uitgewerkt kunnen worden (zie paragraaf 2.4).

Opvallend is dat de partijen die ook betrokken waren bij de ontwikkeling van het visiedocument Romsicht (2017) de gebiedsdoelen voor ADD breder zien dan de veenweidedoelen zoals opgenomen in het Veenweideprogramma. De volgende passage uit een verslag van een zogenaamd bijpraatmoment georganiseerd door het coördinatieteam met boeren en andere gebiedspartijen in januari 2022 is illustratief: *"De [onze] ambitie is breder dan veenweide alleen. Doel is het versterken van de vitaliteit van het gebied als geheel – voor de lange termijn".* Volgens de vertegenwoordigster van de burgerorganisatie Stichting Beekdallandschap Koningsdiep (en nu de projectleider gebied) staat *"het versterken van de vitaliteit van het gebied als geheel vanaf het begin van het proces centraal"*.

Wij concluderen dat een integrale gebiedsaanpak om de beleidsdoelen uit het Veenweideprogramma en de gebiedsdoelen te verbinden en waarbij naast landbouwdoelen (i.e. een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw), ook andere doelen mee worden genomen zoals recreatie & toerisme, energietransitie en natuur en biodiversiteit door alle gebiedspartijen breed wordt gesteund. Er zal nog wel een flinke stap gemaakt moeten worden, vooral in relatie tot de verbetering van de waterkwaliteit, wat het belangrijkste probleem is in het Natura 2000-gebied De Deelen. De gebiedspartijen verwachten echter dat het bieden van een toekomstperspectief voor de landbouw zal bijdragen aan het oplossen van verschillende andere opgaven in het gebied.

2.5.4 Een coherente mix aan beleidsinstrumenten

In deze subparagraaf beantwoorden we de vraag in welke mate er sprake is van integratie van instrumenten in/voor het gebiedsproces en waarom. Er is sprake van veel integratie als er procedurele instrumenten worden ingezet die integratie bevorderen en er sprake is van een coherente instrumentenmix. Er is beperkte integratie als het probleem wordt aangepakt met instrumenten van één subsysteem, er geen procedurele instrumenten zijn op systeemniveau en er geen samenhang is tussen instrumenten.

De provincie zet in op een gebiedsgerichte integrale aanpak om de doelen uit het Veenweideprogramma 2021-2030 te realiseren en de uitwerking van 'maatwerk' (inrichting)maatregelen op gebiedsniveau, weliswaar volgens gebiedsactoren met een toenemende nadruk met het verloop van tijd op het realiseren van de klimaatopgave (CO₂-reductie en tegengaan van bodemdaling). Hiermee bouwt de provincie voort op het bottom-up gebiedsproces in ADD dat in december 2016 op basis van de Veenweidevisie 2015 is gestart (zie paragraaf 2.2). De integrale gebiedsaanpak van de provincie is een procedureel instrument om af te stemmen tussen de verschillende ambities en belangen van betrokken gebiedspartijen (toekomstperspectief voor de landbouw en het versterken van de biodiversiteit, van natuur & landschap en recreatie & toerisme en energietransitie) en het maken van (lastige) keuzes in het proces om te komen tot een ontwerp-integraal gebiedsplan (zie paragraaf 2.4).

Wij concluderen dat er voldoende procedurele instrumenten zijn in relatie tot de organisatie van het gebiedsproces, waaronder de gebiedscommissie en werkgroepen, het coördinatieteam, de werkgroep flankerend beleid en het ontwerpteam (zie paragraaf 2.3).

De provincie wil met flankerend beleid zorgen voor een coherente en effectieve financiële instrumentenmix. De ontwikkeling daarvan is volgens gebiedsactoren echter (te) laat op gang gekomen. De gebiedsactoren voelden vanaf de start van het gebiedsproces de urgentie om de compensatie van de negatieve gevolgen van het verhogen van de waterpeilen voor het vermogen en inkomen van boeren op te pakken. De provincie heeft echter ingezet om eerst bestuurlijke afspraken te maken over de inhoud van het flankerend beleid. De voortdurende onduidelijkheid over de zogenaamde systematiek voor de nadeelcompensatie, met name in relatie tot uitkopen, verplaatsen van agrarische bedrijven en afwaarderen van grond, betekent onzekerheid voor de betrokken agrarische bedrijven. Dit heeft tot vertraging geleid bij de ontwikkeling van het ontwerp-integraalgebiedsplan en is een risicofactor voor behoud van het draagvlak onder boeren in het gebied. Illustratief voor urgentie van de financiële onderbouwing van het ontwerp-integraalgebiedsplan is de vraag van de gebiedscommissie ADD in de begeleidende brief bij het jaarverslag 2021 Aldeboarn–De Deelen van de

gebiedscommissie aan betrokken overheden om het gebied “*meer financiële zekerheid te bieden*”, en het verzoek om “*vooruitlopend op de definitieve vaststelling van het gebiedsplan door te kunnen gaan met het uitvoeren van no-regret-maatregelen en eventuele strategische grondaankopen*”.

Met betrekking tot agrarisch natuurbeheer zijn er verschillende regelingen waar boeren in ADD nu al gebruik van maken, veelal jaarlijkse beheervergoedingen voor inkomstenderving, zoals weidevogelpakketten en waterpakketten (KRW) vanuit het ANLb en vergoedingen uit Aanvalsplan Grutto. Voor de nabije toekomst worden andere instrumenten verwacht, zoals eenmalige vergoedingen voor afwaardering van grond in relatie tot vermogensschade als gevolg van de vernatting. Het combineren van regelingen kan mogelijk leiden tot dubbelingen in vergoedingen wanneer ze op dezelfde percelen van toepassing zijn. Een knelpunt van stapelen kan op het agrarisch bedrijf ontstaan als gevolg van de verschillende maatregelen en eisen (inhoud/voorwaarden). Knelpunt bij stapelen kan ook organisatorisch zijn (bijv. verschillende subsidieloketten, verschillende bronnen van subsidies, zoals rijksoverheid of provincie). Regelingen zoals ANLb, de GLB-pilot Veenweide en Aanvalsplan Grutto betreffen verder allemaal inkomenscompensatie, waarbij stapelen kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun. De provincie wil toe naar een vergoeding voor inkomens- en vermogensschade als gevolg van de vernatting vanuit het Veenweideprogramma, bijvoorbeeld in grond of geld. Stapeling zal aan de orde zijn wanneer boeren naast dit provinciale bedrag ook andere subsidies ontvangen die te maken hebben met inkomenscompensatie.

Wij concluderen dat er (nog) geen consistente instrumentenmix voor het gebied voorhanden is in relatie tot het financiële instrumentarium. Gaandeweg zijn voor de realisatie van de veenweideopgaven in ADD subsidies beschikbaar gekomen vanuit verschillende beleidsprogramma's (zie paragraaf 2.4.4 'Koppelen van financieringsbronnen'). We signaleren dus dat er vanuit meerdere subsystemen instrumenten (met name financiën) beschikbaar zijn gekomen, zoals budget uit de klimaatenvolop, Impulsgelden, IBP-Vitaal Platteland, GLB pilot Veenweide en de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. Vanuit deze programma's worden verschillende voorwaarden gesteld waar een subsidie aan besteed kan worden, en zijn dus niet 'vrij' in te zetten door de gebiedsactoren. Zij ervaren de stapeling van de verschillende regelingen en daarmee samenhangende complexiteit en restricties als een beperking voor hun flexibiliteit in handelen, met name in relatie tot de benodigde grondaankopen en afwaarderingen. Bovendien leidt de huidige onduidelijkheid over het uitvoeringsbudget om maatregelen daadwerkelijk uit te kunnen voeren en om de schade voor de agrarische bedrijven te kunnen compenseren volgens de gebiedscommissie onder betrokken boeren tot onrust en onzekerheid (Jaarverslag 2021, Aldeboarn - De Deelen).

2.6 Conclusies

De ontwikkeling van een ontwerp-integraalgebiedsplan en het flankerend beleid is medio 2022 nog volop in beweging. Er wordt in ADD Zuid gewerkt aan een zogenaamd optimalisatiescenario en het was de verwachting van het coördinatieteam dat er in de zomer van 2022 gestart kon worden met individuele agrarische bedrijven in dit deelgebied en in de tweede helft van 2022 in ADD Noord. Het streven van het coördinatieteam was oorspronkelijk dat het concept-ontwerpgebiedsplan voor het gehele gebied eind 2022 klaar zou zijn. Dat heeft inmiddels vertraging opgelopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat er nog veel onzekerheden zijn, zoals bijvoorbeeld rond het flankerend beleid en nieuwe agrarische verdienmodellen. Ook wordt er nog volop geëxperimenteerd op bedrijfsniveau om meer inzicht te krijgen in vragen op het vlak van waterbeheer, zoals bijvoorbeeld de vraag of het verhogen van de slootpeilen leidt tot een verhoging van het grondwaterpeil en daarmee tot minder CO₂-uitstoot (zie paragraaf 2.4.2 'Experimenteren'). Deze en andere onzekerheden zullen de ontwikkeling van het zogenaamde optimalisatiescenario als belangrijke tussenstap om te komen tot een ontwerp-integraalgebiedsplan en de beoogde maatregelen zeker beïnvloeden.

Op basis van deze gebiedsverkenning kunnen we voor de periode tot medio 2021 de volgende overkoepelende conclusie trekken:

Er is sprake van beperkte integrale framing van het beleidsprobleem op gebiedsniveau. De gebiedsactoren, provincie en waterschap erkennen weliswaar dat de doelen uit het Veenweideprogramma 2021-2030, waarmee de gebiedsactoren mee aan de slag zijn gegaan, samenhangen en dat er een bottom-up-aanpak nodig is om te komen tot een ontwerp-integraalgebiedsplan; maar wij hebben de indruk gekregen dat een

toekomstperspectief voor de landbouw in het gebiedsproces dé hoofdpoging is. Er is brede betrokkenheid van verschillende sectoren in het gebiedsproces waarbij vertegenwoordiging van de landbouwsector vanaf de start een constante is en andere sectoren wisselend aanhaken in het verloop van de tijd. Er wordt door de gebiedsactoren gewerkt aan verbinding tussen de beleidsdoelen uit het Veenweideprogramma en de gebiedsdoelen (versterken van de vitaliteit van het gebied als geheel), maar hierbij worden andere doelen dan die in relatie tot de landbouwsector meegenomen als zogenaamde koppelkansen, zoals recreatie & toerisme, energietransitie en natuur en biodiversiteit. De mate van integratie ten aanzien van instrumenten is tot nu beperkt en er is dan ook nog geen sprake van een consistente instrumentenmix. Daar wordt wél aan gewerkt.

Op basis van deze algemene gebiedsanalyse zijn - in samenspraak met leden van het coördinatieteam - twee onderwerpen geselecteerd waarop een nadere analyse is uitgevoerd. Dit betreft de volgende twee onderwerpen:

1. *Integratie natuurdoelen in gebiedsproces* - Uit de verkenning van het gebiedsproces in ADD blijkt dat betrokken overheden en maatschappelijke organisaties een gebiedsgerichte aanpak zien als de weg naar een integraal gebiedsplan. In de verdiepende fase onderzoeken we op welke wijze en in welke mate de natuurdoelen van het Natura 2000-gebied De Deelen geïntegreerd worden in het gebiedsproces van ADD, en welke rol waterkwaliteit hierbij speelt. De integratie van deze Natura 2000-doelen in het ADD-gebiedsproces is in de algemene analyse van het gebiedsproces (in dit hoofdstuk) maar beperkt aan de orde gekomen vanwege de nadruk op natuur in het agrarisch gebied. In de analyse kijken we naar de factoren die aan de (beperkte) integratie van de Natura 2000-doelen in het gebiedsproces ten grondslag liggen: in hoeverre willen, kunnen en/of moeten gebiedspartijen de natuuropgave van De Deelen meenemen in het gebiedsproces en welke kansen liggen er mogelijk voor meer integratie?
2. *Stapelen programma's en regelingen* - Uit de verkenning van het gebiedsproces in ADD blijkt dat een consistente instrumentenmix voor het gebiedsproces vooralsnog ontbreekt. Het moeten stapelen van programma's en regelingen door de gebiedspartners in ADD wordt dan ook als lastig ervaren. Dit speelt met name rond het (tijdig) beschikbaar krijgen van subsidies die door agrarische bedrijven kunnen worden gebruikt om agrarisch inkomsten- en vermogensverlies te compenseren. We onderzoeken in de verdiepende fase welke verschillende regelingen er zijn voor inkomsten- en vermogensverlies op het agrarisch bedrijf en op welke manier eraan gewerkt wordt om deze te kunnen stapelen. Welke kansen liggen er voor het ontwikkelen van een consistente instrumentenmix?

2.7 Nieuwe ontwikkelingen in het gebiedsproces

Vanwege de dynamiek in het gebiedsproces ADD en de relevante beleidsomgeving, hebben we in de analyse van het gebiedsproces enkele recentere beleidsontwikkelingen (2021-2023) niet mee kunnen nemen. We noemen hierbij de belangrijkste:

1. *Het Nationaal Programma Landelijk Gebied* – Het Rijk heeft aangegeven de verschillende opgaven op het gebied van stikstof/natuur, waterkwaliteit en klimaat (o.a. veenweideproblematiek) integraal te willen aanpakken in het NPLG (i.v.). Deze aanpak is nog niet uitgewerkt, maar wel duidelijk is dat de gebiedsgerichte aanpak hierin centraal zal staan en provincies aan de lat staan voor de precieze uitwerking hiervan. Vooruitlopend hierop heeft het Rijk in het kader van de versnellingsagenda NPLG al een aantal projecten/gebieden geselecteerd die vooruitlopend op de provinciale plannen al budget krijgen om hun plannen (deels) uit te voeren. Ook ADD is in dit kader geselecteerd en krijgt hierdoor de beschikking over 22 miljoen euro voor o.a. afwaardering van landbouwgrond.
2. *Integrale visie* – Vanuit het gebiedsproces ontstond in de loop van 2022 de behoefte om de ontwikkeling van het integrale gebiedsplan in een breder en langjarig perspectief (voor de periode na 2030) te plaatsen. Hiertoe wordt vanaf het najaar van 2022 gewerkt aan overkoepelende integrale gebiedsvisie naast de ontwikkeling van het gebiedsplan en concrete pilots en projecten.
3. *Waterpeilen* - Ondertussen is vanuit het gebiedsproces ook de gedachte opgekomen om het verhogen van de waterstanden in het gebied (deels) te regelen via een Peilbesluit. Dit betekent dat voor compensatie van grondeigenaren gebruik kan worden gemaakt van een volledige schadevergoeding van vermogensverlies en verlies aan inkomen. Eventueel kan op deze manier ook medewerking van (een beperkte groep) grondeigenaren worden afgedwongen. Uitgangspunt vanuit het gebiedsproces blijft dat meeste

grondeigenaren vooraf moeten instemmen met hogere waterstanden, maar de wens bestaat ook om besluitvorming niet altijd af te laten hangen van 100% vrijwillige medewerking (zie verder hoofdstuk 4).

3 Integratie natuurdoelen

3.1 Inleiding

Uit de verkenning van het gebiedsproces in ADD (zie hoofdstuk 2) blijkt dat betrokken overheden en maatschappelijke organisaties een gebiedsgerichte aanpak zien als de weg naar een integraal gebiedsplan. Hierin staan een toekomstbestendig watersysteem, een toekomstperspectief voor de landbouw samen met vermindering van de CO₂-uitstoot (uit het veen) en bodemdaling centraal. Natuur is hierin een mogelijke koppelkans. Op instrumentenniveau staat agrarisch natuurbeheer in het gebiedsproces centraal als het gaat om het versterken van natuur en biodiversiteit in het gebied (zie verder hoofdstuk 4).

In dit hoofdstuk onderzoeken we op welke wijze en in welke mate de natuurdoelen van het Natura 2000-gebied De Deelen geïntegreerd worden in het gebiedsproces van ADD, en welke rol waterkwaliteit hierbij speelt. Daarnaast kijken we naar de verklarende factoren die hieraan ten grondslag liggen en welke kansen er zijn voor het versterken van de integratie. Het belang van ecologie in het ADD-gebiedsproces wordt gewaarborgd door deelname van mensen namens Staatsbosbeheer (SBB), waterecologen van het waterschap Fryslân en ecologen van Altenburg en Wymenga Ecologisch Onderzoek (A&W) in de werkgroep ecologie en het zogenaamde ontwerpteam. In het gebiedsproces is er volgens het coördinatieteam ook aandacht voor de waterkwaliteit in het gebied en wordt het belang van rust meegewogen in de discussie over een mogelijke denkrichting wat betreft recreatie en toerisme.

We beginnen in paragraaf 3.2 met het beschrijven van de bestaande natuuropgave van het Natura 2000-gebied De Deelen. Daarna gaan we in op het ADD-gebiedsproces en de manier waarop de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen hierin zijn/worden meegenomen (paragraaf 3.3). Vervolgens gaan we in op belangrijkste verklaringen voor de gevonden mate van beleidsintegratie m.b.t. de Natura 2000-doelen in het gebiedsproces ADD (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 verkennen we vervolgens de belangrijkste kansen voor verdere integratie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen in het ADD-gebiedsproces. We sluiten dit hoofdstuk af met een overkoepelende conclusie (paragraaf 3.6).

3.2 Natura 2000-gebied De Deelen

Gebiedsbeschrijving

De Deelen is een laagveengebied dat in het ADD-deelplangebied Zuid ligt. Het grondgebied behoort bij de gemeente Heerenveen. De Deelen is ruim 500 hectare groot en, op een aantal particuliere percelen na, in eigendom en beheer bij Staatsbosbeheer. De begrenzing van De Deelen is bepaald aan de hand van de ligging van de leefomgeving van de vogels waarvoor het gebied is aangewezen en valt samen met het in 1991 aangewezen Vogelrichtlijngebied Deelen (RVO, 2015).

Het gebied is een restant van een vrijwel aaneengesloten veengebied dat zich in het holocene aan de westrand van het Drents Plateau heeft gevormd. In de loop van de tijd is er een moerasgebied ontstaan met een groot oppervlak aan water (45% van het gebied) en een stelsel van petgaten, rietland, struweel en graslandvegetaties, waarvan plaatselijk schraallanden. In De Deelen is pas aan het begin van de vorige eeuw met vervenen begonnen en daarom zijn de petgaten betrekkelijk jong. Het gebied is van betekenis voor moerasbroedvogels als de purperreiger en zwarte stern, die vanouds in dit gebied broeden, en voor overwinterende ganzen en eenden.

Het gebied is eind 2009 aangewezen als Natura 2000-gebied². De Deelen is als Vogelrichtlijngebied belangrijk voor vijf vogelsoorten die broeden binnen het gebied. Dit zijn de roerdomp, de purperreiger, de bruine kiekendief, de zwarte stern en de rietzanger. Daarnaast biedt De Deelen rust en ruimte aan zeven

² Deelen behoort tot het Natura 2000-landschap 'Meren en Moerassen'

niet-broedvogelsoorten, namelijk de grote zilverreiger, de kolgans, de grauwe gans, de brandgans, de smient, de slobend en het nonnetje. Ook is De Deelen belangrijk voor twee niet-vogelsoorten: de gestreepte waterroofkever en de meervleermuis. Voor elf van de genoemde soorten geldt dat de omvang en kwaliteit van het leefgebied behouden moeten blijven en voor drie soorten (de bruine kiekendief, de zwarte stern en de gestreepte waterroofkever) zal de omvang en de kwaliteit van het leefgebied uitgebreid en verbeterd moeten worden (RVO, 2015)³.

Binnen de begrenzing van De Deelen vinden activiteiten plaats in het kader van natuurbeheer. Een deel van het gebied wordt verveend of is in agrarisch gebruik en er wordt gewandeld en geschaatst door bewoners en recreanten. Ook vindt er jacht, beheer en schadebestrijding (muskusratten) plaats (RVO, 2015). De Deelen heeft geen openbaar vaarwater, je kan er alleen wandelen en fietsen. Volgens een respondent van A&W komen er wel 60.000 mensen per jaar op bezoek. Het dorp Aldeboarn wil een betere verbinding met De Deelen, een fietspad vanuit het dorp. Nadrukkelijk aandachtspunt daarbij is volgens de respondent van A&W dat de natuurwaarden in De Deelen geen negatief effect mogen ondervinden.

De natuurwaarden in De Deelen zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van een relatief hoge waterstand en de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het peilverschil tussen Natura 2000-gebied De Deelen en landbouwpercelen in het omringende landbouwgebied is groot. De polders ten zuiden van het gebied zijn in het verleden uitgeveend en liggen 2-3 meter lager. Hierdoor ontstaat wegzijging van water van De Deelen naar de omgeving. Met het oog op de natuurdoelen van De Deelen is het niet wenselijk dat het peilverschil in de toekomst verder zal toenemen. Respondenten gaven aan dat in tegenstelling tot veel andere Natura 2000-gebieden De Deelen een “*apart*” gebied is, omdat het in hydrologisch opzicht geen deel uitmaakt van het omringende landbouwgebied. De Deelen ligt veel hoger dan de omringende polders, waardoor de hydrologische uitwisseling beperkt is tot wegzijging naar de omringende polders.

Kernopgave en huidige knelpunten

De instandhoudingsdoelen in De Deelen hebben alleen betrekking op watervogels, de gestreepte waterroofkever en de meervleermuis. Binnen de gebiedsbegrenzing van De Deelen is de kernopgave (RVO, 2015: 24):

- nastreven van een meer evenwichtig systeem (waterkwaliteit, waterkwantiteit en hydromorfologie): waterplantengemeenschap (voor zwarte stern en vissen en insecten zoals de gestreepte waterroofkever);
- herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en tegengaan verdroging voor rietmoerasvogels, zoals roerdomp, purperreiger.

Volgens een respondent van Staatsbosbeheer zijn de belangrijkste knelpunten in relatie tot de bovengenoemde kernopgave de realisatie van verlandingsvegetaties en de matige kwaliteit van het oppervlaktewater: *“Wat je wilt is de verlanding van de petgaten op gang brengen. Dat kan binnen 40 jaar, dan heb je volledige verlanding, maar dat treedt in De Deelen niet meer op vanwege vervuiling van de bodems”*. De waterbodem in De Deelen zijn in het verleden sterk vervuild met fosfaat (door inlaat van boezemwater uit de Hooivaart). Later in het gesprek geeft deze respondent aan: *“We laten beter water in (uit een nabijgelegen zandwinplas) en langzamerhand komt de verlanding op gang. We zitten een beetje op een kantelpunt: het gaat goed, het gaat niet goed (...) We hebben nu een warm voorjaar gehad, en dan nemen de algen het weer over, en dus zitten we nu weer in een groene soep (...) Als je (de interne) eutrofiëring op wilt lossen dan moet je de bagger eruit halen. Het is gigantisch veel en het is hele dunne drab en dat is bijna niet te doen” (...) Baggeren is best wel een hele lastige en dure oplossing, want er ontstaat steeds nieuwe bagger”*.

Respondenten van A&W geven aan dat het langzaam opgang komen van verlandingsprocessen en het belang van een goede waterkwaliteit hierbij de belangrijkste knelpunten zijn voor realisatie van de instandhoudingsdoelen, omdat de doelsoorten waterafhankelijk zijn. Zij geven ook aan dat: *“er tal van studies zijn gedaan en experimenten zijn geweest om de verlanding op gang te brengen, onder andere droogvalproeven, compartimentering, uitsluiting grazers. Het is erg ingewikkeld”*.

³ In het Natuurbeheerplan Fryslân 2022 is een lijst van soorten opgenomen waarvoor de provincie Fryslân een bijdrage wil leveren aan de instandhouding door middel van agrarische natuurbeheer. Drie doelsoorten van De Deelen staan op deze lijst: purperreiger, zwarte stern en de meervleermuis.

Een watersysteemrapportage van De Deelen uit 2013 laat zien dat het probleem van de waterkwaliteit al decennia speelt in De Deelen: *In verschillende perioden (vanaf 1992 tot en met 2012) zijn er verschillende maatregelen uitgevoerd ter verbetering van de waterkwaliteit om een meer natuurlijk functionerend hydrologisch en ecologisch systeem te verkrijgen. De Deelen kampt na ruim 20 jaar herstelmaatregelen nog steeds met hoge fosfaatgehalten. Externe eutrofiëring door water afkomstig uit de Hooivaart (boezemwater), de zandwinplas en regenwater speelt geen belangrijke rol. De externe belasting met fosfaat is ruim onder de kritische P-belasting. Door interne eutrofiëring komen echter wel veel voedingsstoffen in het oppervlakte-water terecht, met name fosfaat uit de waterbodem en mogelijk ook door erosie van de legakkers. Deze interne eutrofiëring wordt waarschijnlijk versterkt door de verhoogde alkaliniteit van het inlaatwater* (Van Herpen en Groenendijk (2013, samenvatting)).

De respondenten van SBB en A&W zijn het erover eens dat de oplossing voor de matige waterkwaliteit in De Deelen binnen de gebiedsbegrenzing van het Natura 2000-gebied liggen, en niet in het omringende landbouwgebied, omdat het niet realistisch is om de waterpeilen in het landbouwgebied ten zuiden van de Hooivaart zover op te zetten dat het een positieve impact heeft op de waterkwaliteit in De Deelen. Er zal dan geen landbouw meer mogelijk zijn en bovendien een toename van de externe belasting van het gebied door inspoelen van fosfaatrijk water uit omringende landbouwpercelen.

Uit de interviews blijkt verder dat er veel vragen en onzekerheden zijn of maatregelen die al zijn genomen binnen De Deelen om de waterkwaliteit te verbeteren ook daadwerkelijk het verwachte positieve effect zullen hebben. Voorbeelden hiervan zijn de inlaat van water uit een zandwinplaats aan de zuidkant van De Deelen (dit water is alkalisch/heeft een hogere PH waarde waardoor organisch materiaal afgebroken wordt dat in slib en veen zit); hogere peilen (meer waterdiepte geeft meer kans op algenvorming en algenvorming kan weer leiden tot bagger); en flexibele peilen (kunnen tot instabiele oevers leiden en daarmee weer bagger).

De Deelen maakt deel uit van het KRW-waterlichaam 'Laagveenplassen Friesland'. Het waterlichaam omvat vijf geïsoleerde laagveenplassen met een oppervlakte groter dan 250 ha: Alde Feanen, De Deelen, Lindevallei, Rottige Meente/Brandemeer en Easterskar. Deze plassen hebben de KRW-status 'sterk veranderd' meegekregen. Aan deze status hangen specifieke eisen met betrekking tot de waterkwaliteit. De Deelen is als Natura 2000-gebied ook een beschermd gebied onder de KRW, en omdat de doelsoorten waterafhankelijk zijn en de waterkwaliteit voor de doelsoorten hier onvoldoende is, zou er vanuit de KRW dus wel wat moeten gebeuren. Er zijn voor verbetering van de waterkwaliteit binnen de gebiedsgrenzen van De Deelen echter geen financiële middelen beschikbaar gesteld door het waterschap (RVO, 2015).

Herziening beheerplan

Het bestaande - en wettelijk verplichte – Natura 2000-beheerplan voor De Deelen is vastgesteld in 2015 en liep aanvankelijk tot 2021. In september 2021 heeft GS besloten de beheerplanperiode voor alle Natura 2000-beheerplannen te verlengen met zes jaar. Volgens een respondent van het Natura 2000-team van de provinciale afdeling Groen staat voor een aantal natuurgebieden de herziening van het beheerplan in de planning en zijn hiervoor evaluaties in gang gezet. Daarbij hebben de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, die onder de gebiedsgerichte aanpak stikstof van de provincie Fryslân vallen, prioriteit. De Deelen is geen stikstofgevoelig gebied. Hiermee is het onzeker of het beheerplan nog voor 2027 zal worden geëvalueerd of herzien. Volgens een respondent van het Natura 2000-team van de provinciale afdeling Groen liggen er bij een herziening van het huidige beheerplan ook kansen voor maatregelen voor de particuliere agrarische percelen binnen de begrenzing van het gebied. Daar zijn nu nog geen maatregelen voor, maar die percelen zijn wel in beeld om te vernatten.

Ganzenoverlast

Volgens A&W is de enorme druk van ganzen een groot probleem voor De Deelen en boeren in de omgeving (schade door foeragerende ganzen op graslanden) in vergelijking met het belang van waterkwaliteit: *"ganzen trekken zich in zomer terug in De Deelen, ruien daar en veroorzaken enige eutrofiëring en vreten riet, wat mede leidt tot afslag van de legakkers"*. Staatsbosbeheer geeft echter aan dat het belangrijkste probleem voor De Deelen het ontbreken van verlandingsvegetaties is. De ganzenproblematiek wordt minder belangrijk gevonden.

Concluderend

Het belangrijkste knelpunt voor realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen in De Deelen, is de gebrekkige waterkwaliteit. De oplossing voor dit probleem ligt volgens onze respondenten en het beheerplan De Deelen 2015, echter niet in het omringende landbouwgebied. Het natuurgebied De Deelen is qua waterbeheer niet gekoppeld aan het landbouwgebied binnen ADD en valt ook binnen een ander KRW-waterlichaam. Bovendien wordt in De Deelen voornamelijk water ingelaten vanuit een ander gebied (de zandwinplas buiten het ADD-gebied). De verwachting is dan ook dat verbetering van de waterkwaliteit binnen het landbouwgebied van ADD niet of nauwelijks zal bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit in de Deelen.

In het huidige beheerplan De Deelen zijn technische maatregelen opgenomen om de waterkwaliteit in De Deelen te verbeteren. De uitvoering hiervan is echter nog onzeker omdat een aantal maatregelen erg kostbaar is, zoals het baggeren van petgaten. Bij andere maatregelen, zoals flexibel peilbeheer, is nog veel onduidelijk over het effect. Voor de nieuwe beheerplanperiode zijn dan ook belangrijke vragen: welke maatregelen zullen daadwerkelijk een positief effect hebben op de waterkwaliteit en wie gaat deze maatregelen betalen? Vanuit de Natura 2000-natuurdoelen voor De Deelen is de meerwaarde om deze doelen aan de doelen van gebiedsproces ADD te koppelen dus beperkt. Dit komt met name door de sterke, weliswaar kunstmatige, scheiding tussen beide gebieden op het gebied van waterbeheer.

3.3 Natuurdoelen De Deelen in het ADD-gebiedsproces

Een toekomstbestendig watersysteem en een toekomstperspectief voor de landbouw zijn samen met vermindering van CO₂-uitstoot en bodemdaling de vier centrale opgaven uit het Friese Veenweideprogramma 2021-2030, die ook centraal staan in het ADD gebiedsproces. Deze opgaven worden door de gebiedsactoren opgepakt in samenhang met doelen die uit het gebied zelf komen. Hierbij staat de verhoging van waterpeilen en het creëren van een vitale toekomst voor het gebied als geheel en de landbouw in het bijzonder centraal. Natuur en biodiversiteit zijn geen hoofddoelen in het provinciale Veenweideprogramma, maar zijn opgenomen als een zogenaamde koppelkans. De ambitie van de provincie voor ADD als het gaat om het koppelen van natuur en biodiversiteit aan de vier hoofdogaven van het Veenweideprogramma kan onder andere afgeleid worden van het Natuurbeheerplan Fryslân 2022, en ligt nadrukkelijk op het vlak van agrarisch natuurbeheer. De verwachting van de provincie in z'n algemeenheid is dat agrarisch natuurbeheer kansen biedt voor realisatie van bufferzones met hoge waterpeilen rondom de natuurgebieden, en tegelijkertijd bijdraagt aan de creatie van een aantrekkelijk leefgebied voor de soorten van de natte dooradering, en ook bijdraagt aan de weidevogelstand. Agrarisch natuurbeheer staat ook centraal bij het waterschap in het kader van de KRW met oog op verbetering van de waterkwaliteit in het landbouwgebied.

Uit de verkennende analyse blijkt (zie hoofdstuk 2) dat de ambitie van de gebiedsactoren voor het deelgebied ADD Zuid is om vooral in te zetten op hogere waterpeilen met behoud van een toekomstperspectief voor de in het gebied gelegen agrarische bedrijven. Natuurdoelen kunnen meekoppelen met deze centrale doelen. In het planvormingsproces ligt op het gebied van natuur en biodiversiteit de nadruk sterk op verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer waaronder bijvoorbeeld het weidevogelbeheer (zie ook hoofdstuk 4). Realisatie van de Natura 2000-doelen in De Deelen is niet expliciet als doel of ambitie opgenomen in het ADD-gebiedsproces.

Voor ADD Zuid, waarbinnen het Natura 2000-gebied De Deelen zich bevindt, heeft de gebiedscommissie eind december 2021 besloten om een zogenaamd 'optimalisatie-scenario' te onderzoeken waarin wordt gekeken naar een optimale kosten-batenverhouding tussen enerzijds CO₂-reductie en bodemdaling door het opzetten van de waterpeilen in het gebied, en anderzijds de inkomens- en vermogensschade voor agrarische bedrijven als gevolg van vernatting en de grondbehoefte voor verplaatsing van bedrijven. Een eerder scenario gericht op maximale CO₂-reductie door vergaande vernatting van het gebied werd niet haalbaar bevonden vanwege de grote impact op de landbouw.

Het ontwerpteam ziet kansen om de natuurfunctie in ADD Zuid te versterken door realisatie van een natte overgangszone tussen Natura 2000-gebied De Deelen en het omringende agrarische gebied. In deze overgangszone liggen volgens betrokkenen kansen om extensief agrarisch beheer te combineren met

vormen van agrarisch natuurbeheer. Volgens een respondent van A&W ligt aan de westkant van De Deelen al een heel nat weidevogelgebied. Om die zone verder door te trekken rond De Deelen wordt gekeken naar de noordkant en de oostkant van het gebied. Het idee is om daar te kijken hoe, en waar je daar het peil zoveel mogelijk op kan zetten tot op of vlak onder maaiveld. Dat levert winst op voor vogels die daar foerageren vanuit De Deelen in en langs de sloten. Een ecooloog vanuit A&W zegt het zo: “... *peilverhoging rond De Deelen lost het probleem voor de doelsoorten van De Deelen niet op. Wel is het zo dat bepaalde soorten zoals de purperreiger en de zwarte stern foerageren buiten het Natura 2000-gebied. Een vernattingszone kan hiervoor gunstig uitpakken en hieraan wordt dus gewerkt door de werkgroep*”.

Deze ambitie sluit aan bij het streefbeeld van de provincie in relatie tot (het deelgebied) De Friese Meren en laagveengebieden. De provincie wil via het agrarisch natuurbeheer de uitwisselingsmogelijkheden tussen Natura 2000-gebieden vergroten en de omgevingsinvloeden verminderen door realisatie van bufferzones (Provincie Fryslân, 2022: 22).

Volgens een respondent van A&W is het idee in grote lijnen dat je een hele natte zone krijgt rondom natuurgebied De Deelen met boeren met aanpassingen. Daarvoor zou bij een aantal bedrijven in deze zone ook wel belangstelling bestaan. Op de gronden binnen ADD Zuid met een dikke kleilaag kan gangbare landbouw grotendeels gewoon doorgaan. Op deze percelen is, volgens een respondent van het waterschap, peilverhoging niet nodig vanwege bodemdaling of vermindering van CO₂-uitstoot, omdat het veenpakket hier dieper ligt en vaak nog onder water ligt. Dicht bij De Deelen ligt extensivering van de bedrijfsvoering meer voor de hand. Het verhogen van de waterstanden in het gebied zal juist hier leiden tot veel vernattings-schade voor de landbouw en bijbehorende kosten om de boeren te compenseren voor inkomstenderving en vermogensschade (zie hoofdstuk 4).

Programma Natuur

Vanuit Programma Natuur is geld beschikbaar voor inrichting van overgangszones tussen Natura 2000-gebieden en landbouwgebieden. Deze overgangszones moeten dan wel bijdragen aan de natuurkwaliteit van deze Natura 2000-gebieden. Vanuit het gebiedsproces ADD Zuid en de centrale veenweidedoelen is het verhogen van waterpeilen in het agrarisch gebied rondom De Deelen logisch (vanwege bestaande wateroverlast voor de landbouw en kansen voor extensieve landbouw in dit gebied). Het beschikbare budget vanuit het Programma Natuur biedt kansen voor een meer natuurinclusieve inrichting van de natte overgangszone (waar nu over wordt gedacht in het ontwerpteam) dan mogelijk zou zijn puur op basis van peilverhoging. Hier ligt dus een kans om de inrichting van dit gebied te koppelen aan de aanwezige natuurwaarden in De Deelen (ondanks dat dit voor de Natura 2000-doelen strikt gesproken niet noodzakelijk is maar wel ‘mooi meegenomen’).

KRW-doelen

Verbetering van de waterkwaliteit van de sloten in het agrarisch gebied binnen ADD Zuid heeft ook de aandacht van het ontwerpteam. Het is de ambitie om in zoveel mogelijk sloten in het gebied de ecologische kwaliteit te verbeteren, dat wil zeggen nutriëtniveau omlaag, flauwe oevers en aangepast slotenbeheer in het agrarisch gebied ten behoeve van ontwikkeling water- en oevervegetatie, en ook omdat dat bijdraagt aan vermindering CO₂-emissie. Een aantal van de grotere vaarten valt binnen het KRW-lichaam Polderveen-vaarten. Ook hier vinden verschillende maatregelen plaats voor het verbeteren van de waterkwaliteit.

De inrichtingsmaatregelen (inrichten overgangszone en slootkantenbeheer) voor ADD Zuid waarover nu nagedacht wordt binnen het ontwerpteam worden vooral benaderd vanuit het perspectief van peilverhoging in het agrarisch gebied om daarmee de bodemdaling en CO₂-uitstoot te verminderen. Daarnaast dragen deze maatregelen ook bij aan de verbetering van de natuur- en waterkwaliteit in het landbouwgebied. Wel kan peilverhoging mogelijk een negatief effect hebben op de waterkwaliteit (en daarmee op het halen van de KRW-doelen) binnen het landbouwgebied van ADD door extra uitspoeling fosfaat en baggervorming. De genoemde natuurmaatregelen dragen echter maar zeer beperkt bij aan het realiseren van de Natura 2000-doelen voor het gebied De Deelen. Ze bieden dus ook geen oplossing voor de problematiek van De Deelen, zoals de matige waterkwaliteit van dit Natura 2000-gebied. De reden hiervoor is dat De Deelen in hydrologisch opzicht sterk gescheiden is van het omringende landbouwgebied.

Conclusie

In het ADD-gebiedsproces (Zuid) worden de ecologische relaties tussen De Deelen en het omringende agrarische gebied meegenomen als koppelkansen. Daarbij wordt breder gekeken naar natuurdoelen dan de beperkte Natura 2000-doelen voor De Deelen. De beoogde maatregelen gaan voornamelijk over het meekoppelen van natuur bij de beoogde peilverhogingen en de bijbehorende extensieve landbouw. Realisatie van een natte overgangszone in het landbouwgebied rond De Deelen wordt door de gebiedsactoren gezien als een kans voor het realiseren van natuurdoelen, zoals uitbereiding van het foerageergebied voor de Natura 2000-doelsoorten in De Deelen. Staatsbosbeheer (belangrijkste beheerder van De Deelen) ziet deze bijdrage als 'mooi meegenomen' voor de Natura 2000-doelen. Belangrijkste redenen voor de overgangszone zijn echter: (1) het feit dat deze gebieden extra last krijgen van vernattingsschade (door opzetten van de peilen) en (2) de mogelijke belangstelling onder de bestaande grondeigenaren voor extensieve(re) landbouw in combinatie met vormen van agrarisch natuurbeheer.

3.4 Verklaring mate van beleidsintegratie

We hebben in de vorige paragrafen laten zien dat de Natura 2000-doelen van De Deelen beperkt zijn geïntegreerd in het ADD-gebiedsproces. Daarbij is opmerkelijk dat de kansen voor beleidsintegratie vanuit het ADD-gebiedsproces hoger worden ingeschat dan vanuit het bestaande Natura 2000-beheerplan. De belangrijkste verklaringen voor de beperkte beleidsintegratie van de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen in het ADD-gebiedsproces zijn:

1. *Gescheiden fysieke systemen* – Het landbouwgebied ADD en het Natura 2000-gebied zijn fysiek vrij gescheiden systemen. De natuurkwaliteit van het Natura 2000-gebied is vooral afhankelijk van de waterkwaliteit. Het is ook geen stikstofgevoelig natuurgebied. Het water in De Deelen komt echter niet uit het ADD-landbouwgebied (vanwege de lage waterkwaliteit). Voor het Natura 2000-gebied is de afhankelijkheid van de waterkwaliteit in het landbouwgebied dus ook zeer beperkt. Verder staat ook het waterpeil van De Deelen grotendeels los van het omliggende landbouwgebied. Het landbouwgebied ADD valt ook onder een heel ander KRW-waterlichaam dan De Deelen. Hiermee wordt de scheiding tussen beide watersystemen nog eens bevestigd.
2. *Verschillende gebiedsprocessen* – Het gebiedsproces ADD gaat voornamelijk over het landbouwgebied binnen ADD (en het versterken van de natuurwaarden in dit landbouwgebied) en veel minder over het Natura 2000-gebied De Deelen. Voor het Natura 2000-gebied is in opdracht van de provincie al in 2015 een beheerplan opgesteld. Dit beheerplan bevat vooral interne natuurbeheermaatregelen, die zich afspelen binnen de grenzen van het natuurgebied. Evaluatie en herziening van dit beheerplan is door de provincie mogelijk uitgesteld tot 2027, zodat deze focus op interne beheermaatregelen ook op korte termijn niet zal veranderen. Bij de herziening van de beheerplannen lijken de stikstofgevoelige Natura-2000-gebieden ook voorrang te krijgen boven de niet-stikstofgevoelige gebieden zoals De Deelen.
3. *Verschillende natuurperspectieven* – Vanuit het beheerplan De Deelen staan de natuurdoelen centraal. Daarbinnen ligt sterk de nadruk op de specifieke vogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen. In het ADD-gebiedsproces ligt de nadruk op de veenweidedoelen en is natuur een koppelkans. Daarbinnen wordt veel breder gekeken naar natuur en biodiversiteit. De nadruk ligt hier niet specifiek op de doelsoorten van De Deelen maar op natuur en biodiversiteit in brede zin.

3.5 Kansen voor vergroten van beleidsintegratie

In de voorgaande paragrafen hebben we de mate van beleidsintegratie van de Natura 2000-doelen van De Deelen in het ADD-gebiedsproces, geanalyseerd en verklaard. Nu resteert de vraag hoe deze beleidsintegratie is te vergroten. Op basis van ons verdiepende onderzoek zien we hiervoor twee kansen, namelijk:

1. natuur/biodiversiteit opnemen als gebiedsdoel in het ADD-gebiedsproces;
2. afstemmen planning nieuw beheerplan De Deelen en ADD-gebiedsproces.

Natuur en biodiversiteit als gebiedsdoel

Natuur en biodiversiteit zijn op dit moment geen hoofdpunten in het provinciale Veenweideprogramma en het gebiedsproces ADD, maar zijn opgenomen als een zogenaamde koppelkans. Uit onze eerdere analyse (zie hoofdstuk 2) blijkt dat de natuurdoelen in het agrarisch gebied van ADD nu al worden meegenomen in het gebiedsproces. Voor de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen geldt dit momenteel maar zeer beperkt.

Het meenemen van alle natuurdoelen in het gebiedsproces ADD zou betekenen dat ook de realisatie van de Natura 2000-doelen voor De Deelen worden opgenomen in het gebiedsproces. Hierdoor ontstaan mogelijk meer kansen voor financiering van deze natuurdoelen en de daaraan gekoppelde veenweidedoelen m.b.t. bodemdaling en uitstoot CO₂. In hoeverre de gebiedspartijen ook de behoefte hebben om deze doelen mee te nemen, is onduidelijk.

Vanuit onze analyse blijkt dat de problematiek van het Natura 2000 gebied en het landbouwgebied in ADD maar zeer beperkt lijkt samen te hangen. Het is mogelijk dat een bredere analyse bijvoorbeeld door het meenemen van de ganzenoverlast of mogelijkheden voor recreatieontwikkeling, meer samenhang laten zien tussen beide deelgebieden. Zonder een echte samenhang tussen de problemen/uitdagingen van het ADD-landbouwgebied en De Deelen is het echter de vraag in hoeverre verdere beleidsintegratie ook echt een meerwaarde heeft of alleen maar leidt tot een grotere complexiteit en vertraging van planvorming.

Gelijktijdige herziening beheerplan en ADD-gebiedsproces

Een tweede mogelijkheid om de integratie van de Natura 2000-doelen in het ADD-gebiedsproces is dat de evaluatie/herziening van het beheerplan De Deelen gelijk op gaat lopen met het ADD-gebiedsproces. Bij de herziening van het beheerplan is het dan wel belangrijk dat ook de mogelijkheden in het omliggende landbouwgebied om bij te dragen aan de Natura 2000-natuurdoelen, worden meegenomen. Voor het ADD-gebiedsproces en de financiering van specifieke maatregelen als een overgangszone kan dit meerwaarde hebben, indien ook uit het beheerplan blijkt dat een overgangszone daadwerkelijk kan bijdragen aan de natuurkwaliteit van De Deelen.

Het nadeel van deze optie is dat de gebiedsontwikkeling in ADD Zuid nu al loopt en een herziening van het beheerplan ook tijd kost. Koppelen van de ADD-gebiedsontwikkeling aan een herziening van het beheerplan De Deelen kan dit proces mogelijk vertragen.

3.6 Conclusie

In de verdiepende fase hebben wij onderzocht op welke wijze de natuurdoelen van het Natura 2000-gebied De Deelen geïntegreerd worden in het gebiedsproces van ADD en met name welke rol de kwaliteit van het oppervlaktewater hierbij speelt.

Algemene conclusie is dat de Natura 2000-doelen m.b.t. De Deelen zeer beperkt zijn geïntegreerd in het ADD-gebiedsproces. Dit komt met name door een beperkte afhankelijkheid tussen realisatie veenweidedoelen (in het landbouwgebied) en realisatie van de Natura 2000-doelen in De Deelen. Toch worden er vanuit het ADD Zuid-gebiedsproces pogingen gedaan om de natuurdoelen uit De Deelen mee te nemen in het gebiedsproces waarin vooral bodemdaling/CO₂-reductie een rol spelen. Dit is ook functioneel, omdat het toegang biedt tot extra financiële middelen (zoals de Regio Deal Natuurinclusieve landbouw en mogelijk in de toekomst ook het Programma Natuur), nieuwe verdienmodellen voor de boeren in de natte overgangszone tussen De Deelen en het omliggende agrarische gebied, en extra natuurwaarden oplevert in het landbouwgebied, waar ook de doelsoorten van De Deelen van meeprofiteren. Vanuit het Natura 2000-gebied De Deelen en het bestaande beheerplan worden maatregelen in het landbouwgebied echter niet als zeer belangrijk gezien. Vanuit het ADD-gebiedsproces ziet men wel kansen voor een overgangszone, maar dit lijkt ook vooral ingegeven te zijn vanuit de veenweidedoelen en minder vanuit het versterken van de Natura 2000-doelen.

De verdiepende fase laat hiermee ook de grenzen zien van wat mogelijk en wenselijk is in relatie tot beleidsintegratie op gebiedsniveau. Er zijn nauwelijks ecologische relaties tussen De Deelen en het

omringende agrarische gebied. Bovendien staat het Natura 2000-planvormingsproces vrij los van het ADD-gebiedsproces. Ook de KRW-maatregelen in beide gebieden staan redelijk los van elkaar.

Mogelijk biedt het integraal opnemen van de Natura 2000-doelen in het ADD-gebiedsproces dan wel de gelijktijdige herziening van het beheerplan De Deelen en het ADD-gebiedsproces kansen voor het vinden van meer samenhang tussen de problematiek (en oplossingen) in beide gebieden. Het risico bestaat echter ook dat deze mogelijke samenhang beperkt blijft en dat een dergelijke beleidsintegratie vooral leidt tot meer complexiteit en vertraging van besluitvorming.

4 Integratie instrumenten: stapelen van regelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de integratie op instrumentenniveau binnen de case Aldeboarn-De Deelen. Daarbij beschrijven we niet alleen de mate van beleidsintegratie, maar proberen we deze ook te verklaren. De focus bij de instrumentele integratie ligt op het stapelen van de beschikbare regelingen voor (agrarisch) natuurbeheer en/of vernatting op het boerenbedrijf en het compenseren van inkomens- en vermogensverlies als gevolg daarvan. Voor deze focus hebben we gekozen omdat er voornamelijk op landbouwgronden een transitie plaats moet vinden, waarvoor instrumenten, bij voorkeur in samenhang, beschikbaar moeten komen.

Zoals in subparagraaf 2.5.5 werd beschreven, spreken we van veel instrumentele integratie, als er instrumenten zijn in alle potentieel relevante subsystemen voor de aanpak van het probleem, er procedurele instrumenten zijn op systeemniveau en er een coherente instrumentenmix aanwezig is. We spreken van weinig instrumentele integratie als het probleem wordt aangepakt met instrumenten van één subsysteem, er geen procedurele instrumenten zijn op systeemniveau en er geen samenhang is tussen instrumenten. We spreken van een knelpunt in de volgende gevallen:

- a. gebrek aan procedurele instrumenten op systeemniveau voor het gebiedsproces;
- b. gebrek aan beschikbaarheid instrumenten uit verschillende subsystemen voor de aanpak van het gebiedsproces;
- c. geen samenhang tussen instrumenten voor de aanpak van de het gebiedsproces.

Uit de verkennende analyse uit hoofdstuk 2 blijkt dat er in ADD wel sprake is van procedurele instrumenten, en dat er vanuit meerdere subsystemen instrumenten beschikbaar zijn gekomen. Er is vooral weinig samenhang gesignaleerd tussen de beschikbare instrumenten (dus op onderdeel c weinig integratie). Onze hypothese waarmee we van start gaan in de verdieping is dus dat er voldoende instrumenten zijn, maar dat er vooral gebrek aan samenhang bestaat tussen de beschikbare instrumenten in ADD, wat verder is geconcretiseerd tot het thema 'integratie/stapeling van regelingen'.

In ADD zullen de waterpeilen omhoog moeten als gevolg van de ambities vanuit het Veenweideprogramma Fryslân. Dit zal voor boeren kunnen leiden tot inkomstenderving en vermogensschade en de vraag is hoe ze de verhoogde waterpeilen kunnen gaan inpassen in hun bedrijfsvoering. Er zal naar verwachting een stapeling van regelingen komen, waar boeren gebruik van kunnen maken. Daarbij kan het gaan om regelingen voor (jaarlijkse) beheervergoedingen en (eenmalige) regelingen voor het vergoeden van de waardevermindering van landbouwgrond (en eventueel gebouwen) of om combinaties ervan.

In dit hoofdstuk onderzoeken we op welke wijze en in welke mate regelingen nu en in de nabije toekomst gestapeld (kunnen gaan) worden. We kijken naar verklarende factoren die hieraan ten grondslag liggen en welke kansen er mogelijk liggen voor meer integratie.

In paragraaf 4.2 gaan we in op welke regelingen nu voor boeren een rol spelen in ADD en hoe er nu wordt gestapeld. In paragraaf 4.3 behandelen we de regelingen die in de nabije toekomst verwacht worden, en op welke manier stapelen hierbij tot een knelpunt kan leiden. Paragraaf 4.4 bevat verklaringen over de mate van beleidsintegratie. Paragraaf 4.5 gaat in op kansen voor integratie. Paragraaf 4.6 sluit af met conclusies.

4.2 Huidige regelingen en integratie

De belangrijkste regelingen voor agrarisch (natuur)beheer en/of vernatting als gevolg van de veenweide-opgave waar eind 2022 al concreet gebruik wordt gemaakt in ADD, zijn:

1. het subsidiestelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb);
2. het Aanvalsplan Grutto (voorlopig via pakketten via het Gebiedscoöperatie It Lege Midden);
3. de GLB-pilot HAKLAM;
4. Valuta voor veen.

4.2.1 Subsidiestelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb)

ANLb-subsidie 'op landbouwgrond' is een vergoeding voor gederfde inkomsten als gevolg van de beheermaatregelen die worden afgesproken. Tussen agrariër en agrarische collectieven worden afspraken gemaakt over beheermaatregelen, denk aan akkerrandenbeheer en legselbeheer etc. (Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021). De beheerafspraken gelden voor maximaal zes jaar en de grond behoudt de bestaande agrarische bestemming. Na afloop van de afgesproken beheerperiode kan de boer dus ook weer besluiten om de grond (opnieuw) weer volledig te gebruiken voor agrarische productie.

In ADD wordt het ANLb gecoördineerd door Gebiedscoöperatie It Lege Midden, een van de zeven agrarische collectieven in Friesland. Het collectief omvat een groter werkgebied dan ADD en bestaat uit 212 agrariërs. In 2020 voerden deze op 4500 hectare agrarisch natuurbeheer uit (jaarverslag Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021). De Gebiedscoöperatie It Lege Midden vraagt deze subsidiegelden aan en coördineert de verschillende leefgebieden waarvoor de subsidie is bestemd. Verder controleert het de leden op het nakomen van de afspraken en betaalt het de subsidie uit aan de deelnemende boeren. De provincie Fryslân legt in het Natuurbeheerplan vast in welke gebieden welke pakketten kunnen worden afgesloten. In het gebied ADD kunnen voor de volgende categorieën (ofwel leefgebieden) beheerpakketten worden afgesloten: Open grasland (weidevogelbeheer), Natte dooradering en Water (KRW-doelen) (Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021).

Voor het leefgebied Open grasland (weidevogelpakketten) gaat het om beheerpakketten voor hele agrarische percelen. Het gaat om maatregelen zoals later maaien, peil ophogen tot een bepaalde datum, of kruidenrijk grasland. In 2020 (Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021) waren "212 agrariërs actief in de vorm van 510 ha kruidenrijk, 21 ha plasdras, 1200 ha uitgesteld maaibeheer en 180 ha hoog waterpeil". De gebieden met plasdras, in combinatie met een hoog waterpeil en (extensieve) beweiding kwamen in een evaluatie goed uit de bus.

Bij Natte dooradering gaat het om lijnvormige elementen zoals het beheer langs sloten. Dit beheer is belangrijk voor vissen, libellen, amfibieën en watervogels. Het beheer betekent bijvoorbeeld dat een boer niet elk jaar de hele sloot hekkelt, maar de helft van de planten laat staan, waardoor die zich het jaar daarop weer makkelijker kunnen uitbreiden. Dat gebeurt vaak in combinatie met bemestingsvrije randen langs de sloot, zodat er minder eutrofiëring van meststoffen naar het slootwater plaatsvindt, wat ook gunstig is voor het leven in de sloten en de waterkwaliteit. En dat wordt dan vaak ook nog gecombineerd met het uitstellen van de maaidatum van de strook bij de sloot. Binnen Natte dooradering waren in 2020 42 deelnemers actief en het beheer besloeg 166 km bemestingsvrije zones (Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021).

Ook maatregelen voor waterkwaliteit in het kader van de KRW lopen via het ANLb. Sinds 2019 is geld van het waterschap beschikbaar gekomen richting Gebiedscoöperatie It Lege Midden voor de verbetering van de waterkwaliteit. Dit budget is vertaald naar het ANLb onder de naam Leefgebied Water. De pakketten zijn vergelijkbaar met pakketten Natte dooradering: bemestingsvrije randen langs sloten, zodat er minder uitspoeling is naar het slootwater, in combinatie met ecologisch slootrandenbeheer. Met dezelfde maatregelen wordt gestreefd naar waterkwaliteit en naar een beter leefgebied voor doelsoorten (Gebiedscoöperatie It Lege Midden, 2021). Betere waterkwaliteit is goed voor de soorten en andersom. Vanaf 2023 komt meer geld beschikbaar. In 2020 zijn 21 deelnemers actief geweest in het leefgebied water. Ze hebben bemestingsvrije zones bij de sloten toegepast in combinatie met uitgesteld maaibeheer ten behoeve van de biodiversiteit.

Overigens zien we hier ook dat nieuwe beleid gevolgen heeft voor bestande beheervergoedingen. Vanaf 2023 is vanuit het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn aangegeven dat er een verbod gaat gelden voor het bemesten nabij verplichte bufferstroken langs sloten en watergangen. In ADD betekent dat dat waarschijnlijk elke boer twee of drie meter moet vrijhouden. Deze verplichting betekent ook dat dit aspect niet meer vergoed kan worden vanuit de vrijwillige waterpakketten uit het ANLb. Het gaat immers om een wettelijk verplichting en met ANLb kunnen alleen bovenwettelijke maatregelen worden gefinancierd. Dat betekent dat vergoedingen voor 'niet bemesten' uit de beheerpakketten geknipt moeten worden. De vergoedingen zullen dan omlaag gaan.

Eco-regelingen (GLB)

Eco-regelingen zijn nieuw binnen het GLB vanaf 2023. Een agrariër kan individueel een vergoeding gaan aanvragen voor 'eco-activiteiten'. Iedere boer gaat dit zelf intekenen. Eco-regelingen kunnen naast het ANLb bestaan. Er mag alleen niet gedubbeld worden: een boer kan niet voor dezelfde maatregelen vergoed worden via ANLb en via de eco-regeling. Elke boer moet individueel eco-regelingen aanvragen, en dat gaat formeel niet via het collectief. Om te voorkomen dat dubbeling ontstaat met ANLb-pakketten, zal het bij het collectief per boer bekend moeten zijn hoe hij zijn eco-regelingen invult, zodat ze niet op diezelfde vierkante meter een ANLb-pakket leggen.

4.2.2 Aanvalsplan Grutto - ADD Noord

In 2021 is ADD Noord door de provincie Fryslân aangewezen als Aanvalsplan Grutto-gebied (zie kader 4.1) , mede door de goede koppelkansen met de veenweideopgave. De beoogde vernatting in het veenweidegebied zal naar verwachting leiden tot een "verbeterde beschikbaarheid van leefgebied en voedsel voor weidevogels. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor weidevogelbeheer op de veengronden" (Provincie Fryslân, 2021).

De provincie heeft als ambitie om de weidevogelpopulaties in Fryslân weer te laten groeien. Voor de gidssoort grutto wordt daarbij gestreefd naar minimaal 10.000 broedparen in Fryslân in 2030. Doel is per soort een opwaartse trend van circa 30% te realiseren die leidt tot duurzame populaties. In het kader van de nieuwe weidevogelaanpak en het Aanvalsplan Grutto werkt de provincie aan het realiseren van grotere aaneengesloten weidevogelgebieden. Het gaat om weidevogelkerngebieden, gebieden van minstens 250 ha waarbinnen inrichting en beheer optimaal zijn afgestemd op de weidevogels. Ze bestaan uit natuurgebieden, gebieden met agrarisch mozaïekbeheer of combinaties van beide.

Weidevogelplusgebieden zijn de robuuste weidevogelkerngebieden uit het Aanvalsplan Grutto. Hier wil de provincie een stapje verder gaan - dan in de bestaande weidevogelgebieden - en aaneengesloten beheerde gebieden van 1.000 ha, met 300 ha kruidenrijk grasland en hoogwaterpeil, realiseren. Voor de weidevogelgebieden is het streven dat 50% van het oppervlaktewaterpeil gemiddeld tussen de 0-40 -mv voor de periode 15 februari tot minimaal 1 juli moet zitten, bijvoorbeeld via greppel- en slootplasdras. Daarbij rekening houdend met de gebiedspecifieke omstandigheden, zoals reliëf en vogelgestuurd in afstemming met de mozaïekregisseur (Gies et al., 2022).

In ADD Noord wil het gebied inzetten op het creëren van een sterk weidevogellandschap. Tot nu toe lopen de beheervergoedingen van het Aanvalsplan Grutto via het ANLb. "Voor de vergoeding voor het beheer zoals voorgeschreven in het Aanvalsplan wordt aangesloten bij de systematiek voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb). De uitvoering gaat via het agrarisch collectief in het Kansgebied"⁴.

⁴ <https://gruttoaanvalsplan.nl/onderwerpen/beheermaatregelen>

Kader 4.1 Aanvalsplan Grutto

Op initiatief van Pieter Winsemius (oud-minister van VROM), It Fryske Gea, de Friese Milieu Federatie en Vogelbescherming Nederland is met inbreng van zes weidevogelprovincies, landbouworganisaties, natuurorganisaties en wetenschappers het Aanvalsplan Grutto opgesteld (It Fryske Gea et al., 2020) met als hoofdpunten:

1. Vierendertig gebieden van 1000 hectare waar boeren en natuurbeheerders zich maximaal inzetten voor weidevogels.
2. Open weidegebieden met een hoog waterpeil en bloemrijk grasland waar laat in het jaar wordt gemaaid.
3. Boeren krijgen een goed inkomen door onder andere langdurige overeenkomsten voor agrarisch natuurbeheer en extra geld voor de melk.
4. Kosten voor de overheid 35 miljoen per jaar: voor maar 2 euro per Nederlander per jaar redden we de grutto¹.

"Om het aantal broedparen en de overlevingskansen van jonge grutto's en andere weidevogels te vergroten, voorziet het Aanvalsplan Grutto in optimale inrichting en beheer van kansrijke gebieden. Deze zogenaamde kansgebieden worden door de weidevogelprovincies, samen met boeren, natuurorganisaties en betrokken vrijwilligers, geselecteerd. De verwachting is dat er zo'n dertig gebieden gaan meedoen aan het Aanvalsplan, waarvan er in de eerste golf (2022-2023) dertien worden vastgesteld en ingericht.

Het streefbeeld gaat uit van de volgende kwaliteitscriteria:

- voldoende schaal in de vorm van minstens 1000 hectare open terrein met nauwelijks verstoring (opgaande gebouwen, begroeiing) en beperkte toegang in broedseizoen;
- kern van minstens 200 hectare optimaal beheerd weidevogelgebied (natuur of agrarisch);
- relatief hoge waterpeilen: klei: 0-40 cm -mv, veen: 0-25 cm -mv, klei op veen: 0-35 cm -mv;
- minstens 1 hectare plas-dras per 100 hectare (tijdens broedseizoen), met aangrenzend kruidenrijk grasland;
- 50% kruidenrijk grasland;
- actieve aanpak predatoren op gebiedsniveau (<https://gruttoaanvalsplan.nl/onderwerpen/kansgebieden>)".

Voor de vergoeding voor het beheer zoals voorgeschreven in het Aanvalsplan wordt aangesloten bij de systematiek voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb). Daarbij wordt vooral ingezet op vergoedingen voor de realisatie van plas-dras en kruidenrijk grasland. De uitvoering gaat via het agrarisch collectief in het Kansgebied. Het collectief verzorgt de aanvraag voor het Aanvalsplan bij de provincie. De provincie is verantwoordelijk voor de regie en uitkeringen. Controle gaat via het stelsel van het ANLb."
(<https://gruttoaanvalsplan.nl/onderwerpen/beheermaatregelen>)

In ADD is Aanvalsplan Grutto tot nu toe door Gebiedscoöperatie It Lege Midden vertaald naar zwaardere weidevogelpakketten. *"Aanvalsplan Grutto is nu in 2022, niet meer en niet minder dan dat ik wat geld heb gekregen om wat extra beheer weg te zetten. Extra beheerpakketten."* Uit informatie van Aanvalsplan Grutto wordt aangegeven dat het vooral gaat om "vergoedingen voor de realisatie van plas-dras en kruidenrijk grasland", en als volgt is georganiseerd: "Het collectief verzorgt de aanvraag voor het Aanvalsplan bij de provincie. De provincie is verantwoordelijk voor de regie en uitkeringen. Controle gaat via het stelsel van het ANLb."⁵

De boeren die deze pakketten in ADD uitvoeren voor Aanvalsplan Grutto, zitten volgens een respondent nu wel 'aan de max'. Het beheer kan niet meer verzaamd worden, tenzij er ook extensivering gaat plaatsvinden van deze bedrijven, bijvoorbeeld aanpassing van stallen naar stro. In de interviews wordt aangegeven dat voor agrariërs die geïnteresseerd zijn in verdere extensivering, eerst de randvoorwaarden duidelijk moeten zijn. Ze moeten vooral verzekerd zijn van vergoedingen voor de lange termijn. Hiervoor zijn de termijnen van de bestaande ANLb-pakketten (maximaal zes jaar) veel te kort.

Beheerregelingen waarin voor langere termijnen (20-30 jaar) zekerheid kan worden geboden zijn er op dit moment nog niet. Het is nog onbekend of en wanneer er vanuit Aanvalsplan Grutto vergoedingen zullen komen die aan deze randvoorwaarden zullen voldoen. Tot nu toe is er geen zekerheid wanneer er vanuit

⁵ <https://gruttoaanvalsplan.nl/onderwerpen/beheermaatregelen>

Aanvalsplan Grutto iets gaat gebeuren richting langjarige afspraken. De EU moet er iets van vinden als je naar zekerheid voor 20 jaar wilt, zoals je dat eigenlijk wilt met Aanvalsplan Grutto. Inmiddels zijn in het kader van het Aanvalsplan Grutto in ADD Noord wel verschillende aanvullende maatregelen bovenop de ANLb-pakketten genomen. Zo is met de LIFE-subsidie Grassbird Habitats 40 hectare landbouwgrond afgewaardeerd en kunnen hier via het stelsel van particulier natuurbeheer nu weidevogelpakketten op worden afgesloten. Verder is een anticiperende aankoop gedaan van ongeveer 30 hectare (door de provincie Fryslân), op advies van de gebiedscommissie ADD.

De gebiedscommissie ADD ziet het Aanvalsplan Grutto als een koppelkans voor de realisering van de veenweideopgave in ADD Noord omdat met name het intensievere weidevogelbeheer ook vraagt om hogere waterstanden. Daarom is na positief advies van de gebiedscommissie ADD door de provincie een subsidie-aanvraag ingediend bij LIFE Space for Godwit, waarvoor vanuit ADD een cofinancieringsbijdrage is gereserveerd" (Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen, 2022b).

4.2.3 De GLB-pilot HAKLAM

In ADD Noord loopt sinds 2021 de GLB-pilot veenweide, de pilot HAKLAM (Hoog Als het Kan, Laag Als het Moet), gericht op flexibel peilbeheer. De GLB-pilot combineert drie dingen: het uitdenken en uitvoeren van flexibel peilbeheer op het niveau van watersystemen (HAKLAM), een set van beheermaatregelen passend bij veenweide en monitoring op het vlak van water, bodem en bedrijfsinpassing (Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen, 2022a en b).

Gebiedscoöperatie It Lege Midden heeft in 2021 ruim € 1,2 miljoen subsidie ontvangen voor de pilot HAKLAM. Samen voeren It Lege Midden, provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân deze pilot uit, zo is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De gebiedscommissie ADD geeft sturing aan de uitvoering van de pilot HAKLAM. Er is een projectorganisatie ingericht voor de praktische kant. Hier nemen verschillende organisaties aan deel. Gebiedscoöperatie It Lege Midden is officieel de aanvrager, maakt afspraken met boeren erover en tekent de pakketten in. Op dit moment wordt HAKLAM toegepast met een pakket dat vergelijkbaar is met het Pakket Hoog water[peil]⁶.

De Pilot HAKLAM is (vanuit het perspectief van Gebiedscoöperatie It Lege Midden) een experiment voor hoe in de toekomst agrarisch natuurbeheerpakketten kunnen worden ontwikkeld die iets toevoegen aan het oplossen van de veenweideproblematiek. Gedacht kan worden aan pakket 'hoog waterpeil', 'greppel-infiltratie', of pakketten waarbij percelen in een bepaald deel van het jaar kunnen overstromen. Dat laatste gaat meer om het clusteren van wateropvang op enkele percelen: zorgen dat percelen een tijdje onder water kunnen staan, zodat niet alles in één keer 'voor 't gemaal gaat' en de hele polder half onder water staat. Die pakketten zullen niet voor het hele gebied beschikbaar zijn, maar alleen voor de laagstgelegen percelen, zodat een buffer ontstaat voor de polder. Boeren zullen een vergoeding krijgen op het moment dat een perceel één of meerdere weken per jaar onder water staat.

4.2.4 Valuta voor veen

Valuta voor veen is een privaatrechtelijke initiatief dat CO₂-reductiemaatregelen (meestal peilverhoging) in het veenweidegebied koppelt aan een vergoeding voor de grondeigenaar. De rechten worden verkocht in de vorm van CO₂-certificaten aan bedrijven, overheden en burgers die op vrijwillige basis hun CO₂-uitstoot willen voorkomen. Als je peil opzet, staat dat voor een bepaalde CO₂-waarde. In ADD is een projectgroep Valuta Voor veen. "Deze groep bestaat uit de projectleider van Fryske Milieu Federatie, Bestuurslid van Gebiedscoöperatie It Lege Midden, en medewerkers van Noardlike Fryske Wâlden en LTO Noord. Doel van dit project is de verminderde CO₂-emissie, als gevolg van maatregelen in het veenweidegebied, te verwaarden.⁷ Er is een proef gedaan, bij één agrarisch bedrijf. Deze agrariër heeft in een gebied het waterpeil omhoog gebracht, en de berekende vermeden CO₂-uitstoot verkocht aan een belangstellende partij. Inmiddels is ook

⁶ Bij pakket Hoogwaterpeil wordt het waterpeil in de sloot verhoogd. Dit verhoogt lokaal ook de grondwaterstand. Sloten voeren het water van aangrenzende percelen af. Bij een hoog waterpeil in de sloot blijft water langer in het perceel. Het pakket kan alleen afgesloten worden met toestemming van het waterschap. Beheeractiviteit: Door een tijdelijke, plaatselijke voorziening in het oppervlaktewaterpeil (van datum x tot datum y) minimaal a cm hoger dan eerste volgende watergang. (<https://www.bij12.nl/assets/ANLb-Waterbeheer-brochure-DEF-digi-spreads.pdf>)

⁷ <https://itlegemidden.nl/projecten/klankbordgroep-bodem-veenweide-projectgroep-valuta-voor-veen/>

een tweede en derde locatie in ontwikkeling, en er is belangstelling voor aankoop van certificaten door marktpartijen, met name lokale overheden. Een praktisch probleem is dat het niet op alle percelen mogelijk is het grondwater te verhogen, de buurman moet ook meewillen als je een klein perceel hebt, en de verwaardiging gaat op basis van berekeningen op basis van het verschil in grondwaterstand voor en na de vernatting/vernatting.

Vooralsnog lijkt deze regeling goed stapelbaar met publieke vergoedingen en vanwege het private karakter niet onder het Europese verbod op staatsteun te vallen. Het systeem is een mogelijk (aanvullend) verdienmodel voor boeren die vernattingsmaatregelen nemen. In hoeverre de inkomsten vanuit Valuta gevolgen kunnen hebben voor de berekening van de mate van inkomensverlies bij overheidsregelingen is niet helemaal duidelijk. Bij regelingen waarin de precieze schade individueel moet worden bepaald, is het mogelijk dat de inkomsten vanuit Valuta voor Veen moeten worden afgetrokken van het daadwerkelijk verlies aan inkomen als gevolg van de hogere waterstanden.

4.2.5 Analyse stapeling en integratie van huidige beheerinstrumenten

De meeste bovenstaande regelingen lopen op dit moment allemaal via Gebiedscoöperatie It Lege Midden met uitzondering van de eco-regeling en Valuta voor veen). Het gaat allemaal om vrijwillige beheerregelingen waarbij de grondeigenaar een vergoeding krijgt voor inkomensverlies als gevolg van de afgesproken (beheer)maatregelen. De grond houdt de bestaande agrarische functie. Dit betekent dat de grond na afloop van de beheercontracten weer in regulier landbouwkundig gebruik kan worden genomen.

It Lege Midden tekent de beheerpakketten in haar systeem. It Lege Midden weet wat een boer doet aan ANLb en kan via cumulatieve tabellen kijken wat wel of niet te stapelen is (die informatie krijgt ze via Boeren Natuur). Dit is van belang omdat vanwege EU-staatssteunregels een boer niet twee keer betaald mag krijgen voor dezelfde maatregelen. Er is op dit moment geen probleem met stapelen omdat het gebiedscollectief de regelingen bundelt binnen haar systeem, zowel ruimtelijk als in de tijd. Voor de boeren geldt: er is vooralsnog sprake van één loket en (niet geoorloofde) dubbelbetalingen voor dezelfde beheeractiviteiten worden voorkomen door Gebiedscoöperatie It Lege Midden.

Kader 4.2 Praktische voorbeelden van stapeling regelingen

Concrete voorbeelden van de manier waarin het agrarisch collectief de verschillende ANLb-beheerpakketten andere agrarisch beheerinitiatieven op elkaar afstemt (of stapelt) zijn:

- Pakketten voor weidevogelbeheer en natte dooradering mogen ruimtelijk niet overlappen. Natte dooraderings-maatregelen vinden plaats nabij de sloot. Wanneer een boer zowel een weidevogelpakket heeft op het hele veld, en een pakket natte dooradering bij de sloot, dan wordt een strook van de sloot uit het weidevogelpakket geknipt, om stapeling op dezelfde vierkante meter te voorkomen.
- KRW-maatregelen (pakket water) en weidevogelpakketten liggen vaak naast elkaar. Het bedrijf heeft maatregelen vanuit beide doelen (weidevogelbeheer en de KRW-opgave) en heeft met beide soorten pakketten te maken, maar het collectief zorgt ervoor dat ze niet op dezelfde vierkante meter liggen.
- Er zijn boeren die twee regelingen combineren: naast weidevogelbeheer doen zij nu mee in de HAKLAM-pilot. HAKLAM is vergelijkbaar met een pakket Hoog waterpeil dat het collectief ook in het ANLb toekent. Pakket Hoog waterpeil HAKLAM kan gestapeld worden op hetzelfde perceel als een pakket voor weidevogels. Alleen bij weidevogelpakketten loopt de vernatting tot half juni en dan vervalst het peil weer naar het peilbesluit. Bij HAKLAM loopt het langer door, tot september/ oktober. De pakketten vullen elkaar dus deels aan en kunnen gestapeld worden. Beide pakketten zijn voor verschillende doelen. Weidevogelpakketten zijn alleen gericht op weidevogels en niet op vernatting per se. Hoogwaterdoelen kunnen niet meeliften met het weidevogelpakket, omdat daar de vernatting eerder stopt. Dit is een aandachtspunt bij de vraag in hoeverre weidevogelbeheer aansluit bij de veenweidedoelen. Voor veenweide heb je eigenlijk het hele jaar hogere peilen nodig.

4.3 Nieuwe regelingen voor uitvoering gebiedsplan

Gezien de grote beleidsopgaven in ADD (en andere gebieden) wordt er op verschillende niveaus (ADD-gebiedsniveau, provincie, Rijk) gewerkt aan nieuwe instrumenten om het agrarisch beheer aan te passen. Belangrijkste verschillen met de bestaande instrumenten voor agrarisch natuurbeheer is dat het hier niet alleen gaat om beheervergoedingen (inkomensverlies), maar ook om vergoedingen voor vermogensschade (afwaardering grond en/of gebouwen). Hiermee worden ook de mogelijkheden beperkt om in de toekomst de grond weer volledig in agrarisch gebruik te nemen.

Zowel voor het Veenweideprogramma als voor Aanvalsplan Grutto wordt in de toekomst vermogensschade verwacht voor bedrijven als gevolg van vernatting. De essentie van het Veenweideprogramma is het opzetten van het waterpeil om daarmee de uitstoot van CO₂ te reduceren en de bodemdaling te remmen. Op het moment dat je het peil opzet, treedt naast inkomensschade (de landbouwkundige opbrengst van de grond neemt af), ook mogelijk vermogensschade op (de grondwaarde neemt af). Ook voor Aanvalsplan Grutto zal verdere vernatting plaatsvinden en zullen boeren toe moeten naar hogere peilen en een andere bedrijfsvoering met bijvoorbeeld andere stallen. Ook dan ontstaat vermogensverlies op grond en/of gebouwen. De bestaande beheerregelingen (m.n. ANLb) zijn onvoldoende omdat deze alleen inkomensverlies vergoeden en geen vermogensverlies.

Concreet worden op het moment van onderzoek de volgende bestaande en nieuwe regelingen overwogen in het gebiedsproces ADD:

1. peilverhogingen via het Peilbesluit i.c.m. nadeelcompensatie voor boeren van waardedaling grond en verlies inkomen;
2. particulier natuurbeheer (SNL-regeling);
3. provinciale subsidieregeling voor afwaardering grond (i.c.m. kwalitatieve verplichtingen) vanuit het Aanvalsplan Grutto;
4. de aangekondigde landelijke regeling voor Landschapsgrond.

4.3.1 Peilbesluit en nadeelcompensatie

Een van de mogelijke instrumenten die in het ADD-proces momenteel wordt verkend voor het verhogen van de waterpeilen is een Peilbesluit door het waterschap. Een peilbesluit is een bestuurlijk besluit waarin het peil van het water in een bepaald gebied wordt vastgelegd. Nadat het besluit is aangenomen is het waterschap verplicht het peil te handhaven. Het voordeel van het vaststellen van een Peilbesluit is dat de waterstanden in het hele gebied omhoog kunnen zonder dat instemming van alle grondeigenaren noodzakelijk is. Het waterschap moet eventuele schade voor grondeigenaren dan wel vergoeden via de zogenaamde nadeelcompensatie. Dit is geen subsidieregeling, maar een instrument dat vergelijkbaar is met de nadeelcompensatie bij onteigening.

Afgesproken is om per deelgebied in een primair minnelijk proces met alle grondeigenaren en grondgebruikers afspraken te maken over de beoogde peilopzet. En deze afspraken te borgen met een Peilbesluit. Het risico van een minnelijk proces is, dat er uiteindelijk een of een klein aantal grondeigenaren/-gebruikers is, waarmee géén afspraken kunnen worden gemaakt. Om te voorkomen dat dan het gehele gebiedsproces vastloopt, is het ook mogelijk om wettelijke herverkaveling in te zetten of - na instemming van de meeste grondeigenaren - het vastleggen van de nieuwe peilen in een Peilbesluit. Op deze manier worden bestaande en maatschappelijk breed geaccepteerde instrumenten ingezet zodat, indien nodig, dwang kan worden uitgeoefend in een primair minnelijk - en op consensus gericht - proces. Hiermee wordt dus een - potentieel - dwingend instrument ingepast in een gebiedsproces dat grotendeels vrijwillig en consensus gericht is. Wel wordt de mogelijkheid open gelaten om een beperkte groep grondeigenaren die niet instemmen met de hogere peilen via deze weg daartoe toch te dwingen.

Normaliter wordt eventuele schade door een benadeelde achteraf geclaimd met een beroep op de algemene verordening nadeelcompensatie van het waterschap. Het Friese veenweidenprogramma werkt echter aan zogenaamd flankerend beleid, dat het mogelijk maakt vóór op perceelniveau de schade te berekenen: zowel de vermogens- (m.n. waardedaling grond) als de inkomensschade. Dat maakt het mogelijk om

– vooruitlopend op de vaststelling van een nieuw peilbesluit – met benadeelden overleg te voeren over de nieuwe drooglegging in relatie met de daarbij behorende schadevergoeding. De systematiek voor schadeberekening wordt ontwikkeld voor toepassing in het gehele veenweidegebied.

Het flankerend beleid bevat een schadeberekeningssystematiek waarmee op het niveau van een individueel perceel de schade wordt berekend. Percelen worden vervolgens per grondeigenaar c.q. grondgebruiker samengevoegd, waardoor op bedrijfsniveau inzicht ontstaat in de totale schade. Daarbij krijgt een benadeelde de mogelijkheid om te kiezen voor compensatie van vermogensschade in geld en/of grond. Inkomensschade wordt in geval van een grondeigenaar/-gebruiker gekapitaliseerd met een factor 10. Daardoor heeft betrokkene tijd om zijn bedrijfsvoering en het verdienmodel aan te passen aan de nieuwe hydrologische situatie. De grond behoudt in principe haar agrarische bestemming.

Compenseren in grond betekent dat er in een plangebied gronden van stoppers en/of verplaatsers moeten worden aangekocht, zodat deze beschikbaar kunnen komen als compensatiegrond voor de boeren die 'blijven'. Voor de blijvers betekent dat veelal: extensiveren op nattere gronden, maar met een (grond)impuls voor een beter en duurzamer landbouwkundig perspectief. In 2023 wordt in Aldeboarn-De Deelen een praktijksimulatie uitgevoerd met het concept 'flankerend beleid'. De leerervaringen zullen worden gebruikt voor verder optimalisatie.

Het voordeel voor het gebiedsproces is dat men hier gebruik kan maken van de bestaande schadevergoedingsregeling. Er is ook geen nieuwe subsidieregeling nodig, waardoor Europese goedkeuring m.b.t. eventuele staatssteun ook niet nodig is. Mogelijk nadeel is wellicht dat het via dit instrumentarium alleen over hogere peilen gaat en dat combinaties met andere doelen, bijvoorbeeld rondom natuurbeheer, hierdoor juist buiten beschouwing worden gelaten. Wat de mogelijkheden en/of beperkingen zijn om op deze afgewaardeerde gronden vervolgens ook ANLb-beheerpakketten af te sluiten hebben we in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht. In het gebiedsproces ADD wordt hier onder de noemer 'dubbeldoelgronden' wel naar gekeken.

Voor de financiering van deze vorm van afwaardering wordt gekeken naar de beschikbare middelen vanuit het NPLG. Zoals aangegeven heeft het gebied ADD hiervoor in 2022 al een budget gekregen vanuit de versnellingsagenda NPLG 2023-2024. Dit gaat vooral over afwaardering van grond en verplaatsing van bedrijven. Lastig punt voor de uitvoering is wel dat de meeste boeren in het gebied aangeven dat ze de voorkeur geven aan compensatie in grond i.p.v. in geld. De reden hierachter is dat de meeste landbouwbedrijven de totale (melk)productie op peil willen houden en hiervoor extra grond nodig hebben. Dit vraagt om een actief grondbeleid waarin het gebied/de provincie (vooraf) actief grond opkoopt van stoppende boeren en deze (op termijn) al dan niet na een vorm van ruilverkaveling beschikbaar stelt aan bedrijven die vanwege hogere waterstanden willen extensiveren. Het structureel opkopen van ruilgrond is formeel en financieel nog niet geregeld. Hierbij wordt gedacht aan een gebiedsfonds of een actieve rol van het provinciale grondbedrijf of de nieuwe Rijksgroenbank. De verwachting is dat de beschikbaarheid van compenserende grond cruciaal is voor de vrijwillige medewerking van de landbouwbedrijven aan de verhoging van waterpeilen.

4.3.2 Particulier natuurbeheer (SNL-regeling)

Deze bestaande subsidieregeling komt uit het natuurbeleid. Natuurorganisaties, maar ook andere grondeigenaren zoals boeren, kunnen gebruik maken van deze regeling indien de provincie (in het natuurbeheerplan) de betreffende (landbouw)grond heeft aangemerkt als natuur. Dit brengt met zich mee dat de grond ook planologisch de status van landbouwgrond verliest en als natuurgrond wordt aangemerkt. Dat betekent niet dat alle agrarische activiteiten zijn verboden, maar wel dat deze activiteiten moeten passen bij het beoogde natuurstype. Het grote nadeel voor agrarische bedrijven is dat de grond geen status meer heeft als landbouwgrond en dus ook niet meer meetelt in de mestboekhouding.

De beheerder/eigenaar komt in aanmerking voor jaarlijkse subsidies voor Particulier natuurbeheer (PN) en daarnaast wordt de waardevermindering van de grond uitbetaald. De afwaardering van de grond wordt doorgaans vastgelegd in een kwalitatieve verplichting. Deze (privaatrechtelijke) kwalitatieve verplichting loopt via een notariële akte (privaatrecht) en is eeuwigdurend.

De beheersubsidie loopt in de meeste provincies niet via het agrarisch collectief maar via de provincie. De beheersubsidie SNL geeft geen betaling voor compensatie van inkomstenverlies (het is immers geen landbouwgrond meer), maar een betaling voor de kosten (met aftrek van eventuele opbrengsten) van de natuurmaatregelen die nodig zijn om het betreffende natuurtype te realiseren.

Een kwetsbaarheid bij particulier natuurbeheer is de handhaafbaarheid van kwalitatieve verplichtingen (zie PBL & WUR, 2020; Kuindersma et al., 2020). De provincie Utrecht heeft ervaring met handhaving van kwalitatieve verplichtingen die zijn gekoppeld aan afgewaardeerde natuurgronden (SKNL). De kwalitatieve verplichting is privaatrechtelijk. Publiekrechtelijk blijft het landbouwgrond zolang de bestemming niet is gewijzigd. In de koopakte staat dan iets t.a.v. gebruik of waterpeilen. Vaak zijn de omschrijvingen van het toegestane gebruik niet specifiek genoeg om te kunnen handhaven.

In ADD wordt de inzet van deze regeling overwogen voor percelen die door de hogere peilen zo nat worden dat reguliere agrarische bedrijfsvoering vrijwel onmogelijk wordt.

4.3.3 Subsidieregeling duurzaam behoud weidevogelgrasland (Aanvalsplan Grutto)

Begin 2023 heeft de provincie Fryslân een nieuwe subsidieregeling voor het duurzaam behoud van weidevogelgrasland vastgesteld vanuit het Aanvalsplan Grutto. Het doel van deze regeling is het behouden van de belangrijke gebieden voor weidevogels. Deze regeling wordt betaald uit een budget van 2 miljoen voor afwaardering en herwaardering, dat beschikbaar is gekomen vanuit het EU LIFE-programma. De regeling staat open voor een beperkt aantal boerenbedrijven in een beperkt aantal weidevogelgebieden waaronder ADD Noord. Er is budget om de regeling toe te passen op 100 hectare weidevogelgrasland in Friesland. In de openstelling die nu voorstaat, zit ADD voor circa 42 hectare (schatting geïnterviewde). Volgens de provincie is de belangstelling voor deze regeling op geschikt grasland veel groter en is het budget momenteel de beperkende factor.

De beoogde deelnemers zijn boeren die meestal al jaren zware weidevogelpakketten in het kader van het ANLB uitvoeren. Een aantal van deze boeren heeft ook al - vaak op vrijwillige basis - verregaande inrichtingsmaatregelen genomen op de grond t.b.v. de weidevogelstand, waaronder vrijwillige peilverhogingen. Het risico bestaat echter dat deze grond bijvoorbeeld na overdracht of verkoop van de boerderij, opnieuw in intensief agrarisch gebruik zal worden genomen, omdat de peilverhogingen en inrichtingsmaatregelen niet formeel zijn vastgelegd in een peilbesluit of een bestemmingsplan.

De provincie heeft daarom besloten om in het kader van deze regeling waardedaling van de grond uit te betalen. In eeuwigdurende kwalitatieve verplichting worden verplichtingen opgenomen wat de eigenaar dient na te laten. Werkzaamheden die de kenmerken van het perceel zouden kunnen veranderen worden hiermee verboden, zoals het aanleggen van greppels, het veranderen van het bodemprofiel of het verlagen van de grondwaterstand. De -vaak al uitgevoerde- inrichtingsmaatregelen zullen dan worden vastgelegd in een eeuwigdurende kwalitatieve verplichting op de grond (via de notaris). Hierdoor wordt vooral voorkomen dat de - al uitgevoerde - inrichtingsmaatregelen op termijn weer ongedaan gemaakt kunnen worden.

De provincie geeft aan dat voor de afgewaardeerde landbouwgronden gewoon de bestaande ANLB-weidevogelbeheerpakketten kunnen worden afgesloten, omdat in de regeling het beheer niet wordt afgewaardeerd. Hierover is vanuit het landelijke Actieplan Grutto ook juridisch advies ingewonnen bij RVO.

Mogelijk kan de regeling in de toekomst worden uitgebreid en ook worden toegepast op andere agrarische bedrijven die willen omschakelen vanuit (meer) reguliere agrarische bedrijfsvoering naar extensieve(re) bedrijfsvoering met de focus op weidevogelbeheer. Dit dwingt agrarische bedrijven wel om een keuze te maken tussen peilverhoging via het Peilbesluit en bijbehorende nadeelcompensatie en deze regeling. Bovendien bestaat ook nog de mogelijkheid dat deze regeling overbodig wordt, indien er een geschikte landelijke regeling voor landschapsgrond komt waarmee deze vorm van afwaardering van grond in combinatie met een jaarlijkse vergoeding voor weidevogelbeheer ook mogelijk is.

4.3.4 Landschapsgrond

Het ministerie van LNV verkent de mogelijkheden voor een nieuw instrumentarium voor de afwaardering van grond (en gebouwen) onder de naam 'Landschapsgrond'⁸. De bedoeling hiervan is dat landbouw gedeeltelijk wordt afgewaardeerd en dat de bestemming van de grond agrarisch blijft of dat hieraan een nieuwe bestemming wordt gekoppeld zoals natuurinclusieve landbouw. Het idee is dat de grond dan ook blijft meetellen in de mestboekhouding. In het beoogde Nationale Programma Landelijk Gebied (NLPG) lijkt LNV dit instrument vooral te willen inzetten in overgangszones rondom (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden, beekdalen (op de hoge zandgronden) en de veenweidegebieden. In al deze gebieden liggen immers beleidsopgaven die tot extensivering van de bestaande landbouw zouden moeten leiden.

Voorlopig is het concept (en bijbehorend instrumentarium) landschapsgrond nog niet concreet uitgewerkt. In de indicatieve begroting van het Transitiefonds Landelijk Gebied is voor afwaardering van grond wel een fors bedrag gereserveerd (6,9 miljard euro). Voorlopig lijkt het hierbij vooral te gaan om een eenmalige vergoeding voor de waardevermindering van grond en/of gebouwen (Roosemalen en Savelkoul, 2022). Het is echter de vraag of hier ook een (al dan niet tijdelijke) (subsidie)regeling voor het jaarlijkse inkomensverlies aan gekoppeld gaat worden. Op grond van eerdere ervaringen (zie o.a. kader 4.3) verwachten we dat hier een nieuwe beheerregeling voor moet worden ontworpen, omdat bestaande regelingen (ANLb en SNL) niet voldoen. De bestaande ANLb-pakketten lijken hiervoor niet geschikt, omdat deze uitgaan van inkomensverlies op basis van agrarische grond die volledig in agrarisch gebruik is. Gedeeltelijk afgewaardeerde grond kent echter al beperkingen in agrarisch gebruik en dus zal het inkomensverlies ook minder groot zijn. SNL is lastig omdat hierbij de voorwaarde wordt gesteld dat de grond een natuurfunctie heeft. Wellicht dat een aangepaste (lees lagere) ANLb-vergoeding mogelijk is. Voorjaar 2023 is het instrument landschapsgrond echter nog in ontwikkeling en politiek omstreden, zodat de kaders nog niet geheel duidelijk zijn.

Kader 4.3 Ervaringen in de provincie Noord-Brabant met gedeeltelijk afwaarderen

In Noord-Brabant is geëxperimenteerd met gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond (zie Kuindersma et al., 2017, p.46¹). Het Ondernemend Natuurnetwerk zet in op een verwevingsmodel van natuur en landbouw. Het is de bedoeling dat hiermee een deel van het Brabantse Natuurnetwerk kan worden gerealiseerd. De betreffende gronden behouden de agrarische functie en bestemming, maar met een verminderde agrarische waarde van maximaal 50 procent. Oorspronkelijk wilde de provincie hier ook beheervergoedingen op vastleggen maar dat bleek niet mogelijk en daarom is deze mogelijkheid vervallen. Er wordt nu alleen vermogensverlies uitbetaald. Dit wordt vastgelegd in een kwalitatieve verplichting. Daarin ligt onder meer vast dat de agrariër geen kunstmest, drijfmest of bestrijdingsmiddelen mag gebruiken en moet meewerken aan toekomstige peilverhogingen.

De gedeeltelijke afwaardering wordt in één keer afbetaald (in geld of in compenserende landbouwgrond), waarbij vastgelegd wordt dat deze gronden niet in aanmerking komen voor beheersubsidie. Naar verwachting zal vooral via extra grond worden gecompenseerd, omdat hierdoor de bedrijfsstructuur van de agrarische bedrijven kan verbeteren.

De handhaving van deze beheerdoelen is nog wel een uitdaging, omdat er geen subsidierelatie voor het beheer is met de provincie en de kwalitatieve verplichting alleen privaatrechtelijk vastligt. De gedachte is nu dat de gebiedspartijen in de handhaving een belangrijke rol zullen spelen en de agrariër zullen aanspreken op zijn verplichtingen. Als een boer niet doet wat hij heeft beloofd, volgt uiteindelijk een gang naar de rechter via het privaatrecht.

De realisatie van het ondernemend natuurnetwerk valt in de praktijk wel wat tegen. Het blijkt dat vooral reguliere agrarische bedrijven nauwelijks interesse hebben voor deze regeling. De interesse komt vooral van landgoederen en agrariërs met een alternatief verdienmodel (biologisch, waterbuffels, agroforestry etc.). Het lijkt er dus op dat de regeling vooral interessant is als de ondernemer al een alternatief verdienmodel heeft. Verder probeert de provincie de toepassing te verbeteren door zelf actief grond te kopen en uit te geven als ondernemend natuurnetwerk of in te zetten als ruilgrond.

⁸ Dit gebeurt n.a.v. de Motie Boswijk, 8 juli 2021, waarin de regering wordt verzocht om naast de twee categorieën landbouwgrond en natuurgrond, een voorstel uit te werken voor een derde optie, waarbij landbouwgrond in natuurlijk beheer komt, en in dit voorstel mee te nemen hoe de bestemming geregeld wordt, hoe er een optimale balans gevonden wordt tussen natuur en agrarisch en hoe het verdienmodel voor de boer eruit kan komen te zien.

4.3.5 Analyse stapeling en integratie huidige en nieuwe beheerinstrumenten

In hoofdstuk 2 hebben we geconcludeerd dat er in ADD wel sprake is van procedurele instrumenten en dat er vanuit meerdere subsystemen instrumenten (lees: financiering) beschikbaar zijn gekomen. In dit hoofdstuk hebben we gefocust op verschillende regelingen voor aangepast agrarisch beheer. Voor wat betreft de huidige ANLb-beheerpakketten (inclusief bijbehorende pilots) voor agrarisch natuur- en ook waterbeheer (zie paragraaf 4.2) verloopt de procedurele afstemming via het stelsel ANLb en de prominente coördinerende rol van het agrarisch collectief (in dit geval Gebiedscoöperatie It Lege Midden) hierin. Er zou vooral sprake zijn van een **gebrek aan samenhang** tussen de beschikbare instrumenten in ADD.

In paragraaf 4.3 hebben we kunnen zien dat het aantal (mogelijk) beschikbare instrumenten (met relevantie voor ADD) de afgelopen - en komende - periode alleen maar verder toeneemt (zie tabel 4.1). Daarbij gaat het vooral om instrumenten die verder gaan dan het agrarisch beheer uit het ANLb, die met name zijn gebaseerd op compensatie van inkomensverlies. De kern van deze nieuwe instrumenten is dat de beperkingen voor het agrarisch gebruik dusdanig toenemen, dat het niet alleen leidt tot inkomensdaling, maar ook tot waardevermindering van de grond. Het ANLb heeft hiervoor geen instrumenten. Vergoeding van waardedaling van de grond is wel mogelijk via particulier natuurbeheer (SNL), maar dan krijgt de grond een volledige natuurfunctie en is agrarisch beheer alleen mogelijk als vorm van natuurbeheer (met beheervergoedingen voor de kosten).

Tabel 4.1 Instrumenten voor agrarisch (natuur)beheer in ADD.

| | ANLb (agrarisch natuur- en waterbeheer) | Peilbesluit | SNL (particulier natuurbeheer) | Friese Grutto- regeling | 'Landschaps- grond' |
|--|---|--|--|--|--|
| Bestuursrechtelijke verankering (bestemmingsplan/peilbesluit) | Agrarische bestemming | Hogere peilen in Peilbesluit | Natuurbestemming | Agrarische bestemming | Agrarisch met beperking/ natuurinclusieve landbouw |
| Kwalitatieve verplichting (privaatrecht) | Nee | Nee | Ja | Ja | ja |
| Vergoeding voor afwaardering grond (vermogensverlies) | Nee | Ja, via schade- compensatie | Ja, via subsidie voor volledige afwaardering (± 80%) | Ja, via subsidie voor gedeeltelijke afwaardering | Ja, via subsidie voor gedeeltelijke afwaardering |
| Vergoeding voor inkomensverlies | Ja, jaarlijkse subsidie op basis van (gemiddeld) inkomensverlies (maximaal 6 jaar) | Ja, vergoeding op basis van schadecompensatie (max. 10 jaar inkomensverlies) | Ja, subsidie op basis van beheerkosten minus opbrengsten (normkosten) | Nee, maar combinatie met ANLb- pakketten is mogelijk | Onbekend (nieuw subsidiestelsel voor beheer nodig/aangepast ANLb-pakket) |

De nieuwe instrumenten hebben vooral betrekking op gedeeltelijke afwaardering van agrarische grond die (gedeeltelijk) in agrarisch gebruik blijft. Hierbij ligt vaak de nadruk op het vergoeden van dit vermogensverlies en het borgen van deze beperkingen via een (privaatrechtelijke) kwalitatieve verplichting. Voor deze tussenvorm tussen agrarisch beheer en natuurbeheer ontbreekt op dit moment nog een geschikt landelijk toepasbaar (subsidie)instrument voor een vergoeding van het bijbehorende beheerinkomensverlies. De verwachting is dat dit inkomensverlies (bij gedeeltelijk afgewaardeerde grond) lager is dan het inkomensverlies op grond die volledig agrarisch gebruikt kan worden. Het gevolg is dat de huidige ANLb-beheervergoedingen mogelijk te hoog zijn. Op dit moment is onduidelijk of dit daadwerkelijk het geval is en in hoeverre dit vraagt om nieuwe ANLb-pakketten met lagere vergoedingen of om een heel ander subsidiestelsel.

Dit levert afstemmingsproblemen op tussen de verschillende vormen van uitbetaling van deze waardedaling (subsidies, schadeloosstelling) en de mogelijke combinaties met de vergoeding voor het - jaarlijks terugkerende - agrarisch beheer.

Bovendien is het de vraag in hoeverre de nieuwe functie van de grond afdoende is geborgd via een kwalitatieve verplichting of dat hiervoor ook een andere publieke bestemming (bv. natuurinclusieve

landbouw of landbouw met natuurwaarden o.i.d.) moet worden vastgelegd dan de bestemming landbouwgrond.

In het Friese Veenweideprogramma, waaronder in ADD, wordt bovendien overwogen om het wettelijke instrumentarium vanuit de Waterwet (Peilbesluit) in te zetten voor het verhogen van de waterstanden. Dat zou betekenen dat de boeren geen subsidies krijgen voor inkomens- en vermogensverlies, maar een schade-compensatie. Voor het inkomensverlies wordt hier in de praktijk een periode van tien jaar aangehouden. Na deze periode moet het inkomensverlies zijn opgelost door een aangepaste bedrijfsvoering.

Het stapelen van deze - deels nog niet bestaande - regelingen voor vermogensverlies en inkomensverlies is zeer complex. Dit wordt nog versterkt doordat elk van deze regelingen afkomstig is vanuit een ander subsysteem of beleidssector. Elke regeling heeft een eigen sectoraal doel, zoals verhogen waterstand, beschermen leefgebieden voor VHR-soorten, grutto's of waterkwaliteit. Dit brengt het risico met zich mee dat de integrale insteek van het ADD-gebiedsproces, hierdoor in de uitvoering toch weer een meer sectorale invulling krijgt, door de focus van onderliggende regelingen op een van de doelen, zoals behoud van de grutto of verhogen van waterpeilen. Voor een finaal oordeel is het echter nog te vroeg. In ieder geval lijken de verschillende nieuwe regelingen en instrumenten het - eerder geconstateerde - gebrek aan samenhang en daarmee de behoefte aan afstemming tussen de beschikbare instrumenten in ADD verder te vergroten.

De complexiteit neemt vooral toe door:

- *Grote diversiteit aan instrumenten voor afwaardering van grond* - Afwaardering op basis van nadeel-compensatie (o.b.v. hogere waterpeilen) heeft andere grondslagen en voorwaarden dan afwaardering op basis van de Friese weidevogelgrondenregeling en de SNL-regeling. Mogelijk komt daar met een landelijk regeling voor landschapsgrond nog een andere vorm bij.
- *Sectorale focus van afwaarderingsregelingen (ontbreken integraal instrument)* - De huidige regelingen zijn allemaal sectoraal ingestoken (waterbeleid, gruttobeleid, natuurbeleid). In het gebiedsproces wordt juist naar integratie van verschillende doelen gestreefd. Een integraal (nationaal) instrumentarium voor afwaardering dat ingezet kan worden voor verschillende doelen bestaat (nog) niet. Mogelijk is een nationale regeling voor landschapsgrond hier een invulling van, maar ook deze kan nog een (nieuwe) sectorale invulling krijgen, waardoor het integratievraagstuk op gebiedsniveau nog verder toeneemt. Wel lijkt het ANLb-stelsel steeds meer ook voor andere sectorale doelen inzetbaar (waterkwaliteit, waterpeilen, etc.).
- *Onduidelijkheid over (on)mogelijkheden van stapeling subsidieregelingen voor gedeeltelijke afwaardering en subsidieregelingen voor (agrarisch) beheer* - Elke regeling voor afwaardering kent ook weer eigen manieren om eventueel aanvullend inkomensverlies te compenseren. Bij een schadevergoedingsregeling op basis van een Peilbesluit gaat het om tijdelijke compensatie van al het inkomensverlies voor mogelijk 10 jaar. Bij ANLb gaat het in principe ook om tijdelijke beheervergoedingen (max. 6 jaar), maar deze kunnen wel worden verlengd en er wordt landelijk gesproken over langere contracten (15-20 jaar). Bovendien heeft de mate van afwaardering mogelijk gevolgen voor de omvang van de jaarlijkse beheervergoedingen. En bij SBL (Particulier Natuurbeheer) zijn de beheervergoedingen gebaseerd op (norm)kosten van het beheer (minus inkomsten).

4.4 Verklaringen voor de mate van instrumentele integratie

In de voorafgaande paragrafen zijn we ingegaan op het gebrek aan integratie op instrumentenniveau m.b.t. het realiseren van aangepast agrarisch beheer t.b.v. van de realisatie van de doelen in het gebiedsproces ADD. In deze paragrafen geven we de belangrijkste verklaringen hiervoor:

1. *De bestaande sectorale regelingen om agrariërs te compenseren voor hun inkomens- en vermogensverlies als gevolg van (agrarisch) beheer en vernatting*

In het gebiedsproces ADD worden verschillende (landelijke) sectorale regelingen ingezet of overwogen om de integrale gebiedsdoelen te realiseren. Dit is ook nodig omdat een echt integrale regeling (of integraal budget) waarmee verschillende vormen van vermogensschade en inkomensverlies kunnen worden gecompenseerd (nog) niet bestaat. Hierdoor is men in het gebiedsproces ADD afhankelijk van een instrumentenmix die bestaat uit het stapelen van verschillende sectorale regelingen. Integratie, maar ook

het stapelen van regelingen, is lastig vanwege de juridische kant (staatssteunregels) en het verbod op het dubbel belonen van diensten door agrariërs.

Doordat naast inkomensverlies, ook vermogensverlies een rol gaat spelen bij het opzetten van de peilen, neemt deze complexiteit nog verder toe. Bovendien is er geen pasklaar instrument voor gedeeltelijk afwaarderen van grond, de (eventuele) juridische vastlegging van de nieuwe functie in combinatie met een beheervergoeding voor het jaarlijkse inkomensverlies.

Bovendien bestaat de optie om vermogens- en inkomensverlies te compenseren via een schadevergoeding gekoppeld aan een Peilbesluit door het waterschap (op verzoek van het overgrote deel van de grondeigenaren uit het gebied). Schadevergoeding heeft weer een heel andere juridische grondslag dan een subsidie. Het voordeel hiervan is dat alle schade (op individueel niveau) wordt betaald. Voor de boeren is het mogelijk wel een nadeel dat het inkomensverlies voor maximaal 10 jaar wordt betaald. Het gaat dus niet om een duurzaam verdienmodel maar om een transitievergoeding waarbij wordt aangenomen dat het betreffende landbouwbedrijf in de tussentijd een alternatief/aangepast verdienmodel ontwikkelt.

2. *De verkokering in het nationale en Europees beleid*

Een achterliggende verklaring voor de variëteit aan sectorale instrumenten ligt in de verkokering in het nationale en Europese beleid waar de meeste instrumenten uit voortkomen. Zo is het strikte onderscheid tussen agrarisch en particulier natuurbeheer te verklaren uit de scheiding tussen het landbouw- en natuurbeleid. Daarbij wordt vaak ook aangenomen dat landbouwgrond óf een natuurfunctie heeft óf een landbouwfunctie. Combinaties van deze functies zijn daardoor ook lastig. Agrarisch natuurbeheer heeft weliswaar als doel om natuur en landbouw te combineren maar de grond behoudt wel een landbouwfunctie en de vergoedingensystematiek kan worden gefinancierd uit het GLB (gebaseerd op inkomensverlies). Vanuit het natuurbeleid wordt juist aangenomen dat natuurgrond geen landbouwfunctie meer heeft. Financiering komt hierdoor ook uit het natuurbudget met bijbehorende vergoedingen (gebaseerd op kosten) en spelregels.

3. *ADD als voorloper*

Een andere verklaring voor het geconstateerde gebrek aan integratie op instrumentenniveau, heeft te maken met de rol van het ADD-gebiedsproces als voorloper op het landelijke beleid voor het veenweidegebied en het landelijk gebied in het algemeen. Het Rijk heeft met het NPLG weliswaar een gebiedsgerichte aanpak van de integrale problematiek van natuur/stikstof, klimaat en water aangekondigd, maar de bijbehorende instrumenten zijn nog niet (uit)ontwikkeld. Het gebiedsproces ADD loopt vooruit op deze ontwikkelingen en kan dus ook nog niet gebruik maken van een kant-en-klaar instrumentarium. Daarbij is het gebied vooral afhankelijk van pilots en experimenten met als doel om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Deze voorlopersrol heeft ook voordelen. Zo heeft men mogelijk meer experimenteerruimte dan bij een nationaal dichtgetimmerde regeling en kan men vanuit het gebiedsproces ook invloed uitoefenen op de vormgeving van een nieuw nationaal instrumentarium.

4.5 Kansen voor het vergroten van integratie

Grofweg zouden we de volgende richtingen voor het vergroten van de beleidsintegratie op instrumenten kunnen onderscheiden (waar momenteel in het gebiedsproces vooral wordt ingezet op 1):

1. integratie door het bieden van maatwerk op bedrijfsniveau;
2. ontwerp van een nieuw integraal stelsel (of afwachten of dit stelsel er komt).

Ad 1. Een coherente mix op bedrijfsniveau

Wanneer geen integraal instrument voorhanden is, waarbij een boer binnen één regeling afspraken kan maken over beheervergoedingen en afwaardering op het gebied van de verschillende gebiedsdoelen waar hij/zij een bijdrage aan wil/kan leveren, is het noodzakelijk om per bedrijf te kijken welke regelingen beschikbaar zijn, en welke (combinatie van) regelingen het beste passen bij het betreffende bedrijf. Dit is ook de werkwijze die in het gebiedsproces ADD wordt gevolgd.

Een kans voor verdere integratie is om deze regelingen gebundeld aan te bieden per bedrijf. In feite is dit de manier waarop het agrarisch collectief nu al werkt voor wat betreft de bestaande beheervergoedingen. Cruciaal voor een dergelijke maatwerkafstemming is een eenloketbenadering vanuit het gebiedsproces, waarin de verschillende regelingen voor schadeloosstelling, kwalitatieve verplichtingen, particulier natuurbeheer, ANLb, etc. gecombineerd kunnen worden aangeboden. In de backoffice zal men dan wel moeten werken met de verschillende sectorale regelingen en voorwaarden.

In het gebiedsproces wordt hier ook al aan gewerkt vanuit de werkgroep flankerend beleid. Deze zal een bedrijfsadvies per agrariër aanbieden om te helpen met deze keuzes en wat het kan betekenen voor het bedrijf en de bedrijfsexploitatie.

Ad 2. Ontwerp van een nieuw integraal stelsel (of afwachten of dit stelsel er komt)

Een integraal instrument is nog niet voor handen. Hier is het waarschijnlijk wachten op een landelijke regeling of beleidslijn. Het concept 'landschapsgrond' biedt wellicht mogelijkheden, maar is momenteel nog onvoldoende uitgewerkt om toe te kunnen passen op gebiedsniveau. Wanneer dit wel komt, zou dit de coherentie bevorderen en de complexiteit mogelijk reduceren indien een dergelijk instrument gelijktijdig kan worden ingezet voor peilverhogingen en stimulering algemene of specifieke natuurwaarden (bv. de grutto). Hierdoor zou de agrariër met minder regelingen te maken krijgen dan dat nu het geval is.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de integratie op instrumentenniveau binnen de case Aldeboarn-De Deelen centraal. Hierbij lag de focus op het stapelen van de beschikbare regelingen voor (agrarisch) natuurbeheer en/of vernatting op het boerenbedrijf en het compenseren van inkomens- en vermogensverlies als gevolg daarvan.

We kunnen concluderen dat het gebiedsproces ervoor heeft gezorgd dat vanuit meerdere subsystemen (of beleidssectoren) instrumenten beschikbaar zijn gekomen om de gebiedsdoelen te realiseren via vormen van (aangepast) agrarisch beheer. Veel van deze instrumenten zijn echter (nationaal) ontworpen voor specifieke sectorale doelen en niet automatisch geschikt om de gebiedsambitie om verschillende sectorale doelen gelijktijdig te realiseren. De instrumenten passen hierdoor niet automatisch bij de integrale ambities. In het gebiedsproces kan dit mogelijk worden opgelost door in te zetten op maatwerk per bedrijf. Dit proces is nog niet afgerond dus over de uiteindelijk gerealiseerde beleidsintegratie kunnen we momenteel geen uitspraken doen. Wel neemt de complexiteit enorm toe door de combinatie van zoveel verschillende instrumenten en regelingen met elk hun eigen (vaak sectorale) doelen en voorwaarden. Het risico bestaat dan dat kansen voor integratie van verschillende doelen op gebiedsniveau- en/of bedrijfsniveau worden gemist. Het alternatief - het wachten op een nieuwe landelijke integrale regeling voor afwaardering en beheervergoedingen - is momenteel ook niet erg aantrekkelijk, omdat dit waarschijnlijk de uitvoering van het gebiedsproces verder zou vertragen en het ook niet zeker is of een dergelijke regeling überhaupt tot stand komt.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

In deze verkennende studie naar het begrip beleidsintegratie zijn we specifiek ingegaan op de praktijk van beleidsintegratie in relatie tot de veenweideproblematiek en daarbinnen in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen.

Hierbij zijn we uitgegaan van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe integraal wordt de veenweideproblematiek gezien en aangepakt in het gebiedsproces ADD?
2. In welke mate en op welke manier zijn de Natura 2000-doelen vanuit De Deelen meegenomen in het gebiedsproces ADD, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken?
3. In welke mate en op welke manier is de integratie op instrumentenniveau m.b.t. agrarisch beheer en afwaardering in het gebiedsproces ADD tot stand gekomen, hoe kunnen we deze mate van beleidsintegratie verklaren en wat zijn de mogelijkheden om deze integratie te versterken?
4. Welke lessen kunnen we uit de casestudie ADD trekken over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsintegratie in andere gebiedsprocessen en wat betekent dit voor de analyse van gebiedsprocessen in het kader van toekomstige beleidsevaluaties door het PBL?

In dit hoofdstuk gaan we in de paragrafen 5.2 t/m 5.5 in op deze onderzoeksvragen.

Voor het beschrijven van de mate van beleidsintegratie is gebruik gemaakt van het conceptueel kader van Candel en Biesbroek (2016). Zij conceptualiseren beleidsintegratie als een actor-gedreven proces gericht op een meer samenhangende aanpak van sectoroverschrijdende vraagstukken en onderscheiden in dit proces vier dimensies:

1. het 'framen' van een beleidsprobleem als sectoroverschrijdend;
2. de betrokkenheid van en interactie tussen meerdere beleidssubsystemen of beleidssectoren;
3. de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen;
4. een coherente mix aan beleidsinstrumenten.

Deze vier dimensies kunnen zich onafhankelijk van elkaar door de tijd ontwikkelen, zowel richting toenemende als afnemende mate van integratie.

5.2 Algemene beleidsintegratie in het ADD-gebiedsproces (onderzoeksvraag 1)

De mate van beleidsintegratie binnen het ADD-gebiedsproces is - in ieder geval tot medio 2021 - beperkt. Ten eerste is sprake van een beperkte integrale framing van het beleidsprobleem op gebiedsniveau. De gebiedsactoren, provincie en waterschap erkennen dat de doelen uit het Veenweideprogramma 2021-2030 (t.a.v. landbouw, bodemdaling, verminderen uitstoot broeikasgassen en waterkwaliteit), waarmee de gebiedsactoren aan de slag zijn gegaan, samenhangen en dat er een bottom-up-aanpak nodig is om te komen tot een ontwerpintegraalgebiedsplan. Toch bleek uit onze analyse dat een toekomstperspectief voor de landbouw in het gebiedsproces voor de gebiedsactoren in feite de hoofdpoging is. Ten tweede is er een brede betrokkenheid van verschillende sectoren in het gebiedsproces. Hierbij is de vertegenwoordiging van de landbouwsector vanaf de start een constante en haken andere sectoren wisselend aan in het verloop van de tijd. Ten derde wordt door de gebiedsactoren gewerkt aan verbinding tussen de beleidsdoelen uit het Veenweideprogramma en de gebiedsdoelen (versterken van de vitaliteit van het gebied als geheel), maar hierbij worden andere doelen, zoals recreatie & toerisme, energietransitie en natuur en biodiversiteit vooral meegenomen als koppelkansen, maar niet als gelijkwaardige gebiedsdoelen. Ten vierde is de mate van

integratie op instrumentenniveau tot nu beperkt. Er is dus nog geen sprake van een consistente instrumentenmix. Daar wordt wél aan gewerkt (zie ook paragraaf 5.4).

Over het algemeen zien we in het gebiedsproces ADD op alle dimensies van beleidsintegratie wel een steeds grotere behoefte aan beleidsintegratie. Vooral in de periode 2021-2023 neemt de wens toe om er meer thema's, doelen en instrumenten (uit verschillende beleidssectoren) bij te betrekken. Dit gebeurt deels vanuit de wens vanuit het gebiedsproces zelf, maar ook vanuit de beleidsomgeving (Friese Veenweideprogramma, NPLG) neemt de roep om meerdere onderwerpen te betrekken bij de gebiedsgerichte aanpak toe. Opvallend daarbij is dat recent ook de behoefte is ontstaan - ook vanuit het gebiedsproces - om verder te kijken naar de ontwikkeling van het gebied na 2030. Dat komt deels ook vanuit het besef dat de ambities van het Veenweideprogramma en aanpalende beleidssectoren ambities hebben die verder reiken dan 2030. Mogelijk is deze tijdsdimensie een vijfde dimensie van beleidsintegratie.

5.3 Integratie Natura 2000-doelen in ADD-gebiedsproces (onderzoeksvraag 2)

In deze studie is in overleg met de gebiedspartijen besloten om de integratie van de Natura 2000-doelen - m.b.t. het Natura 2000-gebied de Deelen - in het ADD-gebiedsproces nader te onderzoeken.

Conclusie is dat de Natura 2000-doelen m.b.t. De Deelen zeer beperkt zijn geïntegreerd in het ADD-gebiedsproces. Dit komt met name door een beperkte afhankelijkheid tussen realisatie van de veenweidedoelen (in het landbouwgebied) en realisatie van de Natura 2000-doelen in De Deelen. De waterpeilen in De Deelen zijn al relatief hoog en het gebied is vrijwel geheel in beheer van Staatsbosbeheer. Bovendien is de natuurkwaliteit van De Deelen vooral afhankelijk van de waterkwaliteit. Vanwege de (te) slechte waterkwaliteit in het agrarisch gebied van ADD is sprake van een vrijwel geheel gescheiden watersysteem, waardoor de waterkwaliteit in het natuurgebied nauwelijks wordt beïnvloed door de waterkwaliteit in het landbouwgebied.

Een andere verklaring - die deels ook wel voorkomt uit de beperkte afhankelijkheid - voor de beperkte integratie van de Natura 2000-doelen in het ADD-gebiedsproces betreft de sterk gescheiden planontwikkeling. In het ADD-gebiedsproces gaat het nauwelijks over de natuurdoelen in De Deelen en in het natuurbeheer over De Deelen gaat het maar zeer beperkt over het omliggende ADD-landbouwgebied. Ook op het niveau van waterkwaliteit zijn beide 'deelgebieden' bestuurlijk gescheiden, omdat ze elk deel uitmaken van een ander KRW-waterlichaam. De verschillende gebiedsprocessen zijn ook in hun planning nauwelijks op elkaar afgestemd. Het ADD-gebiedsproces zit in een planvormingsfase, terwijl het beheerplan voor De Deelen in uitvoering is. Eventuele herziening/evaluatie van dit beheerplan is door de provincie op de lange baan geschoven, omdat de prioriteit ligt bij de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Toch worden er vanuit het ADD Zuid-gebiedsproces pogingen gedaan om de natuurdoelen uit De Deelen mee te nemen in het gebiedsproces waarin vooral bodemdaling/CO₂-reductie en de positie van de landbouw een rol spelen. Dit is functioneel omdat het kansen biedt in de (mogelijke) toegang tot extra financiële middelen (zoals bv. het Programma Natuur), nieuwe verdienmodellen voor de boeren in de natte overgangszone tussen De Deelen en het omringende agrarische gebied, en extra natuurwaarden oplevert in het landbouwgebied, waar ook de doelsoorten van De Deelen van meeprofiteren. Vanuit het Natura 2000-gebied De Deelen en het bestaande beheerplan worden maatregelen in het landbouwgebied echter niet als zeer belangrijk gezien. Vanuit het ADD-gebiedsproces ziet men wel kansen voor een overgangszone, maar dit lijkt vooral ingegeven te zijn vanuit de veenweidedoelen en minder vanuit het versterken van de Natura 2000-doelen.

Mogelijk biedt het integraal opnemen van de Natura 2000-doelen in het ADD-gebiedsproces, dan wel gelijktijdige herziening van het beheerplan De Deelen en het ADD-gebiedsproces, kansen voor het vinden van meer samenhang tussen de problematiek (en oplossingen) in beide gebieden. Het risico bestaat echter ook dat deze mogelijke samenhang beperkt blijft en dat een dergelijke beleidsintegratie vooral leidt tot meer complexiteit en vertraging van besluitvorming.

De verdiepende fase laat hiermee ook de grenzen zien van wat mogelijk en wenselijk is in relatie tot beleidsintegratie op gebiedsniveau. Het kan wellicht zinvol zijn om ook het beheer van het Natura 2000-gebied De Deelen nog eens goed tegen het licht te houden en te analyseren of betere integratie in het ADD-gebiedsproces meerwaarde kan opleveren voor de verschillende doelen. In deze fase betekent dit echter hoogstwaarschijnlijk een verdere vertraging van het lopende ADD-gebiedsproces, zonder dat de meerwaarde voor de effectiviteit op voorhand evident is.

5.4 Integratie instrumenten agrarisch beheer en afwaardering grond (onderzoeksvraag 3)

De integratie van instrumenten voor agrarisch beheer en afwaardering van grond (ook wel flankerend beleid genoemd) is een tweede thema dat in deze studie verder is uitgewerkt. Voor de gebiedspartijen had dit onderwerp relatief veel prioriteit, omdat men de laatste jaren 2021-2023 concreet bezig is met het uitwerken en toepasbaar maken van dit instrumentarium op gebiedsniveau.

Onze belangrijkste conclusie is dat het ADD-gebiedsproces ervoor heeft gezorgd dat vanuit meerdere subsystemen (of beleidssectoren) instrumenten beschikbaar zijn gekomen om de gebiedsdoelen te realiseren via vormen van (aangepast) agrarisch beheer. Daarbij zijn er meerjarige subsidies voor verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer (op basis van inkomensverlies), voor natuurbeheer (op basis van beheerkosten), voor afwaardering van de waardevermindering van landbouwgrond, en schaderegelingen voor inkomensverlies (maximaal 10 jaar) en vermogensverlies bijvoorbeeld als gevolg van peilverhogingen (Peilbesluit). Elk van deze instrumenten kent eigen voorwaarden en beperkingen. Bovendien zijn veel regelingen in de praktijk niet stapelbaar of alleen indien per geval kan worden aangetoond dat ze echt complementair zijn.

Veel van deze instrumenten zijn echter (nationaal) ontworpen voor specifieke sectorale doelen en niet automatisch geschikt om de integrale ambities vanuit het ADD-gebiedsproces te realiseren. De nationale instrumenten passen hierdoor niet automatisch bij de integrale gebiedsambities. In het gebiedsproces tracht men dit vooral op te lossen door in te zetten op maatwerk per bedrijf. Binnen het stelsel van het ANLb hebben de agrarische collectieven goede mogelijkheden tot het bieden van maatwerk. De instrumenten in het ADD-gebiedsproces gaan echter ook over vergoedingen voor afwaardering van grond en (mogelijk) schaderegelingen op basis van een Peilbesluit. Dit maakt het bieden van maatwerk extra complex en vraagt dus veel van het gebiedsproces en betrokken medewerkers. Het feit dat de betrokken agrarische ondernemers vaak niet alleen financieel gecompenseerd willen worden voor peilverhogingen, maar juist in de vorm van (nabijgelegen) landbouwgrond, maakt de opgave extra complex. Deze grond moet immers eerst nog worden verworven en daarvoor is ook budget nodig. Dit proces is medio 2023 nog niet afgerond, dus over de uiteindelijk gerealiseerde beleidsintegratie (en de effectiviteit hiervan) kunnen we momenteel geen uitspraken doen.

Wel is duidelijk dat de complexiteit enorm toeneemt door de combinatie van zoveel verschillende instrumenten en regelingen met elk hun eigen (vaak sectorale) doelen en voorwaarden. Het risico bestaat dan dat uiteindelijk kansen voor integratie van verschillende doelen op gebiedsniveau en/of bedrijfsniveau worden gemist en vanwege pragmatische overwegingen toch wordt gekozen voor sectorale afspraken omdat deze beter passen bij het bestaande instrumentarium. Het alternatief - het wachten op een nieuwe landelijke integrale regeling voor afwaardering en beheervergoedingen - is momenteel ook niet erg aantrekkelijk, omdat dit waarschijnlijk de uitvoering van het gebiedsproces verder zou vertragen en het momenteel (voorjaar 2023) ook nog niet zeker is of een dergelijke regeling - bijvoorbeeld voor landschapsgrond - überhaupt tot stand komt.

De belangrijkste verklaringen voor de huidige situatie waarin het gebiedsproces ADD moet werken met een veelheid aan sectorale regelingen voor agrarisch beheer en afwaardering van grond, zijn:

1. Bestaande regelingen om agrariërs te compenseren voor hun inkomens- en vermogensverlies als gevolg van (agrarisch) beheer en vernatting, zijn ontworpen vanuit sectorale doelen en ambities, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk, beschermen weidevogels, verhogen waterpeilen of verbeteren waterkwaliteit en hebben (nog) geen integrale focus.

2. De verkokering in het nationale en Europees beleid. Een achterliggende verklaring voor de variëteit aan sectorale instrumenten ligt in de verkokering in het nationale en Europese beleid waar de meeste instrumenten uit voortkomen. Zo is het strikte onderscheid tussen agrarisch en particulier natuurbeheer te verklaren uit de scheiding tussen het landbouw- en natuurbeleid, zowel in spelregels als in financiering.
3. ADD als voorloper. Een laatste verklaring heeft te maken met de rol van het ADD-gebiedsproces als voorloper op het landelijke beleid voor het veenweidegebied en het landelijk gebied in het algemeen. Het Rijk heeft met het NPLG weliswaar een gebiedsgerichte aanpak van de integrale problematiek van natuur/stikstof, klimaat en water aangekondigd, maar de bijbehorende instrumenten zijn nog niet (uit)ontwikkeld. Het gebiedsproces ADD loopt vooruit op deze ontwikkelingen en moet het dus voorlopig nog doen met het bestaande sectorale instrumentarium en met pilots en experimenten. Deze voorlopersrol heeft ook voordelen. Zo hebben pilots en experimenten vaak meer experimenteerruimte dan nationaal dichtgetimmerde regelingen. Bovendien kan men via deze nationale pilots ook invloed uitoefenen op de vormgeving van een nieuw nationaal instrumentarium.

Conclusie is dat het vergroten van de beleidsintegratie op instrumentenniveau binnen het gebiedsproces ADD lastig is omdat de instrumenten - met bijbehorende budgetten en voorwaarden - veelal zijn ontworpen op landelijk niveau en vanuit sectorale doelen. Op gebiedsniveau is op dit moment de enige optie om deze complexiteit te accepteren en proberen om per bedrijf een juiste mix aan regelingen te ontwerpen om de integrale gebiedsambities te realiseren. Mogelijk kan een meer integraal (landelijk) instrumentarium voor afwaardering en agrarisch beheer de realisatie van integrale gebiedsdoelen gemakkelijker maken. Ook hierbij zal de conditie zijn dat deze regeling voldoende ruimte biedt voor maatwerk op gebieds- en bedrijfsniveau.

5.5 Lessen voor andere gebiedsprocessen en beleidsevaluaties door PBL

De aanleiding van deze studie naar beleidsintegratie was de aanname in overheidsbeleid voor het landelijk gebied dat beleidsintegratie -veelal op gebiedsniveau- een oplossing is voor de beperkte effectiviteit van sectoraal natuur- en milieubeleid. Bovendien is beleidsintegratie vaak noodzakelijk vanwege stapeling van verschillende sectorale beleidsopgaven in specifieke gebieden. Door uitvoering van de verschillende opgaven te combineren kan deze effectiever, efficiënter en met meer lokaal draagvlak plaatsvinden, zo is de gedachte.

In deze studie hebben we er voor gekozen om deze aannames nader te onderzoeken aan de hand van een specifieke gebiedscase (Aldeboarn-De Deelen) binnen de Friese aanpak van de veenweideproblematiek. De focus op een specifieke gebiedscase - en daarbinnen op specifieke deelaspecten - was nodig om een diepgaander begrip te verkrijgen over het begrip 'beleidsintegratie' in de praktijk. Maar welke meerwaarde hebben de inzichten uit deze specifieke case nu voor andere gebiedsprocessen in Nederland?

Ten eerste moeten we hierbij opmerken dat Aldeboarn-De Deelen in veel opzichten een voorloper is. Binnen het Friese Veenweideprogramma is dat ook expliciet zo benoemd. In dit gebiedsproces worden werkwijzen en instrumenten ontwikkeld en toegepast die later ook in andere gebieden kunnen worden gebruikt. Het is dus geen representatieve gebiedscase voor de uitvoering van het Friese Veenweideprogramma, maar we kunnen er wel lessen uit trekken voor toekomstige integrale gebiedsprocessen in het Friese veenweidegebied, en ook mogelijk daarbuiten (andere veenweidegebieden en zelfs niet-veenweidegebieden).

Twee lessen voor beleidsmakers

Een eerste les is: pas op met het toevoegen van nieuwe beleidsthema's tijdens lopende gebiedsprocessen. Integrale gebiedsprocessen kosten per definitie al veel tijd, zeker als de behoefte aan beleidsintegratie gedurende het gebiedsproces steeds verder toeneemt. Het gebiedsproces ADD is al gestart in 2016 en is anno 2023 grotendeels nog in de planvormingsfase (en dus nog niet in uitvoering). Daarbij kan worden aangetekend dat het gebiedsproces mogelijk vertraging heeft opgelopen, doordat budgetten en instrumenten nog niet volledig beschikbaar zijn of zijn ontwikkeld. Mogelijk is dit voor latere gebiedsprocessen, na de komst van het NPLG, anders. Aan de andere kant is dit gebiedsproces gestart als bottom-up-initiatief vanuit een groep burgers en boeren uit het gebied zelf. Er was dus al een zeker probleembesef in het gebied

aanwezig. Gebieden waar dergelijke initiatieven ontbreken zal het opbouwen van vertrouwen en draagvlak (door de overheid) wellicht meer tijd en energie kosten. Daarbij zien we in dit gebiedsproces dat ook de behoefte aan beleidsintegratie steeds verder toeneemt. Deze behoefte komt soms voort uit de beleidsomgeving die steeds meer integraliteit vraagt, zoals door de komst van het NPLG, maar komt ook voort uit de wensen van gebiedspartijen om andere onderwerpen, zoals leefbaarheid, of een langetermijnvisie ook mee te nemen in het gebiedsproces.

Een tweede les is: weeg vooraf goed de voor- en nadelen van meer beleidsintegratie. In theorie is de mogelijkheid om de beleidsintegratie te vergroten vrijwel oneindig. In de praktijk leidt dit niet altijd tot meer effectiviteit of draagvlak. Er kunnen altijd meer beleidsthema's worden meegenomen, beleidsdoelen worden toegevoegd en er kan instrumentarium worden ontwikkeld of gebruikt. Dit kan ook leiden tot meer complexiteit en verdere vertraging van planvorming en uitvoering. De roep om meer beleidsintegratie dient dus nader te worden gespecificeerd en per geval te worden afgewogen. Het analyseren van een specifiek gebiedsproces op de verschillende dimensies van beleidsintegratie kan dus zinvol zijn, maar moet niet gepaard gaan met het criterium dat meer integratie altijd beter is. Het gaat veel meer om de vraag tot welk punt meer integratie nog meerwaarde heeft, en waar de nadelen (bv. vertraging of complexiteit), niet meer opwegen tegen de voordelen. Op basis van deze studie is het niet mogelijk om hier heel specifieke uitspraken over te doen. Waarschijnlijk zal deze afweging ook per gebied en situatie verschillen.

Les voor PBL

Een les voor PBL (en andere uitvoerders van beleidsevaluaties) is, dat een kritischer benadering van het begrip 'beleidsintegratie' in beleidsstudies en -evaluaties nodig is. De aanname dat meer integratie op gebiedsniveau zou leiden tot een grotere beleidseffectiviteit, lijkt - mede op basis van deze studie - geen vanzelfsprekendheid. Het is een beleidshypothese die - per geval - kritisch zal moeten worden bekeken en geanalyseerd. Daarbij kan meer specifiek worden gekeken naar de relatie tussen de verschillende dimensies van beleidsintegratie en verwachtingen rondom effectiviteit. Meer beleidsintegratie kan bijdragen aan de effectiviteit van gebiedsprocessen, maar kan ook de complexiteit en daarmee de uitvoerbaarheid bemoeilijken en/of de snelheid van het gebiedsproces vertragen. Het optreden van deze positieve, dan wel negatieve effecten van meer beleidsintegratie op de effectiviteit zal veelal afhangen van specifieke omstandigheden in het betreffende gebiedsproces. Ook zijn er soms - zeker op gebiedsniveau - praktische grenzen aan beleidsintegratie door bestaand sectoraal beleid en bestaande regelingen, waardoor bijvoorbeeld het stapelen van regelingen op het niveau van individuele boerenbedrijven - in ieder geval op de korte termijn - het hoogst haalbare niveau van integratie is.

Reflectie op beleidsintegratie als normatief begrip

Tenslotte kan je ook nog kijken naar beleidsintegratie als (politiek) normatief begrip. Vanuit dit perspectief wordt ook wel gewaarschuwd tegen de schaduwzijden van het streven naar meer beleidsintegratie. Zo geeft Frissen (2023) aan dat beleidsintegratie soms een norm lijkt te zijn geworden, zonder dat nog de vraag gesteld wordt of het onderliggende vraagstuk wel zo integraal en samenhangend is (Frissen, 2023: 24-25). Bovendien stelt hij zich de vraag in hoeverre de staat integraal beleid moet maken omdat de wereld integraal is of zou moeten zijn. Dit zou leiden tot het ultieme maakbaarheidsdenken. Ofwel: *"Integraliteit wekt de indruk dat ze gebaseerd is op een veelheid aan gezichtspunten en deze ook samenbrengt in de beleidsoplossingen. Maar (...) integraliteit berust op het dominant (willen) verklaren van één gezichtspunt"* (Frissen, 2023: 52). Volgens Frissen is dit alomvattende streven naar samenhang zelfs gevaarlijk, omdat het afbreuk kan doen aan de pluriformiteit van de samenleving en de vrijheid van burgers. Dit staat op gespannen voet met de rol van de overheid als beschermer van deze vrijheid.

Dit algemene politiek-filosofische perspectief op beleidsintegratie en de rol van de staat, is niet zomaar te vertalen in algemene aanbevelingen. Toch zet het wel de algemene discussie over de mogelijke nadelen van (te veel) beleidsintegratie op de kaart. Het vraagt met andere woorden om een kritische benadering van het streven naar meer beleidsintegratie, waarbij ook in beleidsevaluaties aandacht is en blijft over mogelijke schaduwzijden.

Literatuur

- Biesbroek, R. en J.L. Candel (2020). Mechanisms for policy (dis)integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences* 53:61–84.
- Bouwma, I.M., M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart, R. Pouwels (2020). *Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water; Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 199
- Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). *De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 139.
- Candel, J.L. en R. Biesbroek (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences* 49:211–231.
- De Vries en Dijkstra et al. (2019). *Kansrijk Gebied Aldeboarn/De Deelen*, 29 maart 2019. Achtergrondinformatie.
- Frissen, P. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Boom.
- Gebiedscoöperatie It Lege Midden en Stichting Beekdallandschap Koningsdiep | de Nije Boarn (2017). “Romsicht: een ruimere kijk op veenweide”.
- Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen (2022a). *Jaarverslag 2021*.
- Gebiedscommissie Aldeboarn-De Deelen (2022b). *Brief bij jaarverslag gebiedsproces veenweidegebied Aldeboarn-De Deelen*. 1 maart 2022.
- Gebiedscoöperatie It Lege Midden (2021). *Jaarverslag 2020*.
- Gies E., W. Kuindersma en H. Agricola, 2022. *Integrale gebieds- en opgaveanalyse veenweidegebied provincie Fryslân*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3162.
- Herpen, F. van, en J. Groenendijk (2013). *Evaluatie van herstelmaatregelen t.b.v. de oppervlakte waterkwaliteit*. Haskoning DHV Nederland B.V.
- It Fryske Gea, de Friese Milieu Federatie en Vogelbescherming Nederland (2020). *Aanvalsplan Grutto*. 20 november 2020.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst en W. Nieuwenhuizen (2017). *De praktijk van vernieuwingen in het provinciale natuurbeleid*. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. WOt-technical report 174
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. 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.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag, PBL-publicatienummer: 1769.
- PBL en WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag, 2020. PBL-publicatienummer: 3852.
- Peters, B.G. (2018) The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1:1, 1-11.
- Provincie Fryslân (2021). *Fryslân Greidefûgellân. Nota weidevogels 2021-2030*. Leeuwarden.
- Provincie Fryslân (2022). *Natuurbeheerplan Fryslân 2022*.
- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân (2015). *Veenweidevisie. Een duurzame toekomst voor het Friese Veenweidegebied*. 21 januari 2015
- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân (2020). *Het Veenweideprogramma 2021-2030. Definitief veenweideprogramma 2021-2030*.
- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân (2021a). *Veenweideprogramma 2021-2030: Achtergronddocument*
- Provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân (2021b). *Werkplan Feangreidefisy*. 12 januari 2021

-
- Roosemalen, W. en H. Savelkoul, 2022. Nationale Grondbank en Afwaarderen.
- RVO (2015). *Natura-2000 beheerplan Deelen (14)*. Opgesteld door Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer, oktober 2015.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020). Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet!
- Spit, T. J. M. (1998). Ruimtelijke ordening: integraliteit van beleid als probleem. *Bestuurswetenschappen*, 6, 286-294.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Pot, W.D. en G.R. Biesbroek (2016). Governance strategieën voor waterbeleid. Historische trends en vooruitblik.
- Tiktak, A. et al., D. Boezeman, G.J. van den Born en A. van Hinsberg (2021), *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*, 4(3), 159–169.

Verantwoording

WOT-rapport: 152

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.24

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 Bart de Knegt (WENR) en (tot 1 januari 2023) Didi van Doren (PBL) en (vanaf 1 januari 2023) Hiddo Huitzing (PBL).

Voorts is de werkwijze besproken in twee expertbijeenkomsten (zie bijlage 1). De resultaten zijn becommentarieerd door twee vertegenwoordigers van de provincie Fryslân.

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

Gereviewd door

functie: Senior onderzoeker bestuurskunde

naam: Marcel Pleijte

datum: 26 mei 2023

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Senior beleidsonderzoeker, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

naam: Hiddo Huitzing

datum: 12 juni 2023

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Bart de Knegt

datum: 15 juni 2023

Bijlage 1 Respondenten en bijeenkomsten

Expertbijeenkomsten

Eerste expertbijeenkomst, 31 mei 2021:

Petra Berkhout (WECR)
Wim Nieuwenhuizen (WENR)
Wiebren Kuindersma (WENR)
Marcel Pleijte (WENR)
Tanja de Koeijer (WECR)
Dana Kamphorst (WENR)
Froukje Boonstra (WENR)
Jolanda van den Berg (WECR)

Tweede expertbijeenkomst, 7 juni 2021:

Petra Berkhout (WECR)
Wim Nieuwenhuizen (WENR)
Wiebren Kuindersma (WENR)
Marcel Pleijte (WENR)
Irene Bouma (WENR)
Froukje Boonstra (WENR)
Jolanda van den Berg (WECR)

Startbijeenkomst

Startbijeenkomst met gebiedsactoren, 21 september 2021:

Medewerker provincie Fryslân
Projectleider gebied
Vertegenwoordiger van boeren ADD Noord
Vertegenwoordiger boeren ADD Zuid

Interviews

(Namen van geïnterviewden zijn bekend bij de auteurs)

Interviews verkennende fase:

Lid coördinatieteam namens boeren ADD Zuid, 30 september 2021
Lid gebiedscommissie ADD, Plaatselijk Belang Aldeboarn, 7 oktober 2021
Projectcoördinator gebied, 11 oktober 2021
(Voormalig) programmaleider Kansrijke gebieden, Provincie Friesland, 14 oktober 2021
Lid werkgroep ecologie gebiedscommissie ADD, Staatsbosbeheer, 25 oktober 2021
Programmaleider Veenweide, Wetterskip Fryslân, 28 oktober 2021

Interviews case integratie natuurdoelen:

Twee leden ontwerpteam ADD, Altenburg & Wymenga Ecologisch onderzoek, 25 mei 2022
Lid werkgroep ecologie van de gebiedscommissie ADD, Staatsbosbeheer, 10 juni 2022
Lid gebiedscommissie ADD, Wetterskip Fryslân, 10 juni 2022
Beleidsadviseur Natuur, Provincie Fryslân, 7 juli 2022

Interviews case stapeling regelingen:

Projectleider werkgroep flankerend beleid, (gedetacheerd bij) provincie Friesland, juli 2022
Coördinator Gebiedscoöperatie It Lege Midden, Gebiedscoöperatie It Lege Midden, september 2022
Ecologische beleidsmedewerker, Provincie Fryslân, december 2022
Projectleider Aanvalsplan Grutto Fryslân, Provincie Fryslân, december 2022
Trainee weidevogels, Provincie Fryslân, december 2022

Recent verschenen WOt-rapporten

| | |
|------------|---|
| 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> |
| 132 | Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</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> |
| 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> |
| 135 | Houtkamp, J.M., A.M. Schmidt en P.J.F.M. Verweij (2021). <i>Reflectie PBL-rekeninstrumentarium voor natuur.</i> |
| 136 | Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofs, 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 burger-betrokkenheid 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> |
| 139 | Bouwma, I.M., J.G. Niesink, 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> |
| 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> |
| 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> |
| 142 | Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerckx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten.</i> |

| | |
|------------|--|
| 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> |
| 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> |
| 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> |
| 146 | Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen & P.C. Roebeling (2022). <i>Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen.</i> |
| 147 | Berkhout, P. en S. Galema (2022). <i>Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw.</i> |
| 148 | Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). <i>Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie.</i> |
| 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> |
| 150 | Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie.</i> |
| 151 | Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreiding van veen.</i> |
| 152 | Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen.</i> |



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, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

