



Ruimte om te experimenteren voor de transitie naar kringlooplandbouw

Een lerende evaluatie van het experimenteergebiedenbeleid 2019-2022

Anne-Charlotte Hoes, Kelly Rijswijk, Amber ten Brummelhuis, Ralph Pessers en Femke Meulman



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Anne-Charlotte Hoes, Kelly Rijswijk, Amber ten Brummelhuis, Ralph Pessers en Femke Meulman, 2023. *Ruimte om te experimenteren voor de transitie naar kringlooplandbouw; Een lerende evaluatie van het experimenteergebiedenbeleid 2019-2022*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-112. 42 pp. ISBN 978-94-6447-947-8

De exploratieve participatieve aanpak van reflexieve monitoring is gebruikt om de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid in drie gebieden en bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) lerend te evalueren. Dit rapport geeft een kijkje in de keuken: hoe werkten ambtenaren, boeren en adviseurs samen in Noord, Twente en de Achterhoek aan experimenten die een bijdrage kunnen leveren aan de kringlooplandbouwtransitie? Het rapport eindigt met aanbevelingen voor LNV om het experimenteergebiedenbeleid te verbeteren.

The exploratory participatory approach of reflexive monitoring was used to conduct a learning evaluation of the implementation of the experimental area policy in three areas and at the Ministry of Agriculture, Nature and Food security (LNV). This report gives a look behind the scenes: How did officials, farmers and advisors work together in North, Twente and the Achterhoek on experiments that can contribute to the transition to circular agriculture? The report concludes with recommendations for LNV to improve their experimental area policy.

Trefwoorden: transitie, kringlooplandbouw, experimenteren, gebieden, beleid

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/640626> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2023 Wageningen Economic Research

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl, www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2023

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

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2023-112 | Projectcode 2282300581

Foto's: Shutterstock

Inhoud

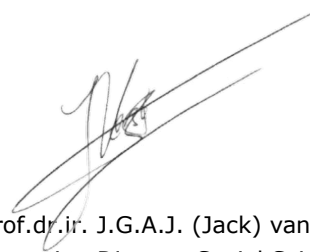
Woord vooraf	4	4	Experimenteergebied Twente	21
Samenvatting	5	4.1	Introductie	21
Lijst van afkortingen	7	4.2	Experimenten	22
1 Onderzoeksvraag, context en aanpak	8	4.3	Bevindingen	24
1.1 Aanleiding: realisatieplan kringlooplandbouw	8	5	Experimenteergebied Achterhoek	26
1.2 Onderzoeksvragen	8	5.1	Introductie	26
1.3 Experimenten en transities	9	5.2	Experimenten	27
1.4 Onderzoeksaanpak	10	5.3	Bevindingen	29
1.5 Structurerende deelvragen	11	6	Vergelijking van de experimenteergebieden	31
2 Beleidsinzet experimenteergebieden bij LNV	12	7	Reflectie en aanbevelingen	33
2.1 Ontstaan van experimenteergebieden	12	7.1	Reflectie	33
2.2 Uitvoering beleid experimenteergebieden	12	7.2	Aanbevelingen	34
2.3 Nieuw kabinet: Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) ..	14	Bronnen en literatuur		36
3 Experimenteergebied Noord-Nederland	16	Bijlage 1	Reflexieve monitoring	38
3.1 Introductie	16	Bijlage 2	Proeftuinen Twente	40
3.2 Experimenten	17	Bijlage 3	Het netwerk van experimenteergebied Achterhoek	41
3.3 Bevindingen	18			

Woord vooraf

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zet in op de realisatie van een transitie naar kringlooplandbouw om verschillende duurzaamheidsdoelen te bereiken, zoals het verlagen van de uitstoot van stikstof en broeikasgassen, en het verbeteren van waterkwaliteit, biodiversiteit, maatschappelijke waardering en verdienvermogen. Dat vraagt om een fundamentele en onomkeerbare systeemverandering naar een duurzamere landbouw. Transitiedeskundigen bepleiten de noodzaak van experimenten om dit te realiseren. LNV creëerde het experimenteergebiedenbeleid, om vernieuwende bottom-uplandbouwpraktijken te ondersteunen en juridische experimenteerruimte te bieden als regelgeving de uitvoering van het experiment belemmerde.

Voor deze publicatie werd de inzet van het experimenteergebiedenbeleid lerend geëvalueerd om vervolgens aanbevelingen te kunnen formuleren om dit nieuwe type transitiebeleidsinstrument te verbeteren. Deze publicatie adviseert LNV om door te pakken met de beleidsambitie van ruimte bieden aan nieuwe duurzame landbouwbouwexperimenten, waarvoor zowel financiële, juridische als sociale experimenteerruimte nodig is. Ook zijn heldere procedures nodig voor het verkrijgen van juridische ruimte en is het aan te raden dat LNV expliciet is over het type experimenten dat publieke ondersteuning verdient. Daarnaast is een nauwere betrokkenheid van LNV nodig bij de experimenten om bredere impact van geslaagde experimenten te bereiken.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV. We danken Fleur Brinke, de sleutelpersonen in de drie gebieden, de andere geïnterviewden en de reviewers hartelijk voor hun waardevolle bijdrage aan en inzet bij dit onderzoek.



Prof. dr. ir. J.G.A.J. (Jack) van der Vorst
Managing Director Social Sciences Group (SSG)
Wageningen University & Research



Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

In 2018 lanceerde de minister van LNV, gedreven door maatschappelijke problemen als klimaatopwarming, zoönosen, bodemverarming, watervervuiling en biodiversiteitsverlies, een nieuwe landbouwvisie, waarin een transitie naar kringlooplandbouw werd bepleit. In juni 2019 presenteerde de minister het realisatieplan voor deze transitie, met als praktische invulling de creatie van experimenteerruimte in vijf gebieden: Noord-Nederland, Achterhoek, Twente, Flevoland en de Peel.

Wetenschappelijke literatuur geeft aan dat experimenteerruimte van cruciaal belang is voor een transitie. Daarvoor is het nodig om ruimte in wet- en regelgeving te creëren en geld en sociale ondersteuning te bieden; maar onderzoek laat ook zien dat overheden hier moeite mee hebben: het gelijkheidsprincipe en de uitgangspunten van New Public Management staan experimentele ruimte vaak in de weg.

In de afgelopen vier jaar is de maatschappelijke urgentie van een duurzame transitie alleen maar groter geworden. Daarom heeft LNV aan WUR gevraagd om de realisatie van het experimenteergebiedenbeleid tussen 2019 en 2023 te evalueren. Er is gekozen voor een lerende evaluatie die focust op de rol van LNV en de ontwikkelingen in drie experimenteergebieden: Noord-Nederland, Twente en Achterhoek. De methode van reflexieve monitoring werd gekozen. Vier onderzoekers namen 21 interviews af, woonden bijeenkomsten bij en organiseerden reflectiesessies. De bevindingen uit het onderzoek en de daaruit te destilleren aanbevelingen worden hierna benoemd.

De rol van LNV

LNV creëert in de herfst van 2019 de functie Manager Experimenten Kringlooplandbouw (MEK) om het beleid invulling te geven, een functie zonder aanvullend budget of fte's.

De MEK loopt snel tegen het probleem aan dat het lastig blijkt om ruimte in regelgeving te vinden dan wel creëren. De stikstofuitspraak van de Raad van State in mei 2019 maakte het verlenen van ontheffingen politiek extra gevoelig. Een bijzondere vrijstelling blijkt soms mogelijk, maar stelt hoge eisen aan de aanvraag en experimentele opzet, die niet goed aansluiten bij de middelen van kleinschalige experimenten. Een heldere procedure voor het aanvragen van ontheffingen wordt gemist.

In 2021 komt de ontwikkeling van het experimenteergebiedenbeleid bij LNV in stil water door de val van het kabinet en de lange kabinetsformatie; de MEK legt zijn functie neer. Kabinet Rutte IV formuleert begin 2022 nieuwe stevige landbouwtransitiedoelen en er volgt een reorganisatie bij LNV, waardoor de betrokkenheid van LNV bij de experimenteergebieden onvoldoende invulling krijgt.

In januari 2023 lijkt er weer vooruitgang, met de presentatie van de fieldlabs-regeling, die financiële steun biedt (€ 37 miljoen in 2023 en 2024). De experimenteergebieden hebben hier hun hoop op gevestigd. De fieldlabs-regeling lost enkele grote belemmeringen voor experimentele vernieuwing echter niet op: experimentele ruimte in regelgeving, inhoudelijke begeleiding, en terugkoppeling van de resultaten naar beleid en regelgeving.

De experimenteergebieden

In de drie gebieden (Noord, Twente, Achterhoek) wordt de toekenning van de experimentele status ervaren als een erkenning voor bestaande projecten. In de Achterhoek ligt de experimentele nadruk op een grote groep melkveehouders die met kleine stapjes vooruit probeert te komen. Twente zet in op onder andere bodemverbetering met bermmaaisel of compost uit afval. Noord mikt op het ondersteunen van *small wins* zoals de vermindering van glyfosaatgebruik door middel van voorploegen, regeneratieve akkerbouw met minimale

bodembewerking en strorijke mest en gebiedsoffertes. Het realiseren van experimenten komt moeizaam van de grond. Dit heeft meerdere oorzaken:

- In de gebieden is weinig duidelijkheid over wat men kan verwachten van de status als experimenteergebied. De verwachtingen omtrent mankracht, financiering en inzet bij LNV kunnen niet worden waargemaakt, wat het enthousiasme laat dalen.
- Het regelen van experimentele uitzonderingen op mest- en afvalregels in afstemming met LNV blijkt moeizaam. De experimentele status blijkt dit niet te vereenvoudigen. Een heldere procedure wordt gemist.
- Er is onduidelijkheid bij de gebieden over criteria voor zinvolle experimenten: op het boerenerf of juist abstract en overkoepelend? Welke mate van vernieuwing? Op welke schaal? Ten bate van de boer of ten bate van overheidsdoelen?
- Het blijkt moeilijk om de resultaten van succesvolle experimenten bij LNV in te brengen voor nieuw beleid en regelgeving en het is onduidelijk wie hiervoor aanspreekpunt is.
- De uitvoering van het beleid in de gebieden is afhankelijk van enkele sleutelpersonen met een informeel netwerk, wat het proces kwetsbaar maakt.

Aanbevelingen

Het belang van experimenteerruimte bij een transitie is een gegeven. De fieldlabs-regeling is opgesteld om dit beter in te vullen maar zet vooral in op financiering. Het is te voorzien dat ontheffingen op regelgeving daarom een struikelblok blijven, evenals implementatie van resultaten in beleid en regelgeving en sociale ondersteuning (bouwen aan vertrouwen).

Gegeven de resultaten van het onderzoek zou het advies zijn:

1. Doorpakken met de beleidsambitie om experimenteerruimte te bieden voor de kringlooplandbouw-transitie. Zet in op zowel financiële, juridische als sociale experimenteerruimte. Mogelijk biedt de fieldlabs-regeling vanaf 2024 uitkomst voor financiering met een programmatisch insteek.
2. Proactief juridische experimenteerruimte borgen door heldere procedures te ontwerpen en wet- en regelgeving op passendheid en compleetheid kritisch te bezien. Gezondheids- en milieuproblemen hebben geleid tot scherpere regelgeving die onbedoeld duurzaamheidsexperimenten hindert. Niet alleen de experimenteergebieden lopen tegen knellende regelgeving aan maar ook vernieuwende initiatieven zoals Herenboeren.
3. Wees explicieter over het type experimenten dat past bij publieke ondersteuning. Probeer in te zetten op experimenten die kunnen bijdragen aan fundamentele vernieuwing en grote duurzaamheidswinst.
4. Wees vanuit LNV actief betrokken bij de experimenten, met name voor de terugkoppeling van resultaten naar wet- en regelgeving, maar ook voor de opzet en selectie.

Lijst van afkortingen

8RHK Ambassadeurs	Achterhoek Ambassadeurs
BES	BedrijfsEigen Stikstofnorm
DG RTL	Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied
EFRO	Europees Fonds Regionale Ontwikkeling
IBP-VP	Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland
KPI	Kritische Prestatie Indicatoren
MVT	Mineral Valley Twente
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PAVEx-K	Pilots Samenwerking Akkerbouw Veehouderij Experimenten Kringlooplandbouw
PPLG	Provinciaal Programma Landelijk Gebied
RVO	Rijksdienst Ondernemend Nederland
VALA	Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek
VKA	Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers

1 Onderzoeksvraag, context en aanpak

1.1 Aanleiding: realisatieplan kringlooplandbouw

Sinds 2019 werkt het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid (LNV) aan de realisatie van Kringlooplandbouw onder het adagium 'minimale belasting van de leefomgeving', zoals beschreven in het Realisatieplan Visie LNV 'Op weg met nieuw perspectief' uit juni 2019. LNV geeft hierin aan dat experimenteeruimte nodig is om de praktijk van kringlooplandbouw verder te ontwikkelen. De minister formuleert in het plan de volgende beleidsinzet:

'Ik wil experimenteeruimte bieden om tegemoet te kunnen komen aan de vragen die leven over toepassing van kringlooplandbouw, om te beginnen voor projecten binnen het Kwaliteitsbeeld van de AgroAgenda Noord-Nederland (waaronder Schiermonnikoog), Agro-Innovatieregio Achterhoek, Agro-Proeftuin de Peel (als onderdeel van en in verbinding met het experimenten kringlooplandbouw binnen het Interbestuurlijk Actieprogramma Zuidoostelijke zandgronden), GLB-pilot Akkerbouw Flevoland, en Mineral Valley Twente/Twicken (onderdeel van de Regiodeal Twente).' (Realisatieplan LNV, 2019, p. 29).

Hiermee kregen vijf gebieden in Nederland (Noord, Achterhoek, de Peel, Twente, Flevoland) de status van experimenteergebied vanaf 2019. Het realisatieplan omschrijft experimenteeruimte primair als juridische ruimte rond wet- en regelgeving die experimenten in de weg kunnen staan. Het bieden van juridische ruimte kan volgens het realisatieplan de transitie naar kringlooplandbouw versnellen:

'door binnen-wettelijke experimenteeruimte te creëren [...] [kan] meer ruimte worden geboden voor innovatie en het leren van praktijkervaringen. [...].'

Het realisatieplan suggereert de volgende mogelijkheden voor het creëren van juridische ruimte:

- *het opnemen van de mogelijkheid om een vrijstelling, ontheffing, vergunning of erkenning te verlenen*
- *het opnemen van een uitdaagrechtbepaling (right to challenge)*
- *experimenteerregelingen waarin tijdelijk wordt afgeweken van hogere regelgeving.* (Realisatieplan LNV, 2019, p. 67).

In dit rapport beschouwen we het experimenteergebiedenbeleid als een nieuw beleidsinstrument dat de overheid inzet voor de realisatie van kringlooplandbouw. We evalueren de inzet van dit instrument tussen 2019 en 2022.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit beleidsonderzoek startte met twee vragen van LNV:

1. Hoe is de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid tot nu toe verlopen?
2. Hoe kan LNV hiervan leren om de inzet als (transitie)beleidsinstrument te verbeteren?

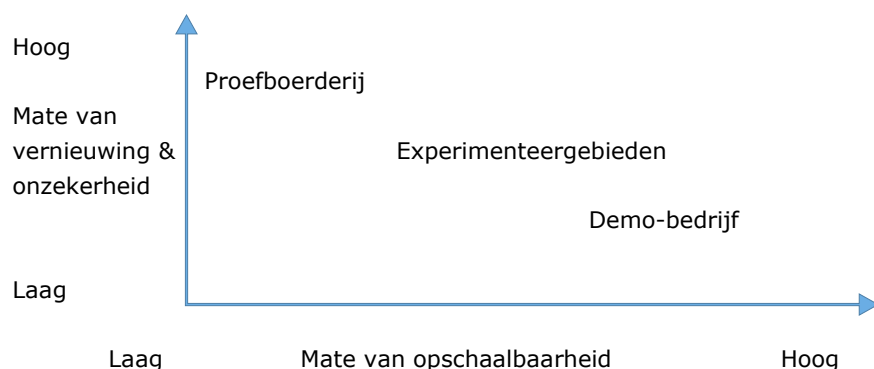
Om deze vragen te beantwoorden heeft LNV ervoor gekozen in deze lerende evaluatie te focussen op de experimenteergebieden Noord, Twente en Achterhoek en daarbij ook de rol van LNV te evalueren. De rapportindeling is: Hoofdstuk 1: onderzoeksvraag, wetenschappelijke context, aanpak
Hoofdstuk 2: casusbeschrijving van de rol van LNV
Hoofdstuk 3: casusbeschrijving regio Noord
Hoofdstuk 4: casusbeschrijving regio Twente
Hoofdstuk 5: casusbeschrijving regio Achterhoek
Hoofdstuk 6: vergelijking tussen de drie experimenteergebieden
Hoofdstuk 7: reflecties en aanbevelingen voor toekomstig experimenteerbeleid.

1.3 Experimenten en transitie

Een experiment (proef) is te definiëren als een bewust geplande activiteit om te ontdekken of een aanname of gedachte klopt, en worden zowel in de wetenschap als in het bedrijfsleven ingezet. De laatste jaren is er steeds meer interesse in experimenten rond maatregelen in 'real life settings' om maatschappelijke problemen op te lossen (Banerjee en Duflo, 2019). Een ander voorbeeld van experimenteren in 'real life settings' is het veldexperiment, dat al eeuwen wordt toegepast voor innovaties in de landbouw.

Anno 2023 zien we in Nederland drie tactieken voor veldexperimenten in de landbouw: proefboerderijen, experimenteergebieden en demo-bedrijven. Elk levert een andere en relevante bijdrage aan de transitie naar kringlooplandbouw (zie Figuur 1.1):

- Proefboerderijen zijn (veelal wetenschappelijke) onderzoekslocaties waar in opdracht van een partij veldtesten plaatsvinden. Hier kunnen fundamentele en bedrijfsmatig risicovolle experimenten plaatsvinden omdat de proefboerderij geen productiedoel heeft.
- In experimenteergebieden worden testen gedaan op bestaande boerenbedrijven. De testlocatie is realistischer en staat dus dicht bij praktische toepassing en opschaalbaarheid.
- Een demo-bedrijf laat zien hoe al beproefde vernieuwingen werken in de praktijk, met een hogere mate van opschaalbaarheid.



Figuur 1.1 Drie vormen van veldexperimenten: mate van innovatie vs opschaalbaarheid

Voorwaarden voor een (duurzaamheids)transitie

De term duurzaamheidstransitie, kortweg transitie, doelt op een fundamentele en onomkeerbare systeemverandering naar een duurzamere toekomst, zowel het proces als het resultaat. Het proces is vaak langdurig en behelst het vervangen en aanpassen van technologieën, gedragingen, bedrijfsmodellen, infrastructuren, regelgeving en normen (Köhler et al., 2019; Geels en Schot, 2007). Dit brengt grote uitdagingen met zich mee in de landbouw, onder andere vanwege de sterke pad-afhankelijkheid in het huidige landbouwsysteem: keuzes uit het verleden (zoals specialisatie en grote investeringen) vernauwen de mogelijkheden van boeren, ketenpartners, burgers en de overheid om het roer om te gooien.

Om hieraan te ontsnappen pleiten transitiedeskundigen voor investeringen in experimenten die fundamenteel afwijken van de gangbare praktijk. Zulke experimenten kunnen zich alleen ontwikkelen in een beschermde omgeving, omdat ze nog niet kunnen concurreren met bestaande praktijken (Schot en Geels, 2008; Sengers et al., 2019).

Een andere transitieaanpak is het werken met *small wins* (Termeer, 2018). *Small wins* zijn kleine maar betekenisvolle stappen vanuit een bestaand systeem richting systeemverandering. Hierbij streeft men naar tastbare resultaten die opgeteld een diepgaande verandering tweebrengen en waarbij barrières worden opgelost (Termeer en Metze, 2019).

Een beschermde omgeving voor fundamentele experimenten (en/of small wins) vraagt om het creëren van financiële, juridische en sociale veiligheid. De overheid kan zorgen voor financiële veiligheid door de kosten van het experiment en de mogelijke (financiële) risico's publiek te dragen. Juridische veiligheid kan geboden worden door het verlenen van vrijstelling, ontheffing, of vergunning om tijdelijk af te wijken van belemmerende wet- en regelgeving (De Haas et al., 2021). Sociale veiligheid kan onder andere geboden worden door geïnformeerde toestemming bij stakeholders te organiseren en op te treden of bemiddelen bij sociale conflicten (Hoes en Regeer, 2015).

Steun aan experimenten blijkt lastig te realiseren

Bij transitie is het meest gegeven advies van wetenschappers aan de overheid om vernieuwing te ondersteunen door onder andere bescherming te bieden aan

experimenten (en/of small wins), zoals een literatuurstudie over transitiesturingsadviezen laat zien (Braams et al., 2021).

Echter, Braams et al. (2021) beargumenteren ook dat het voor de overheid lastig is uitvoering te geven aan dit advies, in de eerste plaats omdat het ingaat tegen het gelijkheidsprincipe. Immers, experimenteerruimte is een uitzondering voor specifieke ondernemers. Dit past niet bij de bureaucratische traditie van de overheid die vooral gaat over rechtmatigheid, waarbij iedereen zich dient te houden aan dezelfde regels en procedures, om ongelijkheid en willekeur tegen te gaan.

Een tweede belemmering is de New Public Management gedachte, die gaat over zuinigheid, privatiseren, doelmatigheid en doeltreffend (prestatiegericht) overheidsbeleid. Vanuit New Public Management gedacht, is het logisch dat de markt zelf de experimenteerruimte organiseert.

Bescherming voor experimenten past beter bij het ideaal van de 'samenwerkende overheid', waarin de overheid burgers ondersteunt om initiatief te nemen om complexe problemen op te lossen. Echter, binnen de bestuurskundige logica van de 'samenwerkende overheid' is het weer lastig om als overheid keuzes te maken over welk initiatief ondersteuning verdient (Braams et al., 2021).

Conclusie en onderzoeksvraag

Kortom, eerdere studies bevestigen het belang van experimenteerruimte voor transities, maar geven ook aan dat experimenteerbeleid lastig past bij de huidige rolopvattingen van de overheid. Het experimenteergebiedenbeleid is een nieuw beleidsinstrument voor de realisatie van kringlooplandbouw. Dit roept de eerdergenoemde onderzoeksvragen op:

1. Hoe is de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid tot nu toe verlopen?
2. Hoe kan LNV hiervan leren om de inzet als transitiebeleidsinstrument te verbeteren?

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en zowel LNV als de betrokkenen in de experimenteergebieden te ondersteunen is gekozen voor een lerende evaluatie. Een lerende evaluatie past beter bij complexe beleidsopgaven dan reguliere ex-post evaluaties (Folkert et al., 2018). Specifiek is gekozen voor de reflexieve monitoringsaanpak omdat deze is ontwikkeld voor het monitoren van systeeminnovatie/transitie-initiatieven (van Mierlo et al., 2010; Regeer et al., 2009). Zie Bijlage 1 voor meer informatie over reflexieve monitoring.

LNV heeft ervoor gekozen deze lerende evaluatie te beperken tot de rol van LNV en de drie experimenteergebieden Noord, Twente en Achterhoek. Deze afbakening naar drie in plaats van vijf gebieden was nodig om binnen de beschikbare onderzoekscapaciteit een gedegen evaluatie uit te voeren.

Het onderzoek startte in 2022 met het lezen van relevante rapporten, beleidsdocumenten, websites en andere grijze literatuur, evenals kennismakingsgesprekken met de sleutelfiguren in de drie experimenteergebieden en bij LNV. Vervolgens is voor elk gebied en voor LNV een onderzoeksplan opgesteld en een onderzoeker benoemd die verantwoordelijk was voor het participatieve onderzoek (zie Tabel 1.1).

Elke onderzoeker vormde een duo met een sleutelfiguur van het betreffende gebied om samen te besluiten welke personen geïnterviewd en welke bijeenkomsten bijgewoond moesten worden. Daarnaast zijn bredere reflectiesessie georganiseerd bij LNV en de experimenteergebieden. Ook zijn interventies uitgevoerd bij twee experimenteergebieden en LNV (zie Tabel 1.1). Het onderzoeksteam kwam elke drie weken bij elkaar om de interviewvragen af te stemmen en voortgang, tussentijdse resultaten en reflecties te bespreken.

Tabel 1.1 Empirische dataverzameling en interactie

Gebied	Betrokken onderzoeker	Aantal interviews	Aantal bijgewoonde bijeenkomsten	Reflectiesessie	Interventie
Noord	Ralph Pessers en Anne-Charlotte Hoes	5	2	X	X
Twente	Amber ten Brummelhuis	8	1	X	X
Achterhoek	Kelly Rijswijk	6	1	X	
LNV	Anne-Charlotte Hoes	3	2	X	X
<i>Totaal</i>		<i>21</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>3</i>

Bovendien vond er afstemming plaats met WUR-onderzoekers betrokken bij onder andere het PAVEx-K project (zie hoofdstuk 2, kader 2.1) en de Regio-Deal Natuurinclusieve Landbouw (zie hoofdstuk 3, voetnoot 3), om van elkaar te leren en overlap in interviews te voorkomen.

Dit rapport biedt adviezen om het beleidsinstrument 'experimenteerruimte' te verbeteren (hoofdstuk 7). Daarnaast geeft het inzicht in hoe uitvoering is gegeven aan de experimenteerstatus in drie gebieden. Er is bewust voor gekozen om de beschrijvingen en bevindingen van de reflectiesessies en interventies niet op te nemen in deze publicatie, om bij de kernvragen van dit onderzoek te blijven.

1.5 Structurerende deelvragen

In aanvulling op de twee centrale onderzoeksvragen zijn per onderzoeksgebied structurerende deelvragen opgesteld.

Voor de beschrijving van de rol van LNV in het experimenteergebiedenbeleid (hoofdstuk 2) zijn de volgende deelvragen meegenomen:

- Waarom is het experimenteergebiedenbeleid ontstaan?
- Hoe heeft LNV uitvoering gegeven aan het experimenteergebiedenbeleid?
- Welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen beïnvloeden de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid?
- Welke beleidsplannen bestaan voor de continuering van het creëren van experimenteerruimte?

Bij het beschrijven van de ervaringen en perspectieven in de drie experimenteergebieden Noord, Twente en de Achterhoek (hoofdstuk 3, 4, 5) zijn de volgende deelvragen meegenomen:

- Welke partijen/organisaties gaven uitvoering aan het experimenteerbeleid in het gebied?
- Wat was het doel van deze partijen/organisaties en wanneer/hoe zijn ze ontstaan?
- Welke twee of drie concrete voorbeelden van experimenten in de gebieden geven een goed beeld van activiteiten die zijn ondernomen?
- Wat was de meerwaarde van het experimenteergebiedenbeleid voor Noord, Twente en de Achterhoek?
- Hoe is het scheppen van juridische experimenteerruimte verlopen?
- Hoe verliep de relatie tussen de experimenteergebieden en LNV?
- Welke lessen zijn er geleerd om het experimenteergebiedenbeleid te verbeteren?

2 Beleidsinzet experimenteergebieden bij LNV

2.1 Ontstaan van experimenteergebieden

In het Realisatieplan Visie LNV staat, zoals eerder vermeld, dat vijf regio's experimenteerruimte krijgen aangeboden: Noord-Nederland, Twente, Achterhoek, Flevoland en de Peel (LNV, 2019). Het idee van experimenteergebieden ontstond bij LNV na gesprekken met stakeholders zoals boeren, ketenpartners en natuurorganisaties op diverse plekken in het land. Deze gesprekken waren georganiseerd door LNV om vorm te geven aan het visiedocument *Waardevol en verbonden* dat de minister van LNV in 2018 presenteerde. De stakeholders pleitten voor drie aandachtspunten: (1) het ondersteunen van vernieuwende bottom-uplandbouwpraktijken, (2) ruimte in regelgeving om te kunnen experimenteren, en (3) een regionale aanpak. De beleidsinzet van experimenteergebieden wil hieraan tegemoetkomen.

In het toekennen van de status van experimenteergebied zocht LNV aansluiting bij bestaande initiatieven rond kringlooplandbouw in de vijf regio's (De Haas et al., 2021). Voor Noord, Twente en de Achterhoek liepen deze initiatieven al sinds 2013/2014. Het idee was dat de experimenteergebieden geen geïsoleerd programma vormden, maar aansloten bij lopende netwerken, projecten en programma's waar al jaren met energie aan kringlooplandbouw werd gewerkt (De Haas et al., 2021). De status 'experimenteergebied' moest het makkelijker maken om vrijstelling, ontheffing, en of vergunning aan te vragen, om tijdelijk af te wijken van wet- en regelgeving als deze de uitvoering van praktijkexperimenten in de weg stonden.

Na de publicatie van het realisatieplan is het idee van experimenteergebieden en experimenteerruimte niet verder uitgewerkt in beleidsstukken. In het realisatieplan worden wel twee landelijke programma's voor regionale

samenwerking genoemd: Regio Deals¹ en Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland² (IBP-VP); de experimenteergebieden moest deze programma's verdiepen op het onderdeel kringlooplandbouw.

2.2 Uitvoering beleid experimenteergebieden

Onderstaand chronologisch verslag geeft antwoord op de vraag 'Hoe heeft LNV uitvoering gegeven aan het experimenteergebiedenbeleid?' Hiertoe is onder andere de oud-manager Experimenten Kringlooplandbouw geïnterviewd, die zich hiertoe inzette van herfst 2019 tot zomer 2021.

In de herfst van 2019 heeft LNV een manager Experimenten Kringlooplandbouw (MEK) aangesteld. Afgezien van deze nieuwe functie is geen projectbudget of extra arbeidskracht door de LNV-organisatie vrijgemaakt. De werkzaamheden van de MEK verbreedden zich snel, omdat de gebieden veel vragen hadden over de opzet, financiering en monitoring van de experimenten.

Ruimte in regelgeving? Problematisch

De MEK zette als eerste in op het zoeken van ruimte in belemmerende wet- en regelgeving voor veelbelovende experimenten. Dit bleek echter een taaie opgave. Veel verzoeken hadden direct of indirect te maken met het mestbeleid en ambtenaren gaven aan: 'Juridisch kan het niet en van Brussel mag het niet.' Deze opstelling hing samen met de stikstofuitspraak van de Raad van State in mei 2019. Hiermee werd de staat teruggefloten van haar stikstofbeleid en het Programma Aanpak Stikstof (PAS) onmiddellijk stopgezet.

¹ In Regio Deals werken Rijk en regio samen aan een betere woon- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals/uitleg-regio-deals>)

² Het IBP-VP liep van 2018 tot en met 2021 in 15 gebieden waar Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen gebiedsgericht werkte aan landbouw, natuur en waterbeleid (<https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl/>)

Enerzijds riep dit twijfel bij ambtenaren op of het idee van tijdelijke uitzonderingen op wet- en regelgeving voor experimenten wel juridisch geborgd kon worden. (Wat beslist de rechter als een handhavingverzoek wordt ingediend?) Anderzijds had het departement de handen vol aan het werk dat de stikstofuitspraak van de Raad van State met zich meebracht. De capaciteit om aanvragen te ondersteunen was dus beperkt.

‘Er bestaat niet zoiets waarmee je even de wet aan de kant kan zetten’, legt een geïnterviewde ambtenaar bij LNV uit. In essentie zijn er twee routes:

1. Zoeken naar bestaande experimenteerbepalingen die al in bepaalde wetten zitten.
2. Het organiseren van bijzondere vrijstelling van de Minister of een Directeur Generaal (DG).

De mogelijkheden van Route 1 zijn beperkt en vragen juridische kennis. Route 2, het organiseren van bijzondere vrijstelling, stelt hoge eisen aan de aanvraag. Hierin moet staan welke wet- en regelgeving het betreft, waarom dit experiment belangrijk is voor de realisatie van kringlooplandbouw en voor welke periode en voor welke omvang (welke percelen en/of dieren) vrijstelling nodig is. Bovendien wordt een gedegen onderzoeksopzet met monitoring en rapportage van de resultaten gevraagd. Deze voorwaarden maken de experimenten kostbaar en vergen expertise die de meeste boeren en betrokkenen bij de experimenteergebieden niet hebben. Aanvragers vinden het lastig om aanvragen gespecificeerd en bondig schriftelijk toe te lichten. Zolang dit niet scherp is, kan niks worden gedaan.

Zoeken naar kennis, geld en arbeidskracht

De MEK merkte snel dat de experimenteergebieden naast ruimte in regelgeving meer ondersteuning nodig hadden. De initiatieven in de gebieden waren op zoek naar expertise, budget en een werkende organisatievorm. De MEK bood ondersteuning en organiseerde gesprekken en bijeenkomsten met de experimenteergebieden voor kennisuitwisseling. Zo werd de relatie met LNV en de gebieden onderling opgebouwd; uit interviews met de contactpersonen van de experimenteergebieden blijkt dat zij dit waardeerden (De Haas et al., 2021). LNV daagde de gebieden uit om het ambitieniveau te verhogen: de transitie naar kringlooplandbouw vraagt immers om systeemverandering, niet enkel het verbeteren van bestaande landbouwpraktijken.

Tussenevaluatie 2020: positief

Eind 2020 werd de beleidsinzet experimenteergebieden door LNV en de sleutelpersonen van de vijf experimenteergebieden geëvalueerd: men was positief over het eerste jaar. Zonder budget of extra mankracht was er enthousiasme en energie losgemaakt in de regio's en bij LNV, ondanks de onzekerheid in de spelregels en posities (De Haas et al., 2021). De evaluatie concludeert dat een grotere inzet van budget en capaciteit vanuit LNV nodig is om het tweede jaar echt aan de slag te gaan met de geformuleerde ambities. Er wordt afgesproken dat de gebieden gaan werken aan een meerjarig plan dat goed verankerd is bij regionale partijen (publiek en privaat) en dat LNV zorgt voor meer organisatorische en financiële inbedding bij de LNV-organisatie.

Val kabinet: spaak in het wiel

Helaas valt kort na de evaluatie het kabinet Rutte III, gevolgd door een zeer trage kabinetsformatie. Daardoor stopt het proces. Het lukt in 2021 niet om voldoende budget en capaciteit vanuit LNV voor de experimenteergebieden te organiseren. De ambtenaren bij LNV zijn onzeker over de voortzetting van het transitiebeleid en de inzet op experimenteergebieden. Daarnaast heeft LNV nog steeds de handen vol aan de stikstofproblematiek en onderhandelingen in Brussel rond waterkwaliteit en de Nitraatrichtlijn. Een positieve ontwikkeling is de investering in het PAVEx-K-project (zie kader 2.1) en de inzet van ondersteuning vanuit de LNV medewerkers-pool. Toch ontbreken middelen om uitvoering te kunnen geven aan de meerjarige agenda's van de gebieden.

Kader 2.1 PAVEx-K-project (WUR, 2021)

Het PAVEx-K project (**P**ilots samenwerking **A**kkerbouw en **V**eehouderij in de vijf **E**xperimenteergebieden **K**ringlooplandbouw) onderzoekt sinds 2021 in de experimenteergebieden hoe samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij kan bijdragen aan het realiseren van kringlooplandbouw, met drie onderzoekslijnen:

- waardering voor samenwerking
- vruchtwisseling en bouwplan
- bodem.

In de experimenteergebieden zijn pilots geselecteerd met verschillende achtergronden en uitgangspunten. Het PAVEx-K-project maakt onderdeel uit van het experimenteergebiedenbeleid en zo wordt dit ook door LNV gezien. In de experimenteergebieden en de pilots wordt deze samenhang minder ervaren, of weet men niet wat deze samenhang behelst.

Aanpak loopt vast

In 2021 loopt de experimenteergebiedenaanpak vast. De bij de tussenevaluatie gemaakte afspraken worden niet gerealiseerd. Na de zomer van 2021 besluit de manager Experimenten Kringlooplandbouw zijn functie neer te leggen, om vanuit LNV aan de slag te gaan bij experimenteergebied Twente. Sindsdien is de capaciteit vanuit LNV voor de experimenteergebieden beperkt. Er worden wel contactpersonen binnen LNV aangewezen voor de experimenteergebieden.

Tweede Kamer grijpt in, doorstart

Eind 2021 stemt de Tweede Kamer voor een motie met een verzoek aan de regering om duidelijkheid over de continuering van het experimenteergebiedenbeleid. De motie vraagt ook om 'helderheid te verschaffen over randvoorwaarden als experimenteerruimte, inhoud, methodiek en monitoring voor de experimenteerregio's' (Van Campen et al., 2021, p.1). Kort daarna presenteert de nieuwe regeringscoalitie haar coalitieakkoord (2021, p.11) waarin de keuze voor een transitie naar kringlooplandbouw wordt bevestigd:

'We zetten de transitie in naar kringlooplandbouw met een goed verdienmodel, zodat boeren in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren, waarbij jonge boeren toekomst krijgen.'

2.3 Nieuw kabinet: Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Het nieuwe kabinet kiest begin 2022 voor een gebiedsgerichte aanpak voor de transitie naar kringlooplandbouw, met een Transitiefonds. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied stelt de coalitie hiervoor tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar (Coalitieakkoord, 2021). De gelden uit het landelijke Transitiefonds zijn bestemd voor provincies, die hier aanspraak op kunnen maken.

Nieuwe aanpak levert nieuwe vertraging op

De gebiedsgerichte aanpak en het Transitiefonds lijken nieuwe kansen te bieden voor de experimenteergebieden. Echter, in de maanden die volgen, blijkt dat de

kabinetsplannen leiden tot een ingrijpende reorganisatie bij LNV, die veel tijd kost. Zo ontstaat bij LNV het nieuwe Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTLG) dat de verantwoordelijkheid krijgt voor het NPLG. In 2022 wordt uiteindelijk geen concrete nieuwe ondersteuning voor de bestaande experimenteergebieden gerealiseerd. (Dit gebeurt niet vanuit LNV, wel vanuit de provincies in gebied Noord.)

De nieuwe structuur sluit niet aan op de bestaande structuur tussen LNV en de experimenteergebieden, die vallen onder DG AGRO. De experimenteergebieden vrezen dat de relatie die ze hebben opgebouwd met ambtenaren binnen LNV voor inhoudelijke expertise, in gevaar komt. In mei 2022 vindt een gesprek plaats tussen de nieuwe DG RTLG, beleidsmedewerkers van LNV en de experimenteergebieden. Hieruit blijkt dat LNV wil blijven aansluiten bij de kennis, netwerken en initiatieven in de experimenteergebieden. De experimenteergebieden vragen om een inhoudelijk partnerschap met LNV waarbij het doel van de experimenten gezamenlijk benoemd wordt en waarbij LNV zich committeert om aan de slag te gaan met de uitkomsten van de experimenten.

Commitment aan experimenteergebieden opnieuw benoemd

Op 10 juni 2022 committeert LNV zich opnieuw aan het experimenteergebiedenbeleid, in de 'perspectiefbrief' van LNV-minister Staghouwer (zie kader 2.2 hieronder). Hierbij plaatst minister wel de kanttekening dat experimenteerruimte alleen mogelijk is als Nederland op koers ligt met het halen van Europees vastgelegde doelen op het gebied van natuur, water en klimaat. In november 2022 herhaalt opvolger minister Adema het commitment naar de experimenteergebieden in een speech bij De Land Bouwers in Twente.

Fieldlabs-regeling: voorlopig geen concrete steun

Om steun te bieden aan innovatie en experimenteren presenteert LNV in december 2022 het beleidsinstrument LNV fieldlabs. In een brief aan de Tweede kamer staat dat LNV fieldlabs inzet op de realisatie van 12 tot 18 netwerken die 'gezamenlijk praktijkproeven opzetten en uitvoeren voor technische innovatie, duurzame bedrijfsvoering en keteninrichting' (Adema en Van der Wal-Zeggelink, 2022, p. 7). Voor 2023 is € 10 miljoen en voor 2024 € 27 miljoen begroot. Uit gesprekken met betrokken ambtenaren blijkt dat deze budgetten zijn gereserveerd voor vooral de ontwerpfase van de fieldlabs. Het plan is dat er

vanaf 2025, voor maximaal 7 jaar, financiering komt per goedgekeurd fieldlab voor de uitvoering. De experimenteergebieden krijgen te horen dat ze waarschijnlijk goed aansluiten bij deze fieldlabs-regeling.

Kader 2.2 Commitment minister in 'Perspectiefbrief'

Citaat uit Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers' (Staghouwer, 2022, pagina 9-10):

'[Ik koester] de inzet die de afgelopen jaren door de zogeheten experimenteergebieden voor kringlooplandbouw is gepleegd om, in samenwerking met mijn ministerie, op gebiedsniveau en in ketenverband de verduurzaming van de landbouw te versnellen. Uw Kamer heeft erop aangedrongen deze werkwijze de komende jaren voort te zetten en daarbij "helderheid te verschaffen over randvoorwaarden als experimenteerruimte, inhoud, methodiek en monitoring voor de experimenteerregio's". Ik ga graag in op hun uitnodiging om LNV te committeren aan de aanpak in de experimenteergebieden en daartoe meerjarige afspraken te maken om gezamenlijk het noodzakelijke vernieuwingsproces voortvarend te kunnen voortzetten en hiervoor budget vrij te maken. Daar waar uitzonderingen op EU-regelgeving nodig zijn, zal ik mij daarvoor inzetten. Maar ik wil ook eerlijk zijn: experimenteerruimte is er alleen, als we op koers liggen bij het halen van de ecologische doelen die in harde - kwantitatief vastgelegde - EU-normen (bijvoorbeeld op het gebied van waterkwaliteit) vastliggen en er een veilige marge is om via experimenten aan oplossingen te kunnen werken.'

In januari 2023 vinden gesprekken plaats tussen LNV en de experimenteergebieden waarbij LNV de eerste contouren van de fieldlabs-regeling presenteert. Hierbij wordt niks gezegd over het aangaan van partnerschappen met LNV of het bieden van ondersteuning bij het vinden van ruimte in wet- en regelgeving, door middel van tijdelijke ontheffingen. De experimenteergebieden geven aan daar wel behoefte aan te hebben en verzoeken of dat meegenomen kan worden in de fieldlabs-regeling. Ook zoeken de experimenteergebieden naar financiering om in 2023 door te kunnen met de werkzaamheden. Het wordt duidelijk dat de fieldlabs-regeling hier geen oplossing voor biedt.



3 Experimenteergebied Noord-Nederland

In Noord-Nederland is de landbouw een belangrijke sector: in Groningen, Friesland en Drenthe werken 87.000 mensen in de primaire agrarische sector en in de verwerking, toelevering en distributie van agrarische producten, samen goed voor 14% van de werkgelegenheid (Venema et al., 2022). Het gebied heeft vruchtbare gronden en een relatief lage bevolkingsdichtheid, wat het een gunstige locatie maakt voor vooral de melkveehouderij en akkerbouw. De regio is groot, ongeveer een vijfde van het Nederlandse oppervlakte, met verschillende bodems (klei, zand, veen) en landschappen. De akkerbouw teelt vooral aardappelen, suikerbieten, uien en graan en concentreert zich in het noordelijk zeekleigebied en het oosten van de regio (Hoes et al., 2023). De melkveehouderijsector is het grootst in Friesland; deze regio heeft een lange traditie van zuivelindustrie.

3.1 Introductie

Regio Noord kreeg in 2019 de status van experimenteergebied omdat hier al jaren, vanuit AgroAgenda Noord-Nederland, met energie aan kringlooplandbouw-innovaties werd gewerkt. AgroAgenda Noord-Nederland is een samenwerkingsplatform dat sinds 2013 bestaat en 26 partners telt, afkomstig uit de agroketen (afnemend, toeleverend en dienstverlenend), primaire landbouw, overheden, terreinbeheerders, milieufederaties en kennisinstellingen. Dit platform wordt gefinancierd door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, LNV, ketenpartners en kennisinstellingen. In 2022 hebben de provincies, via de versnellingsmiddelen van het Rijk, middelen beschikbaar gemaakt voor experimenten.

³ Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw wil de concurrentiepositie van agrarische bedrijven in de regio verbeteren en innovatie en duurzaamheid stimuleren. Regio Deal heeft verschillende pilots en hanteert een integrale gebiedsgerichte aanpak om natuur-inclusieve landbouw te

Visie van AgroAgenda Noord

De uitvoering van het experimenteerbeleid kwam bij AgroAgenda Noord-Nederland te liggen. In 2019 presenteerde AgroAgenda Noord-Nederland een compacte visie voor 2030, het Kwaliteitsbeeld 'Top-Voedsel uit een Rijk Landschap', dat met ongeveer twintig partijen werd opgesteld. Het toont acht kernkwaliteiten om naar te streven, zoals het vergroten van de economische- en biodiversiteit, een schoon milieu, verbondenheid met de samenleving en ecologische en sociaaleconomische vitaliteit (De Haas et al., 2021). De betrokken partijen werken in allerlei projecten aan de realisatie van dit kwaliteitsbeeld, met vijf deelagenda's voor specifieke sectoren en projecten (zie ook <https://www.agroagendann.nl/>).

Organisatie en sleutelpersoon

De organisatie van AgroAgenda Noord-Nederland bestaat uit een stuurgroep, een katalysatorteam, een begeleidend team en een secretariaat. In het katalysatorteam zitten 12 pionierende akkerbouwers en veehouders die zelf actief innoveren met small wins. De belangrijkste trekker en sleutelpersoon van AgroAgenda Noord is een medewerker van LNV die al jaren is gedetacheerd in Noord. Zij motiveert betrokkenen om aan de slag te gaan met experimenten, bemiddelt tussen verschillende partijen, en spant zich in om juridische ruimte te creëren indien dat nodig is voor experimenten.

Naast de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid is de organisatie betrokken bij de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland³ en (eerder) bij het IBP-VP (februari 2018 tot april 2021) (De Haas et al., 2021). De netwerken van deze programma's en organisaties overlappen grotendeels.

stimuleren. Met een overheidsbudget van 20 miljoen is Regio Deal significant groter dan AgroAgenda Noord en heeft een breder samenwerkingsverband tussen verschillende partijen.

Evaluatieproces

Voor dit rapport zijn vijf betrokkenen geïnterviewd en twee bijeenkomsten van AgroAgenda Noord bijgewoond. Ook vonden reflectiesessies plaats met het begeleidend team en zijn er verschillende gesprekken gevoerd met de eerdergenoemde sleutelpersoon.

3.2 Experimenten

AgroAgenda Noord zet zich vanaf 2019 in om nieuwe experimenteerideeën uit de regio te verzamelen en richting realisatie te brengen. Na selectie is AgroAgenda Noord uiteindelijk met twaalf ideeën aan de slag gegaan. In dit rapport beschrijven we drie van deze experimenten: twee omdat ze ontheffingen hebben gekregen (zie kader 3.1 en 3.2) en één omdat het zich inmiddels in de afrondende fase bevindt (zie kader 3.3). De eerste twee experimenten zijn ook verbonden met het lopende onderzoeksproject PAVEx-K (zie H2, kader 2.1).



Kader 3.1 Experiment 'Wintervoorploegen grasland', Drenthe

Achtergrond

In Drenthe wisselen akkerbouwers en melkveehouders op zandgronden vaak percelen uit. Deze uitruil leidt tot tijdelijk grasland; na een aantal jaren gebruik als grasland wordt de graszode ondergeploegd om plaats te maken voor akkerbouw (aardappelteelt). Hier zijn echter wettelijke beperkingen voor. De wet stelt dat grasland niet voor 1 februari mag worden ondergeploegd vanwege het risico op stikstofuitspoeling. Dit is echter te laat om de grond klaar te krijgen voor het poten van de aardappelen. Daarom wordt vaak glyfosaat gebruikt om het gras eerst 'stil te leggen' (dat wil zeggen te doden). Er bestaat echter een maatschappelijke wens om te werken zonder glyfosaat.

Opzet

Om geen glyfosaat te gebruiken, zou het grasland eerder in de winter gescheurd moeten worden: dat heet wintervoorploegen. De wens was om een experiment op te zetten dat meerjarig onderzoek wat het effect van wintervoorploegen is op de stikstofuitspoeling en het middelengebruik bij aardappelteelt (LNV, 2020). Hiertoe moest een uitzondering op de wettelijke grensdatum 1 februari verkregen worden.

Relatie met andere projecten

Het experiment is ook verbonden met het IBP-VP-deelproject 'Samen Boeren voor Drentse Bodem', dat streeft naar betere samenwerking tussen akkerbouwers en melkveehouders. Het is ook verbonden met het PAVEx-K project, dat hetzelfde doel heeft. PAVEx-K heeft een pilot in Drenthe waarbij deels dezelfde boeren bij betrokken zijn. Het PAVEx-K project richt zich specifiek op het meetbaar maken van de duurzaamheidsimpact met behulp van KPI's (kritische prestatie-indicatoren).

Positief resultaat

De uitzondering voor winterploegen is er gekomen. De ontheffing betreft een brief van de Directeur-Generaal Agro waarin toestemming is verleend voor een kleinschalige proefopzet. De uitzondering moet wel ieder jaar opnieuw worden verleend. De projectleider geeft aan dat het verkrijgen van de eerste uitzondering een taai, soms frustrerend proces was. Het project heeft een proefboek opgeleverd waarin de proefopzet, veldschema's en waarnemingen staan beschreven.

Terugkoppeling naar beleid?

Dit experiment gaat anno 2023 het 4e jaar van uitvoering in en het laat positieve uitkomsten zien. De projectleider heeft LNV daarom gevraagd om overleg over de beleidsimplicaties. Tot op heden is hier echter geen reactie op gekomen.

Kader 3.2 Experiment 'Strorijke mest Ecolana', Friesland

Achtergrond

Ecolana is een vereniging met vier agrarische ondernemers in het noorden van Friesland die samenwerken aan een gemengde bedrijfsvoering. Het betreft twee akkerbouwbedrijven, een melkvee- en een schapenbedrijf. Gezamenlijk beheren ze ongeveer 360 ha binnendijkse kleigrond en 50 ha buitendijks kwelgebied. Een van de twee akkerbouwers wil regeneratief boeren, zo min mogelijk aan bodembewerking doen en veel organisch materiaal toevoegen aan de bodem. Het past goed bij deze bedrijfsstrategie om de grond te bemesten met strorijke mest, bovengronds aangewend. Dit mag echter niet binnen de huidige mestwetgeving, die voorschrijft dat boeren de mest onderwerken of injecteren om de ammoniakuitstoot te verminderen.

Opzet

Ecolana heeft een ontheffing gekregen voor de periode 2020-2023 om strorijke mest bovengronds te mogen aanwenden en de effecten daarvan te onderzoeken. Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool Van Hall Larenstein monitoren de effecten van de handelwijze op de kwaliteit van de bodem, de waterhuishouding en de biodiversiteit, waarbij ze kijken naar zowel insecteninventarisatie, bodembioïologie als weidevogelonderzoek. De ontheffing heeft betrekking op de onderwerkverplichting van vaste mest en verlenging van de toedieningsperiode voor vaste mest (LNV, 2020).

Gerelateerde onderzoeken

Er loopt ook een PAVEx-K-pilot bij Ecolana dat onderzoekt hoe je de duurzaamheidsimpact van samenwerking tussen veehouder en akkerbouwer meetbaar kunt maken met indicatoren (KPI's). Verder is er een veldbonenexperiment. Op 30 juni 2023 is een symposium gehouden om de 20 jaar ervaring van Ecolana met ongeveer zestig belangstellenden te delen.

Kader 3.3 Experiment 'Gebiedsofferte', Groningen en Friesland

Achtergrond

Er is een maatschappelijke vraag naar groene diensten van boeren, maar geen beloningsstructuur. Het idee van de 'gebiedsofferte' biedt mogelijk uitkomst.

Opzet

Van september 2022 tot en met mei 2023 hebben de agrarische collectieven Noardlike Fryske Wâlden, Collectief Groningen West en Collectief Midden-Groningen samen met betrokken overheden en onder begeleiding van WING een 'Leidraad Gebiedsofferte' gemaakt (WING, 2023). Het idee van een gebiedsofferte is dat agrarische collectieven een aanbod doen van maatschappelijke diensten op het gebied van natuur, milieu, water en klimaat en hiervoor een adequate vergoeding ontvangen van overheden (en mogelijk marktpartijen) die verder gaat dan een onkostenvergoeding of een vergoeding voor inkomstenderving. De Leidraad bevat een stappenplan om tot bindende afspraken te komen tussen agrarische collectieven en overheden voor de komende 10 jaar. De Leidraad is klaar, maar de mogelijkheid van toepassing is nog onzeker. Een risico voor het idee is dat deze aanpak strijdig zou kunnen zijn met Europees mededingingsrecht of andere regels.

3.3 Bevindingen

Meerwaarde van experimenteergebiedenbeleid voor Noord

Geïnterviewden zijn positief over de meerwaarde van het experimenteergebied voor Noord-Nederland. Het ondersteunt de *small wins* aanpak van AgroAgenda Noord (zie H1 voor info over *small wins*). De status biedt openingen voor pionierende ondernemers om klemmende wet- en regelgeving tijdelijk te parkeren en zo nieuwe praktijken uit te proberen en te toetsen. Het belang van *small wins* in de transitie naar kringlooplandbouw wordt benadrukt door de gedeputeerde van de provincie Friesland tijdens de netwerkbijeenkomst in 2022 van AgroAgenda Noord en Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw.

Uit gesprekken blijkt dat de experimenten positieve energie losmaken, wanneer bottom-upideeën voor kringlooplandbouw daadwerkelijk leiden tot duurzame stappen voorwaarts. Het belang van samenwerking tussen belanghebbenden en overheidsinstanties wordt benadrukt door de geïnterviewden.

Juridische experimenteerruimte creëren

Experimenteergebied Noord heeft voor twee experimenten uitzonderingen verkregen van LNV (zie kader 3.1 en 3.2). Geïnterviewden in de regio Noord geven aan dat dit in de praktijk moeilijk is. De initiatiefnemers, veelal boeren, moeten in hun aanvraag precies aangeven:

- welke wet- en regelgeving hinderend is
- hoe het innovatieve idee dat wordt getest, bijdraagt aan verduurzaming en kringlooplandbouwdoelen
- voor welke periode en voor welke omvang (welke percelen en/of dieren) vrijstelling nodig is
- hoe de monitoring is georganiseerd en resultaten worden gerapporteerd.

De projectleider winterploegen (zie kader 3.1) vindt het enerzijds logisch dat LNV hierom vraagt, 'een vrijstelling is geen vrijbriefje'. Voor de gemiddelde boer is het echter lastig deze vragen te beantwoorden. Bovendien was het proces onduidelijk. Er lag geen procedure klaar voor het aanvragen van vrijstellingen en LNV had zelf moeite om aan te geven welke informatie er geleverd moest worden. Het proces werd een zoektocht voor zowel de projectleider, AgroAgenda Noord als LNV, waarbij de aanvraag stap voor stap vorm kreeg.

Betrokkenen noemden een ander voorbeeld van een innovatief initiatief waarbij uiteindelijk geen vrijstelling nodig bleek; het bleek - na veel zoekwerk - voldoende om een vinkje bij de RVO in te vullen. Dit illustreert de noodzaak van kennis en begeleiding op dit gebied.

Financiën

Volgens de sleutelfiguur van AgroAgenda Noord was direct duidelijk dat de status 'experimenteergebied' geen financiële steun betekende. Het organiseren van capaciteit en financiële middelen per experiment was echter een hele opgave. Er werd geld gezocht binnen de Regio Deals, het IBP-VP, en via de provincies. Dit vergde veel inspanningen, maar wierp ook vruchten af.

Relatie met LNV

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het een uitdaging is om de experimenten in het veld te verbinden aan de bestuurlijke lagen en beleid. Het blijven twee werelden.

De geïnterviewde projectleider van 'Wintervoorploegen' (zie kader 3.1) geeft aan te weinig betrokkenheid te ervaren van LNV. Ze vindt het logisch dat LNV een kleine rol heeft bij de uitvoering, maar mist een moment om te bespreken wat LNV gaat doen als de resultaten positief uitvallen. Als het experiment aantoonde dat wintervoorploegen duurzamer is dan de huidige praktijk, is het logisch om het beleid aan te passen. Wat is anders überhaupt de reden om te investeren in experimenten? Het is voor de betrokkenen demotiverend en moeilijk te begrijpen dat bestuurders en beleidsmakers weinig interesse lijken te hebben in de resultaten van de experimenten.

Ook wordt er weinig urgentie bij LNV gevoeld om aan de slag gaan met het wegnemen van wet- en regelgeving die praktische toepassing en opschaling van bewezen duurzame praktijken in de weg staan.

Geen vast aanspreekpunt

Tijdens de uitvoering van deze evaluatie bleek onduidelijk wie het aanspreekpunt vanuit LNV was voor experimenteergebied Noord; er zit weinig continuïteit in. Na het vertrek van de manager Experimenten Kringlooplandbouw was hiervoor een medewerker van LNV benaderd. Ze kreeg te horen dat het enkel ging om tijdelijk de telefoon opnemen en doorverwijzen. In de praktijk kwam er echter veel meer werk bij kijken. In het voorjaar van 2023 is de rol weer oppekt door een andere LNV-medewerker.

Verdere inzichten voor verbeteren experimenteerbeleid

Een 'experimenteergebied' gaat over meer dan alleen ontheffingen: het gaat om het gezamenlijk verkennen van innovaties, en indien nodig, het aanpassen van hinderend beleid of regelgeving.

Een geïnterviewde veehouder, ook onderzoeker, geeft aan dat het potentieel van de experimenteerstatus nog niet optimaal wordt benut, door te weinig inbreng van onderop. Het liefst zag deze geïnterviewde dat boeren zelf aan de slag gaan met disruptieve nieuwe modellen. Dat dit tegenvalt, heeft volgens hem meerdere oorzaken:

1. Waarschijnlijk zijn veel boeren in het Noorden niet op de hoogte van de experimenteerstatus.

-
2. De cofinanciering voor onderzoek is een probleem voor veel boeren. Door de afschaffing van de productschappen zijn de boeren niet meer georganiseerd om gezamenlijk te investeren.
 3. De partijen om de boer heen, zoals coöperaties en LTO, weten de mogelijkheden wel te benutten. Maar daar komen de systeemveranderingen niet vandaan: zij hebben belang bij voortzetting van de status quo.

Deze geïnterviewde zou graag zien dat radicale innovaties vanuit het boerenondernemerschap meer centraal komen te staan. Een voorbeeld is de Stichting Agricycling, een project dat zich richt op het gebruik van humane reststromen in de akkerbouw rondom regio Leeuwarden.



4 Experimenteergebied Twente

De regio Twente ligt in de provincie Overijssel en bestaat uit veertien gemeentes waaronder de steden Almelo, Hengelo en Enschede. Twente heeft een coulissenlandschap met natuurgebieden zoals het Lutterzand en groene landgoederen zoals Twickel en het Weldam. Er zijn veel waterwingebieden, die worden beschermd tegen verontreinigingen. Regenwater dat op de bodem valt wordt natuurlijk gefilterd door de zandlagen en opgepompt voor gebruik in de regio. Boeren in deze gebieden moeten er dan ook voor zorgen dat de bodemkwaliteit behouden blijft. Uitdagingen hierin zijn nitraatuitspoeling en resten van gewasbeschermingsmiddelen. Sommige hoge delen van Twente met zandgronden zijn sterk afhankelijk van regenwater. Dit levert steeds vaker problemen op voor agrariërs tijdens droge zomers (Versnellingsagenda, 2022)

4.1 Introductie

In 2019 werd Twente als één van de vijf experimenteergebieden benoemd door het ministerie van LNV. Hiermee sloot LNV aan bij bestaande activiteiten op het gebied van agrarische verduurzaming in de regio, zoals die plaatsvinden in stichting Mineral Valley Twente (MVT) en stichting Landgoed Twickel.⁴ Beide organisaties zijn expliciet genoemd in het realisatieplan Visie LNV uit 2019. Sinds 2022 is stichting Mineral Valley Twente herdoopt tot De Land Bouwers. MVT/De Land Bouwers kreeg de hoofdrol in het experimenteerbeleid.

MVT/De Land Bouwers

MVT ontstond in 2014 vanuit de behoefte om bodemverschraling in de regio tegen te gaan en werkgelegenheid in de agrarische sector te bevorderen. De verschraling van de bodem door intensieve landbouwpraktijken op zandgronden is één van de belangrijkste problemen waar de agrarische sector in Twente tegenaan loopt. MVT richtte zich in eerste instantie op het creëren van een gezondere bodem in Twente en het slim hergebruiken van mineralen in de regio. Mest en organisch materiaal waren en zijn een belangrijk thema. In de jaren na de start sloten alle veertien Twentse gemeentes zich aan.

Proeftuinen 2017-2023

MVT spande zich in om agrarisch ondernemers, onderzoeksinstituten en andere partijen bijeen te brengen voor samenwerking aan allerlei vraagstukken vanuit de praktijk. Hierdoor verbreedden zich de opgaven waaraan werd gewerkt. Sinds 2017 zijn hiertoe meerdere proeftuinen gestart. Deze waren/zijn actief rond vier thema's:

- Klimaat, bodemgezondheid en water
- Regionale voedselproductieketen
- Meerwaarde creëren met biomassa
- Landbouw en maatschappij.

Proeftuinen zijn niet gebonden aan het boerenerf, maar kunnen ook gaan over bijvoorbeeld verwerking van landbouwproducten. Een overzicht van alle proeftuinen is te vinden in de Bijlage 2. In 2023 worden de lopende proeftuinen afgerond.

⁴ Twickel is een groot particulier beheerd landgoed in de gemeente Hof van Twente dat bestaat uit bossen, natuurgebieden en boerenerven.

Nieuwe ambities: de Versnellingsagenda

Vanuit LNV en het IBP-VP kreeg MVT eind 2020 de vraag om een nieuwe experimenteeragenda te maken met draagvlak in de regio. MVT besloot daarom de lopende proeftuinen richting 2023 af te ronden en de visie, missie en organisatiestructuur van MVT te herzien. In november 2022 presenteerde MVT haar Versnellingsagenda (De Land Bouwers, 2022). Daarnaast presenteerde MVT haar nieuwe naam en logo, die beter past bij de nieuwe visie en missie van de stichting: De Land Bouwers. In de oude opzet richtte Mineral Valley Twente zich vooral op bodemvraagstukken en het optimaliseren van huidige bedrijfssystemen. De Land Bouwers verbreden het doel: ze willen agrarische ondernemers perspectief bieden in een snel veranderende wereld, waarin veel druk ligt op de landbouw.

Inhoud Versnellingsagenda

De Versnellingsagenda gaat over, zoals de naam aangeeft, het versnellen van de duurzame landbouwtransitie. Hierbij geeft zij prioriteit aan water, bodemkwaliteit en het verdienmodel van de boer. Een integrale aanpak is daarbij essentieel. Inspiratie, verandering en nieuwe samenwerking bepalen de aanpak. Zo willen De Land Bouwers bijdragen aan behoud en versterking van de unieke waarden van het landelijk gebied in Twente met daarin een centrale plaats voor de landbouw (De Land Bouwers, 2022). Experimenten rond praktische agrarische vraagstukken blijven onderdeel van de aanpak.

De plannen worden in 2023 concreter gemaakt in uitvoeringsprogramma's op de thema's (1) water, (2) bodem, (3) verdienmodel agrariër en (4) inspiratie. In praktijkpilots blijft de bottom-upbenadering voor vraagstukken gehanteerd. De provincie Overijssel is nauw betrokken bij de pilots die worden uitgewerkt binnen het provinciale traject 'Perspectief Landbouw' en het programma Agro & Food. Het provinciaal programma landelijk gebied (PPLG) van Overijssel is daarbij leidend.

Partner voor overheden

Stichting De Land Bouwers wil ook partner zijn voor overheidsinstanties zoals het ministerie van LNV en de provincie Overijssel bij de opgave om de kloof tussen overheid en de agrarische sector te verkleinen en het vertrouwen te vergroten. Gemeentes hebben in De Land Bouwers nu nauwelijks een actieve rol

in de uitvoering van activiteiten. In de toekomst hoopt De Land Bouwers de samenwerking te versterken door het delen van kennis.

4.2 Experimenten

In Bijlage 2 is een compleet overzicht te zien van de proeftuinen van MVT/De Land Bouwers. Voor de evaluatie van het experimenteelgebiedenbeleid zijn twee proeftuinen geselecteerd waar het vinden van juridische ruimte een belangrijk onderwerp was: proeftuin Bermgraslab (zie Kader 4.1) en proeftuin Regionale Aanwending Organische Stof (zie Kader 4.2).



Kader 4.1 Experiment 'Proeftuin Bermgraslab', Twente

Achtergrond

Berm- en slootmaaisel van gemeenten en waterschappen wordt gewoonlijk afgevoerd als afval. Dit kost veel geld, terwijl er in de landbouw juist behoefte is aan organische stof als bodemverbeteraar. Proeftuin Bermgraslab heeft als doel om het maaisel te benutten in de regio. De proeftuin is in 2018 opgezet om te onderzoeken hoe bermmaaisel kosteneffectief, maatschappelijk productief en circulair kan worden ingezet in de landbouw. Zo kan het maaisel verwaard worden door te composteren of een geurremmer toe te voegen.

Betrokken partijen

Bermgraslab is een initiatief van Noaberkracht, een samenwerkingsorganisatie tussen gemeenten Dinkelland, Tubbergen, Hellendoorn, waterschap Vechtstromen en MVT/De Land Bouwers. Bermgraslab werkt samen met kennisprogramma Circulair Terreinbeheer waar Wageningen University & Research onderdeel van is.

Waar is juridische ruimte nodig?

Berm- en slootmaaisel heeft nu een afvalstatus en mag daarom niet zomaar toegepast worden op landbouwgrond. Hierom werd een uitzondering gezocht. De proeftuin heeft met LNV gesprekken gevoerd om experimenteerruimte te krijgen voor de toepassing van berm- en slootmaaisel in de landbouw.

Geen juridische ruimte aangevraagd/verkregen

De gesprekken met LNV liepen snel vast. LNV wilde eerst wetenschappelijke onderbouwing zien over het nut van het gebruik van berm- en slootmaaisel in de landbouw voordat zij verder wilde nadenken over het geven van een vrijstelling. Dit zorgde voor verbazing binnen proeftuin Bermgraslab: als experimenteergebied zou je toch juist ruimte moeten krijgen om op kleine schaal de toepassing van maaisel in de regio te testen?

Het onderzoek waar LNV om vroeg, is uiteindelijk opgepakt door kennisprogramma Circulair Terreinbeheer waar WUR bij betrokken is. Bermgraslab heeft haar onderzoeksvragen hierbij ondergebracht en praktische informatie met het kennisprogramma gedeeld. Hiermee verviel het praktijkexperiment en de vraag naar ontheffing voorlopig. Het onderzoek loopt nog tot 2025. De jaarrapportage van 2021 is beschikbaar (Spijker et al., 2022).

Beperkte vrijstellingsregeling

Er bestaat een landelijke Vrijstellingsregeling Plantenresten die het mogelijk maakt maaisel in de landbouw af te zetten. Provincie Overijssel heeft in april 2020 aangekondigd dat het gebruik van berm- en slootmaaisel past binnen deze Vrijstellingsregeling (Overijsselse Standaard, 2021). Waterschap Vechtstromen heeft hiertoe een leidraad ontwikkeld. Er is dus beweging is op dit thema op regionaal niveau. De inzetmogelijkheden hiervan blijven echter beperkt.

Noodzaak tot landelijke juridische regeling in samenwerking met LNV

De wet- en regelgeving achter het gebruik van maaisel belemmert nog steeds de toepassing op bredere schaal. Betrokkenen bij Bermgraslab benadrukken de noodzaak om wet- en regelgeving voor breder gebruik van maaisel in de landbouw landelijk te regelen. Hiervoor is samenwerking met LNV essentieel.

Kader 4.2 Experiment 'proeftuin Regionale Aanwending Organische Stof'

Achtergrond

In deze proeftuin wil het regionale bedrijf Twence onderzoeken of Keurcompost gemaakt van GFT-afval gebruikt kan worden als bodemverbeteraar in de land- en tuinbouw in Twente. De proeftuin loopt sinds 2019. Het gebruik van compost kan leiden tot een hoger gehalte organische stof, de verdroging van landbouwgronden tegengaan en de uitspoeling van nutriënten naar grond- en oppervlaktewater verminderen.

Betrokken partijen

Twence is een groot afvalverwerkingsbedrijf in de regio dat samenwerkt met boeren in de regio. DLV, een onafhankelijk adviesbedrijf, is de projectleider. De proeftuin valt onder MVT/De Land Bouwers. De proeftuin heeft boeren rondom Manderveen en Twickel (bij Delden) bereid gevonden om de keurcompost toe te passen op ongeveer 200 hectare landbouwgrond.

Waar is juridische ruimte nodig?

Compost valt onder de meststoffenwetgeving. Wanneer agrarisch ondernemers compost toepassen zijn zij verplicht om extra mest af te voeren. Hiermee concurreert compost dus met het gebruik van eigen mest. De proeftuin zocht ruimte voor agrarisch ondernemers om compost toe te passen op het land zonder dat dit effect had op de mestboekhouding, door het bv. anders mee te tellen. Voor het verkrijgen van deze experimenteerruimte zijn er verkennende gesprekken gevoerd tussen Twence, LNV en MVT in 2019.

Geen juridische ruimte aangevraagd/verkregen

Na verkennende gesprekken heeft Twence besloten geen energie te steken in het verkrijgen van juridische experimenteerruimte, vanwege het voorziene langdurige aanvraagproces bij LNV. Twence baseert dit op eerdere ervaring met de Green Deal North Sea Resources Roundabout. In plaats daarvan besluit de proeftuin de participerende boeren te vergoeden voor de mestafzet die noodzakelijk is door het gebruik van compost. Dit was een belangrijke voorwaarde van de boeren. Hiermee ontstond meer flexibiliteit binnen de proeftuin en was men niet afhankelijk van processen binnen LNV.

Langetermijndoel

De proeftuin hoopt dat toepassing van compost leidt tot een hoger organisch stofgehalte in de bodem en stijgende gewasopbrengsten, waarmee het interessanter wordt voor boeren om compost regulier te gebruiken. In dat geval is het wenselijk om wet- en regelgeving aan te passen om bredere toepassing van compost in de landbouw mogelijk te maken.

Regelgeving nu al versoepeld: invloed van de proeftuin?

Sinds 1 januari 2023 is de meetelling van compost in de mestboekhouding versoepeld, wat het interessanter maakt voor agrarische ondernemers om het toe te passen. Deze verruiming is geen direct gevolg van de proeftuin, maar wellicht hebben de gesprekken over experimenteerruimte bijgedragen aan het onderstrepen van het belang van verruiming.

4.3 Bevindingen

Meerwaarde van experimenteergebiedenbeleid voor Twente

Het beschikken over de status experimenteergebied bood Twente verschillende mogelijkheden. Allereerst gaf het momentum aan MVT/De Land Bouwers. Dit resulteerde in een Versnellingsagenda met een breed draagvlak van ondernemers (zowel agrarisch als overig), overheden, onderwijs- en kennisinstituten, terreinbeheerders en belangenorganisaties. MVT/De Land Bouwers kreeg daarbij de ruimte om haar visie en doelstelling te verbreden en zich te heruitvinden als dé stichting die de transitie naar een duurzame en toekomstbestendige agrarische sector in Twente aanjaagt (zie ook Introductie). Geïnterviewden melden dat dit duidelijkheid geeft bij stakeholders in de regio en LNV. Minister Adema van LNV sprak in november 2022 zijn waardering uit.

De experimenteerstatus gaf ook erkenning en daarmee nieuwe energie aan de proeftuinen. Het hielp in de communicatie naar boeren toe om ze bewegen tot deelname. Verder kwam Twente meer op de kaart te staan bij LNV. Een positief gevolg is dat er nu een gedetacheerde LNV-beleidsmedewerker in Twente aan de slag is gegaan waardoor de verbinding met het ministerie verder is versterkt.

Juridische experimenteerruimte creëren

Twente heeft geen vrijstellingen van LNV voor experimenten verkregen. Hierbij moet worden vermeld dat Twente hier ook niet veel energie op heeft ingezet (zie kader 4.1 en 4.2). Tijdens de interviews zijn er verschillende redenen genoemd:

- Het proces van aanvragen van experimenteerruimte was onduidelijk voor MVT/De Land Bouwers en voor de proeftuinen.
- Het aanvragen lag in handen van één of twee personen bij MVT/De Land Bouwers, wat het proces afhankelijk maakte van deze personen.
- LNV heeft niet in beleid uitgewerkt wat experimenteerruimte behelst en waarvoor het kan worden gegeven. Met name rond meststoffen is het lastig om experimenteerruimte te krijgen in verband met strenge wet- en regelgeving en ontwikkelingen op het gebied van derogatie en stikstof.
- De proeftuinen waren zich niet altijd bewust van de mogelijkheid tot juridische experimenteerruimte.

Hierdoor konden initiële verwachtingen niet worden waargemaakt. De onduidelijke en moeizame processen resulteerden in frustratie en teleurstelling binnen MVT/De Land Bouwers en betrokken proeftuinen. Uiteindelijk is MVT/De Land Bouwers gestopt met het najagen van experimenteerruimte.

Relatie met LNV

De afstand tussen LNV en de experimenteerregio Twente werd als groot ervaren. Boeren ervaren gebrek aan consistentie en continuïteit in beleid en wet- en regelgeving, wat zorgt voor onrust en verzet. De beleidsdoelen van LNV zijn hen vaak niet duidelijk. De Land Bouwers hebben daardoor het gevoel dat ze tijdens keukentafelgesprekken met boeren worden gezien als de boodschappers van slecht nieuws, terwijl ze juist een deel van de oplossing willen zijn.

Behoefte aan uitwerking en heldere procedure

Vanuit experimenteergebied Twente is grote behoefte aan een betere uitwerking van het LNV-beleid rond experimenteerruimte. Hierbij is belangrijk om vast te leggen wat experimenteerruimte is, wanneer een praktijkproef ervoor in aanmerking komt en in welke gebieden het verkregen kan worden. Verder is het ontwikkelen van een gestandaardiseerd proces voor de aanvraag van experimenteerruimte essentieel. Een gestandaardiseerd proces maakt het proces minder afhankelijk van individuele inzet. Tevens zorgt het voor een gelijk speelveld in de beoordeling.

Financiering

Voor succesvol beleid is volgens De Land Bouwers structurele en transparante financiering nodig. Niet alleen naar de gebieden toe, maar ook intern bij LNV is het van belang dat er voldoende mankracht en geld beschikbaar is om de potentie van experimenteergebieden volledig te benutten.

In 2022 is € 300.000 financiering toegezegd aan MVT/De Land Bouwers voor het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur en de uitvoering van de Versnellingsagenda, specifiek op het thema water. Het bedrag zou uit de stikstofgelden van minister Van der Wal komen en via de provincie ter beschikking worden gesteld. Voorwaarde was dat het geld in 2022 moest worden besteed. Eind 2022 kregen De Land Bouwers officieel akkoord. Anno 2023 staat de financiering echter nog steeds niet op de rekening van de Land

Bouwers.⁵ Tijd die de organisatie investeert in het rondkrijgen van financiering gaat ten koste van de activiteiten in het experimenteelgebied.

Op dit moment heeft De Land Bouwers samen met de Achterhoek en WUR een voorstel ingediend voor de Field Lab regeling, om via deze route financiering te organiseren voor de komende jaren.

Aansluiting op beleid

Geïnterviewden geven aan dat het handig is om voor de start van een experiment samen na te denken over de relatie met beleidsdoelen. Dit biedt overheidsinstanties de kans om vanaf het begin meer betrokken te zijn. Op deze manier kan de nationale overheid meer een partner worden, zodat LNV-beleid en de praktijk in Twente beter op elkaar gaan aansluiten.

Relatie met provincie

De relatie tussen experimenteelgebied Twente en de provincie Overijssel is goed. Door de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG komt meer werk naar de provincie, maar invulling daaraan geven is een zoektocht. De provincie wacht ook op meer duidelijkheid van de nationale overheid over het landbouwbeleid.

Verdere inzichten voor verbeteren experimenteelbeleid

MVT/De Land Bouwers speelde afgelopen jaren een centrale rol in de verdeling van overheidsgelden over verschillende landbouwinitiatieven in Twente. De organisatie kreeg financieringsstromen vanuit nationale en internationale overheden, waaronder financiële middelen van IBP-VP (zie H2, voetnoot 2, p 9) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Voor de toekomst geven De Land Bouwers voorkeur aan simplificatie en continuïteit van de financieringsstromen ten behoeve van overzicht en transparantie.



⁵ De provincie Overijssel en LNV hebben beide een deel voorgefinancierd zodat De Land Bouwers in ieder geval door konden met hun activiteiten, het ging om respectievelijk € 30.000 en € 50.000. Het deel van de provincie gaat uiteindelijk van het totaalbedrag van € 300.000 af. Het bedrag van LNV was incidenteel.

5 Experimenteergebied Achterhoek

De regio Achterhoek ligt in oostelijk Gelderland. De definitie varieert van 7 gemeenten tot 11 gemeenten, waar dan ook Zutphen, Lochem, Montferland, Doesburg onder vallen, waarbij strikt genomen de laatste twee gemeenten vaak als De Liemers worden aangeduid. De Achterhoek is een gebied met veelal (droge) zandgronden, waar de landbouw een grote rol speelt. De melkveehouderij beheert het grootste aandeel landbouwgrond, vooral grasland. Melkveehouderij is een belangrijk onderdeel van de regionale economie (Bremner et al., 2013).

5.1 Introductie

Het experimenteergebied Achterhoek noemt zich sinds juli 2019 'Agro-innovatieregio Achterhoek'. Praktisch gezien is het een samenwerkingsverband van verschillende partijen: vereniging Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (VKA), Coöperatie De Marke, Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek (VALA), Stichting Biomassa, Groeikracht, LTO en (sinds 2021) Achterhoek Ambassadeurs (8RHK). Zie Bijlage 3 voor een omschrijving van de verschillende betrokken partijen.

Veel organisaties in de Agro-innovatieregio zijn al lang actief. VKA telt 300 leden en werkt sinds 2013 aan de realisatie van Kringlooplandbouw (voornamelijk melkveehouders). VALA heeft 600 leden en is begin 2012 opgericht om het beheer van natuur en landschap in te verbeteren. Behalve melkveehouders zijn ook akkerbouwers en intensieve veehouders betrokken bij het experimenteergebied.

Het toekennen van de status experimenteergebied door de betrokken partijen werd vooral gezien als erkenning voor het werk en de resultaten van de VKA, en een project als de Kunstmestvrije Achterhoek⁶ in de jaren ervoor. Na deze toekenning is er een traject gestart met LNV om verder invulling te geven aan de status van experimenteergebied.

Uitdagingen in de Achterhoek

De regio Achterhoek kent een aantal uitdagingen in de landbouw die samenhangen met LNV-beleid (zie ook VKA, 2020):

- Het merendeel van de melkveebedrijven heeft een negatief fosfaatoverschot. Dit betekent dat er meer fosfaat door de gewassen wordt onttrokken dan er via bemesting wordt aangevoerd. Dat leidt tot afname van bodemvruchtbaarheid.
- De samenwerking tussen melkveehouderij en akkerbouw wordt bemoeilijkt door regelgeving en voorwaarden van keurmerken. Zo kunnen akkerbouwers het rustgewas gras vaak niet opnemen in hun rotatie omdat deze op naam staat van de melkveehouder. Ook wordt blijvend grasland beloond door sommige keurmerken.

Deze frictie met regelgeving belemmert realisatie van twee beleidsdoelen:

- a. De gewenste verbetering van bodemvruchtbaarheid (organische stof uit dierlijke mest en biomassa)
- b. Het verhogen van de biodiversiteit (onder andere meer flexibiliteit in gebruik van graslanden).

Daarnaast zijn er zorgen over de toename van het gebruik van kunstmest door het verlies van derogatie.

⁶ Kunstmestvrije Achterhoek heeft als doel het verduurzamen van de bemestingspraktijk door het gebruik van regionaal herwonnen nutriënten: <https://kunstmestvrijeachterhoek.nl/>

Doelstelling Agro-innovatieregio Achterhoek

De activiteiten die in het kader van Agro-innovatieregio Achterhoek worden ontplooid hebben tot doel om de kringlooplandbouw in de Achterhoek te versterken. Dit moet leiden tot:

- algehele verbetering nutriëntenbenutting (sluiten van kringlopen)
- afname stikstof- en fosfaatemissies naar grond- en oppervlaktewater
- afname ammoniakemissie
- verlagen carbon footprint
- toename biodiversiteit
- versterken economische en maatschappelijke positie van de boeren.

5.2 Experimenten

Op 1 april 2019 is een verkennend overleg geweest tussen de regio en het ministerie van LNV om de mogelijkheden te verkennen om de belemmeringen in de huidige regelgeving voor de ontwikkeling van kringlooplandbouw en de verbetering van biodiversiteit weg te nemen. In juli 2019 is geïnventariseerd wat de wensen uit de regio waren ten aanzien van ruimte in regelgeving.

Via de VKA zijn 300 boeren (voornamelijk melkveehouders) benaderd, daarop zijn 17 reacties gekomen. In augustus 2019 is een voorbereidingsgroep bijeengekomen om de wensen verder uit te werken. Dit leidde tot acht suggesties voor experimenten en ruimte in regelgeving, onder andere:

- gebruik van dierlijke mest optimaliseren en kunstmest reduceren
- meer ruimte voor benutting regionale biomassa
- vrije ruimte in gecombineerde opgave ten behoeve van natuurinclusieve bedrijfsvoering
- ontwikkelen van een gevalideerd monitoringssysteem
- opzetten onafhankelijke adviesorganisatie.

In overleg met LNV zijn drie experimenten geprioriteerd, te weten:

1. BES (BedrijfsEigen Stikstofnorm) pilot: Ruimte in regelgeving om dierlijke mest van het eigen bedrijf beter te benutten en het bouwplan flexibeler in te richten.

2. Een monitoringsysteem ontwikkelen dat de bedrijfs- en omgevingsimpact inzichtelijk maakt. (onder andere om te borgen dat extra ruimte in regelgeving leidt tot een verbetering.)
3. Het ontwikkelen van een adviesdienst voor kringlooplandbouw.

De experimenten worden uitgebreider beschreven in kader 5.1, 5.2 en 5.3.



Kader 5.1 Experiment 'BES-pilot' Achterhoek

Achtergrond

De BES-pilot is een bestaande pilot die gekoppeld was aan het Koeien met Kansen project en is gericht op het aanpassen van de bemesting aan bedrijfsspecifieke omstandigheden. In 2019 liep de pilot al op 10 Nederlandse melkveebedrijven. Het doel is om de inzet van dierlijke mest te optimaliseren en het gebruik van kunstmest te reduceren. Daarbij wordt er gekeken naar fosfaatevenwichtsbemesting, de stikstof-fosfaatverhouding (N/P) in mest, en de bedrijfsspecifieke stikstof (N)-benutting, gewasopbrengst en bodemoverschot.

Opzet

De wens is dat 25 nieuwe melkveebedrijven (VKA-leden) konden deelnemen aan de bestaande BES-pilot.

Daarnaast was er de wens om de efficiëntie van de benutting van dierlijke mest verder te verbeteren door middel van het verruimen van de gewasderogatie. Het idee was om drie varianten te testen voor aanpassing van de derogatieregels. Voor elke variant zouden er 25 melkveehouders kunnen deelnemen. Deze varianten waren: (1) ruimte voor een derde gewas op melkveebedrijven, (2) derogatie ten aanzien van toepassing dierlijke mestnormen aanpassen, (3) een vaste norm voor N-totaal (dierlijke mest + kunstmest).

Reactie LNV

In november 2019 heeft LNV teruggekoppeld dat de uitbreiding van de BES-pilot in principe mogelijk was, maar met minder dan 25 melkveehouders, en dat een referentiegroep wenselijk was. Een verruiming van gewasderogatie was niet mogelijk in verband met de onderhandelingen in Brussel over de verlenging van derogatie.

Realisatie

De BES-pilot is in 2020 uitgebreid op 20 melkveebedrijven in de Achterhoek en Liemers die lid zijn van VKA. De BES-pilot loopt door tot en met 2023. De resultaten zijn positief. Een publicatie uit 2022 laat zien dat de toegestane stikstofaanvoer met dierlijke mest op zand volgens de BES-systematiek gemiddeld 55 kg per ha hoger was dan volgens de generieke normen (Verloop et al., 2022). Er is een positief effect op emissies en koolstofhuishouding:

'De pilotresultaten duiden niet op noemenswaardige negatieve effecten van de BES op waterkwaliteit, op biodiversiteit, op bodemleven en op duurzaamheid van de graszode. Extra aanvoer van organische stof kan zelfs gunstig zijn voor de koolstofvastlegging in de bodem. Een integrale analyse voor de melkvee- en akkerbouwsector samen wijst uit dat de emissie van broeikasgassen iets afneemt met name door een lager kunstmestgebruik. Wat verder opviel was dat BES deelnemers extra stimuleerde om de meststoffen uit dierlijke mest zo goed mogelijk proberen te benutten.' (WUR, 2022).

Afschaffing van derogatie zorgt voor een definitief einde aan de BES-pilot na 2023.

Moeilijkheden

De uitvoering van de BES-pilot kende de nodige uitdagingen. Alle deelnemers aan de BES-pilot moesten jaarlijks individueel ontheffing aanvragen bij LNV/RVO. Omdat het een uitbreiding van de bestaande pilot betrof was er voor de 20 boeren geen uitzondering verkregen via de experimenteergebiedenstatus. De officiële ontheffingsbrief liet regelmatig op zich wachten, met alle (financiële) risico's van dien voor de melkveehouders die desondanks toch aan de slag gingen. Daarnaast was het onduidelijk hoe de BES-pilot zou worden voortgezet en opgeschaald.

Kader 5.2 Experiment 'Monitoringssysteem', Achterhoek

Opzet

De ontwikkeling, toetsing en validering van een monitoringssysteem, dat boeren in staat stelt om aan de hand van een set kritische prestatie-indicatoren (KPI's) de omgevingsimpact van hun bedrijf te meten. Tegelijkertijd zou dit monitoringssysteem moeten borgen - juridisch houdbaar en wetenschappelijk gevalideerd - dat op de gestelde beleidsdoelen resultaten worden bereikt. Het monitoringssysteem kan als basis dienen voor 1) optimalisatie bedrijfsvoering door boeren 2) borging van ruimte in regelgeving (zie BES pilot) en 3) het toekennen van (gestapelde) beloningen aan goed presterende boeren. De monitoring zou zich richten op nitraat, ammoniak, maar ook de samenhang tussen bodemvruchtbaarheid, biodiversiteit en klimaat. In september 2019 is dit voorstel besproken met een vertegenwoordiging van LNV. In november 2019 is teruggekoppeld dat het van belang is dat er afstemming plaatsvindt met andere (bestaande) monitoringssystemen en projecten voor het ontwikkelen van een gevalideerd monitoringssysteem. Verder moet het wetenschappelijk gevalideerd worden en ook schaalbaar en praktisch zijn. Ook de financiële haalbaarheid moet nog verder worden geduid.

Realisatie

De uitvoering van dit project is anders gelopen dan verwacht. De monitoring en borging van de BES-pilot Achterhoek (zie Kader 5.1) en andere BES-pilots is uitgevoerd door Wageningen University & Research, gefinancierd door LNV. Daarnaast zijn er andere projecten op het gebied van monitoring uitgevoerd in de Achterhoek, gefinancierd door onder andere RegioDeal programma's. Een voorbeeld van een regionaal monitoringssysteem waaraan gewerkt wordt is het Markemodel. In het Markemodel komen boeren en sturende partijen samen tot een regionale, integrale set kwaliteitsdoelen en de bijbehorende beloningen voor een toekomstbestendige landbouw.

Tot op heden heeft dit niet geleid tot één overzichtelijk en gevalideerd monitoringssysteem.

Kader 5.3 Experiment 'Adviesorganisatie', Achterhoek

Achtergrond

Er is geconstateerd dat het voor de omschakeling naar kringlooplandbouw ontbreekt aan bewustzijn, inzicht en praktische kennis zowel bij boeren als adviseurs en ketenpartijen.

Een transitie naar kringlooplandbouw doet een beroep op het vakmanschap en de kennis en vaardigheden van de melkveehouder. Veel veehouders zullen hierbij de hulp van een adviseur of coach in willen roepen. Belangrijk is dat die 'kringloopadviseur' dan beschikbaar is en over voldoende expertise beschikt om de boer daadwerkelijk integraal, in alle details van het samenhangende kringloopsysteem, te kunnen adviseren. Dergelijke adviseurs zijn er te weinig.

Opzet

Het doel van dit plan was een door boeren gedragen en gestuurde adviesorganisatie te creëren en te faciliteren die concreet en actief bijdraagt aan het continu verbeteren op relevante duurzaamheidsthema's in de boerenpraktijk. De VKA wilde daarom in 2019 in samenwerking met Coöperatie De Marke een leeromgeving creëren voor melkveehouders, gekoppeld aan proefboerderij De Marke. Samen met onafhankelijke adviseurs kunnen zij dan invulling geven aan kringlooplandbouw op het eigen bedrijf op basis van eigen mogelijkheden en eigen data. In september 2019 is dit voorstel besproken met een vertegenwoordiging van LNV. In november 2019 is teruggekoppeld dat het voorstel voor onafhankelijke adviesorganisatie valt of staat ook met de beschikbaarheid van financiële middelen via bijvoorbeeld de provincie.

Realisatie

In de zomer van 2020 kreeg Coöperatie De Marke (opgericht in 2019 als coöperatieve voortzetting van proefboerderij De Marke) de opdracht van LNV om een businessplan op te stellen voor een onafhankelijk adviesorganisatie kringlooplandbouw. In december 2021 heeft Coöperatie De Marke echter besloten om te stoppen met de Coöperatie omdat WUR de proefboerderij De Marke zelf wilde voortzetten en een overname niet meer zinvol bleek. Door deze ontwikkelingen is het plan voor een onafhankelijke adviesorganisatie kringlooplandbouw niet gerealiseerd.

Wel gerealiseerd: voortzetting van proefboerderij De Marke

In 2019 gaf WUR aan proefboerderij De Marke in Achterhoek niet voort te willen zetten. Boeren in de regio Achterhoek vonden het echter dusdanig belangrijk om onderzoek naar melkveehouderij op droge zandgronden te behouden dat zij hier

zelf een coöperatie voor hebben opgericht in 2019, met als doel om de proefboerderij over te nemen.

Door de stikstofcrisis en de nieuwe gebiedsgerichte aanpak ontstond een nieuwe dynamiek waarbij boeren meer invloed kregen op de onderzoeksprogrammering, de onderzoeksportefeuille groeide en de verbinding tussen onderzoek en praktijk belangrijker werd. Daardoor werd het voor de WUR toch de moeite waard om de proefboerderij in stand te houden. De Marke heeft wel een boerenstuurgroep aangesteld en een Vrienden van De Marke opgericht, waardoor de directe input en connectie met de agrariërs en de regio geborgd blijft.

5.3 Bevindingen

Meerwaarde van experimenteergebiedenbeleid voor Achterhoek

Geïnterviewden geven aan dat de status experimenteergebied de Agro-innovatie regio Achterhoek extra aandacht opleverde. Hieruit zijn verschillende initiatieven voortgevloeid of hebben bestaande initiatieven een boost gekregen. Zo is het PAVEx-K-pilot Achterhoek⁷ van start gegaan, hoewel geïnterviewden dit project niet noemen tijdens de interviews. In de Achterhoek wordt PAVEx-K kennelijk niet geassocieerd met de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid.

Verder is er de ontwikkeling van het Markemodel voor monitoring van duurzaamheidsimpact, en is het voortbestaan van De Marke als proefboerderij op droge zandgronden gerealiseerd, zij het niet als een onafhankelijke adviesorganisatie.

Experimenteerruimte in Achterhoek

Volgens de geïnterviewden was er geen duidelijk proces of bekende procedure voor het aanvragen van experimenteerruimte. Zo hadden betrokkenen in de Achterhoek bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Bij wie moet je zijn?
- Wat moet je inleveren?
- Hoelang duurt een aanvraag?

samenwerken, maar in het kader van PAVEx-K begeleiding krijgen om de samenwerking minder laagdrempelig en met lange-termijnfocus in te steken.

⁷ In de Achterhoek zijn drie akkerbouw- melkveehouderij koppels betrokken bij de PAVEx-K pilot. Zij hebben samen met twee onafhankelijke agrarisch adviseurs gewerkt aan het opstellen van een langdurig, gezamenlijk bouwplan. Dit gaat om koppels die in principe al langer met elkaar

Via de BES-pilot (zie kader 5.1) hebben ongeveer 20 melkveehouders in de Achterhoek jaarlijks een individuele ontheffing gekregen. Dit bracht veel regel met zich mee en de ontheffing liet regelmatig op zich wachten. Het BES-project, en het bijhorende traject van ontheffing, liep al voordat de Achterhoek de status experimenteergebied kreeg. De experimenteerstatus heeft hierin niets verbeterd.

Financiën

Het gebrek aan financiële middelen vanuit LNV in zowel de uitvoering van de experimenten als de ondersteuning van het experimenteergebied worden ook expliciet genoemd als obstakels. Middelen voor het opzetten van deze experimenten kwamen voornamelijk uit andere budgetten, waaronder de RegioDeal of bestaande projecten zoals de BES-pilot. De Agro-innovatie regio Achterhoek dacht dat er vanuit LNV budget zou komen voor de ondersteuning van de administratieve/bemiddelende rol die noodzakelijk was voor de coördinatie van het experimenteergebied.

Relatie met LNV

Hoewel er initieel vanuit LNV een aanspreekpunt was voor de experimenteergebieden, wat erg gewaardeerd werd, bleek al gauw dat experimenteerruimte creëren daarmee niet geregeld was. Na de zomer van 2021 was er lange tijd onduidelijkheid over wie het aanspreekpunt bij LNV was, nadat de eerste persoon hiermee gestopt was.

Onduidelijkheid over experimenteerdoelen

Er waren veel vragen over de verwachtingen van LNV met betrekking tot experimenten. Moet dit binnen of buiten de bestaande beleidskaders? Op grote of kleine schaal? Op het niveau van het boerenland, zoals de perceptie in de Achterhoek is, of veel breder en abstracter? En wie zijn de uiteindelijke begunstigers van de experimenten: de individuele boer, de regio, de overheid?

Deze vragen vloeien voort uit verschillende ideeën in de regio en bij LNV over het ambitieniveau en het gevoel in de Achterhoek dat lokale boeren op dit moment geen direct effect zien van de experimenteergebiedenstatus.

Wel controle, weinig interesse

Daarnaast noemden de geïnterviewden meermaals dat LNV bang is om de experimenteergebieden los te laten. Daarmee bedoelen ze dat ze het gevoel hebben dat LNV de controle wil houden over wat er gebeurt in de experimenteergebieden en dat de experimenten op een bepaalde manier binnen bestaande kaders moeten vallen. De geïnterviewden gaven aan dat ze liever zien dat er wordt gestuurd op doelen en niet op middelen. Daarbij spelen maatwerk, ondernemerschap en vertrouwen een grote rol.

De geïnterviewden waren teleurgesteld omdat er vanuit LNV weinig interesse was voor wat er gebeurt in de Achterhoek en beperkt gecommuniceerd wordt.

Vertalen van resultaten naar beleid

Men ziet een gemiste kans als het gaat om het gebruiken van de resultaten van de BES-pilot ter ondersteuning van de derogatiediscussie met Brussel, hoewel er ook wel het besef is dat de afschaffing van derogatie een politieke keuze is geweest vanuit de EU en dat daar vanuit Nederland niet veel meer te onderhandelen viel. Toch geeft het aan dat de borging en het vertalen van experimenteerresultaten naar beleid lastig is.

Verdere inzichten voor verbeteren experimenteerbeleid

De Agro-innovatieregio Achterhoek is een netwerk van organisaties waar in eerste instantie één persoon de kar trok. Deze afhankelijkheid van één persoon, en later van twee personen van verschillende organisaties, blijkt erg kwetsbaar. Ook worden de resultaten en het voortbestaan van de Agro-innovatieregio veelal opgehangen aan twee organisaties in het experimenteergebied, namelijk de VKA en De Marke (WUR).

Een gezamenlijke organisatie of entiteit zou deze afhankelijkheden verminderen en ook goed passen bij het gevoel van saamhorigheid en het 'samen de schouders eronder zetten'. Ook doet dit meer recht aan de verschillende organisaties en personen die wel degelijk een rol spelen of hebben gespeeld. Een deel van de organisaties is op dit moment al gehuisvest of bezig met hernieuwde huisvesting op de locatie van De Marke, en daarmee wordt ook de mogelijkheid van een onafhankelijke adviesorganisatie voor kringlooplandbouw weer een stuk tastbaarder.

6 Vergelijking van de experimenteergebieden

Hoofdstukken 3, 4, en 5 beschrijven de ervaringen in de drie experimenteergebieden aan de hand van interviews met betrokkenen. In dit hoofdstuk vergelijken we de gebieden op overeenkomsten en verschillen.

Weinig eenheid in experimenteergebieden, veel diversiteit

De uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid begon niet met een uitgewerkte gedeelde doelstelling, programma, principes of aanpak. De beschrijvingen laten dan ook zien dat de organisatie, aanpak en omvang van de drie experimenteergebieden verschillen. Dit komt doordat de ontstaansgeschiedenis en context van de uitvoeringsorganisaties in de gebieden uiteenlopen. Allerlei organisaties waren vaak al jaren actief om (duurzame) innovatie en verandering bij boeren en agro-ketens in hun regio's te stimuleren. Het experimenteergebiedenbeleid sloot bewust aan bij bestaande netwerken en innovatieprojecten en koos daarmee voor een diversiteit van aanpakken.

Versillen in aanpak en grootte

De aanpak tussen de drie gebieden verschilt sterk: experimenteergebied Achterhoek is een netwerk van organisaties dat vooral inzet op samenwerking met een omvangrijke groep melkveehouders die stapsgewijs werken aan verduurzaming. In Twente lag de nadruk op de oprichting van één intermediaire organisatie, De Land Bouwers, die een brede meerjarige agenda opstelde, aansluitend op actuele vraagstukken en de transitieopgave. Noord is uniek in de al jaren bestaande sterke organisatie van AgroAgenda Noord, een platform met een brede ondersteuning van stakeholders. Noord wijkt qua omvang sterk af van de andere experimenteergebieden: die betreffen een regio binnen een provincie, terwijl Noord drie provincies groot is (circa 20% van Nederlands oppervlak).

Overeenkomsten in ervaringen: erkenning en energie

Ondanks de verschillen per gebied zijn er duidelijke overeenkomsten in de manieren waarop zij het experimenteergebiedenbeleid hebben ervaren. Alle

gebieden voelden erkenning door het verkrijgen van de status experimenteergebied. Ook bracht het nieuwe energie. Zo hebben in de Achterhoek bestaande initiatieven zoals De Marke een boost gekregen en zijn er nieuwe initiatieven opgezet. In de regio Twente leidde de experimenteerstatus tot het opstellen van de Versnellingsagenda en nieuwe energie in de proeftuinen. In regio Noord ervaart men de experimenteerstatus als ondersteuning bij het realiseren van nieuwe experimenten voor systeemverandering.

Sterke afhankelijkheid van sleutelpersonen

Een aantal sleutelfiguren is bepalend geweest voor de organisatie, invulling en uitvoering van de drie experimenteergebieden. Het viel op dat er in elk gebied sleutelpersonen waren met een sterk informeel netwerk, sommige vooral in de regio of de sector, andere juist bij het ministerie van LNV of de provincie(s). Deze sleutelfiguren zijn degenen die de verantwoordelijkheid oppakken en waren onmisbaar voor de drie experimenteergebieden. Het maakte de uitvoering van de experimenteergebieden echter ook kwetsbaar, omdat succes kon vallen of staan met de inzet van één persoon. In de Achterhoek viel bijvoorbeeld een sleutelfiguur uit, wat een uitdaging vormde voor de continuïteit van het beleid.

Onduidelijkheid over verwachtingen en mogelijkheden

In alle gebieden is veel onduidelijkheid over wat de status van experimenteergebied precies inhoudt en welke mogelijkheden eraan verbonden zijn. De gebieden blijken andere verwachtingen te hebben dan LNV en ook tussen de gebieden zijn verschillen in verwachtingen.

Verwachtingen over financiën

In de Achterhoek nam men aan dat LNV financiële steun zou organiseren voor de uitvoering van de experimenten die ze samen met LNV geformuleerd hadden. Dit blijkt echter niet aan de orde, waardoor men teleurgesteld is over de

praktische implementatie van het experimenteergebiedenbeleid. Ook blijken de inspanningen voor het organiseren van de experimenteergebieden niet financieel gedekt. Meerdere experimenteergebieden krijgen te maken met complexiteit van financiële stromen.

LNV was ervanuit gegaan dat de experimenten konden worden gefinancierd vanuit lopende programma's. Deze programma's hebben echter elk hun eigen randvoorwaarden, en voorstellen schrijven vergt ook investeringen. Vooral in Twente en de Achterhoek ontstaat een situatie waarbij sommige mensen 'pro bono' werkzaamheden oppakken vanwege toezeggingen van het ministerie van LNV (eind 2020) dat financiering georganiseerd gaat worden. Dit blijkt echter een lastige opgave.

Verwachtingen over juridische ruimte

Sommige in de experimenteergebieden dachten dat LNV met de experimenteerstatus een beleidsinstrument in handen had waarmee redelijk gemakkelijk vrijstelling op regels kon worden gegeven, als die regels wenselijke experimenten verhinderen. In de praktijk bleek het echter een taai en vaak langshepend proces om vrijstelling te verkrijgen, ook al gaat het om tijdelijk afwijken voor een kleinschalig experiment. De procedure voor het aanvragen van experimenteerruimte is onduidelijk. Uiteindelijk hebben drie experimenten in twee gebieden (Noord en de Achterhoek) uitzonderingen verkregen. In Twente zijn wat pogingen gedaan, maar toen bleek dat dit een taai proces was, is deze route losgelaten.

Voorwaarden voor vrijstellingen passen niet bij kleinschaligheid experimenten

Voor het aanvragen van vrijstellingen stelt LNV begrijpelijke maar veeleisende voorwaarden, zoals het gedegen monitoren en rapporteren van de resultaten, of gedegen aanknopingspunten en beargumentering over het nut van de experimenten. Dit vergt onderzoeksexpertise en capaciteit die veelal niet was begroot. In Twente bijvoorbeeld waren veel proeftuinen, maar die hadden kleine budgetten waarin geen ruimte was voor gedegen monitoring.

Verwachtingen over opvolging en beleidsimpact

Betrokkenen bij geslaagde experimenten (die vrijstellingen hebben verkregen), maken zich zorgen over de opvolging en beleidsimpact van deze experimenten. De aanname is dat positieve uitkomsten van experimenten aanleiding geven om huidig beleid, wet- en regelgeving aan te passen, om duurzame verandering mogelijk te maken. Er lijkt echter weinig betrokkenheid vanuit LNV om aan de slag te gaan met beleidsaanpassingen. Het is onduidelijk wie er bij LNV over aangesproken kan worden, wat er met positieve uitkomsten van experimenten gebeurt, en wie verantwoordelijk is voor het vertalen van resultaten naar voorstellen voor aanpassingen in beleid of wet- en regelgeving.

Een extra resultaat van het beleid: PAVEx-K project

Vanuit het experimenteergebiedenbeleid ontstond het beleidsondersteunende (BO) onderzoeksproject **P**ilots samenwerking **A**kkerbouw en **V**eehouderij in de vijf **E**xperimenteergebieden **K**ringlooplandbouw (PAVEx-K). LNV ziet het PAVEx-K project als onderdeel van de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid. In de drie experimenteergebieden wordt dit minder ervaren. In de Achterhoek werd PAVEx-K niet genoemd door de geïnterviewden, terwijl in Twente de PAVEx-K-pilot is gestopt. In Noord liepen de twee projecten die experimenteerruimte verkregen ('Wintervoorploegen grasland' en 'Storrijke meste Ecolana') al voordat PAVEx-K begon; het wordt daarom niet gezien als een initiatief dat de experimenteerruimte vergroot.

Betrokkenen bij PAVEx-K zien dit project echter als een goed voorbeeld van een experimentele opzet rond kringlooplandbouw waarover goede afstemming plaatsvindt tussen beleid (LNV en RVO), de praktijk (akkerbouwers en melkveehouders) en onderzoekers (vanuit landbouwkundige en sociale wetenschappen).

7 Reflectie en aanbevelingen

7.1 Reflectie

In dit hoofdstuk verbinden we de bovenstaande hoofdstukken om antwoord te kunnen geven op onze kernvragen: Hoe is de uitvoering van het experimenteergebiedenbeleid tot nu toe verlopen? En hoe kan LNV hiervan leren om de inzet als (transitie)beleidsinstrument te verbeteren?

Discrepantie tussen ambitie en beleidsinzet

Met het opnemen van het experimenteergebiedenbeleid in het Realisatieplan Visie LNV (2019) erkende LNV dat vernieuwende bottom-uplandbouwpraktijken meer ruimte nodig hebben om een transitie naar kringlooplandbouw mogelijk te maken. De drie beschreven experimenteergebieden waren enthousiast over de nieuwe status die ze kregen. Vooral Twente en de Achterhoek gingen ervan uit dat deze status de nodige beleidsinzet zou brengen. Echter, een belangrijke en ongemakkelijke bevinding van deze lerende evaluatie is de discrepantie tussen de beleidsambitie van experimenteerruimte bieden en de vrijgemaakte beleidsinzet.

In hoofdstuk twee staat beschreven dat het idee van experimenteergebieden en experimenteerruimte bieden niet verder is uitgewerkt in beleidsstukken na de publicatie van het realisatieplan. Dit onderzoek constateert dat er verschillende verwachtingen waren bij LNV en de experimenteergebieden over wat het experimenteergebiedenbeleid wel en niet kan bieden. Sommige waren erg optimistisch over de mogelijke impact van het beleid en frustraties ontstonden toen de perspectieven kleiner bleken dan gedacht. Vanuit LNV was één persoon verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Deze persoon begon zonder financiële of personele ondersteuning wat de beleidsinzet beperkte. Ook was er geen budget of capaciteit gereserveerd voor de vijf experimenteergebieden wat een barrière vormde om tot uitvoering van experimenten te komen en de invloed van LNV over deze experimenten heeft verkleind.

Smalle insteek op juridische ruimte

Wanneer we met een wetenschappelijk transitieperspectief naar het experimenteergebiedenbeleid kijken, zoals beschreven in het Realisatieplan Visie LNV (2019), valt de smalle insteek op om alleen juridische ruimte te willen bieden. In de transitieliteratuur staat vaak het beleidsadvies om zowel financiële, juridische en sociale ruimte en veiligheid te bieden aan vernieuwende experimenten die inzetten op (radicale) verduurzaming (Braams et al., 2021) (zie ook H1).

LNV had de intentie om juridische ruimte te organiseren door uitzonderingen te regelen bij hinderende wet- en regelgeving voor veelbelovende kringlooplandbouwexperimenten. In het beleid was initieel niet meegenomen dat de experimenteergebieden financiële of sociale ondersteuning/bescherming konden verwachten. De gedachte was dat de financiering voor de organisatie, planning, uitvoering, vastlegging en rapportage van de experimenten in de gebieden via andere kanalen zouden lopen. Voor sociale ondersteuning/bescherming (dat wil zeggen lokale maatschappelijke inbedding en draagvlak) was weinig aandacht.

De LNV'er die het proces tot 2021 leidde, merkte al snel dat er meer nodig was dan ruimte in wet- en regelgeving om experimenten van de grond te krijgen. Deze kosten immers tijd, materieel, expertise en brengen bedrijfsrisico's met zich mee. Het gebrek aan financiering voor zowel de experimenten als de organisatie van de experimenteergebieden bemoeilijkte de uitvoering van de beleidsinzet. LNV erkende de situatie eind 2020 en gaf aan dit op te pakken, maar werd in 2021 langdurig geconfronteerd met een demissionair kabinet waarin alleen lopende zaken worden opgepakt. Bovendien werd het lastiger in de experimenteergebieden om boeren te enthousiasmeren door de oplopende spanningen tussen LNV en de boeren. Kortom, het ontbrak ook aan sociale ruimte.

Moeizaam proces rond vrijstellingen

Ook laten de bevindingen zien dat het lastig was uitzonderingen te verkrijgen voor hinderende wet- en regelgeving voor experimenten. Er lag geen heldere beschreven procedure voor het aanvragen van juridische experimenteerruimte. Daarnaast liepen de meeste voorgestelde experimenten tegen mestwetgeving en regelgeving aan. Dit onderwerp ligt politiek en juridisch onder het vergrootglas door de stikstofuitspraak van de Raad van State in 2019, discussies over geitenpaadjes en het verlies van derogatie vanaf 2023. Deze gebeurtenissen en debatten vonden allemaal plaats nadat LNV met het opstellen van het experimenteerbeleid was begonnen en bemoeilijkten de uitvoering van de ambitie om juridische ruimte te bieden.

Zorgen over opvolging en vertaling naar beleid

Dit onderzoek laat ook zien dat de drie experimenteergebieden behoefte hebben aan meer betrokkenheid en commitment vanuit LNV met betrekking tot de experimenten. Sommige sleutelpersonen in de experimenteergebieden uiten de wens van een partnerschap tussen LNV en de experimenteergebieden. De reden hiervoor is dat er vele vervolgstappen nodig zijn om te komen van een geslaagd experiment tot handelingsperspectieven voor boeren om de transitie naar kringlooplandbouw te kunnen maken. Een transitie bereik je niet met enkel geslaagde experimenten, maar vraagt om opschaling. Het kan zijn dat aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn, of dat het van belang is dat experimenten grootschaliger en in nieuwe contexten opgezet gaan worden of ketenpartners hun voorwaarden aanpassen. Geïnterviewden maken zich nu zorgen over de opvolging van geslaagde experimenten.

Experimenten zetten niet altijd in op duurzame systeemverandering

Wanneer met een transitieperspectief naar de experimenten wordt gekeken valt op dat ze niet allemaal inzetten op fundamentele en duurzame systeeminnovatie. Een mogelijke verklaring is dat de organisaties in de drie gebieden al sinds 2013/2014 actief waren en dat de veranderambities voor de landbouw sindsdien aangescherpt zijn, zoals in de regio's Noord en Twente.

Daarnaast is het lastig om vooraf te bepalen welke ideeën uiteindelijk zullen bijdragen aan grote duurzaamheidswinst. Duurzaamheid kent veel indicatoren en die wijzen vaak niet dezelfde kant op. Het project 'Wintervoorploegen

grasland' (kader 3.1) is een goed voorbeeld. Het doel van dit experiment is stoppen met glyfosaatgebruik voor de omzetting van tijdelijk grasland naar bouwland (akkerbouw), door eerder te ploegen. Minder glyfosaatgebruik is duurzamer; maar het scheuren van grasland is omstreven, omdat permanent en semi-natuurlijk grasland beter scoort op ecosysteemdiensten zoals bodemkwaliteit en koolstofvastlegging (Van den Hout, et al., 2023). Daar staat weer tegenover dat de inzet van tijdelijk grasland zorgt voor een bredere akkerbouwgewasrotatie, wat belangrijk is voor verduurzaming (Hoes et al., 2023). En melkveehouders op droge zandgronden geven aan dat de uitwisseling van slecht presterende graslandpercelen agronomisch verstandig is, omdat ze deze toch elke 3 à 4 jaar vernieuwen (De Wolf et al., 2018). Een ander voorbeeld is de BES-pilot (zie kader 5.1). In dit experiment wil men kunstmest vervangen door dierlijke mest, mits de nutriënten goed opgenomen worden door het gewas en extra maatregelen worden genomen bij toediening zoals het mest verdunnen met water. De resultaten van het experimenten waren positief, met name een lagere broeikasgasuitstoot door de vervanging van kunstmest. Het gebruik van (meer) dierlijke mest zorgt echter ook voor ammoniakuitstoot en daardoor nitraatdepositie (Hoes et al., 2022). Kortom, de exacte duurzaamheidswinst van een experiment is vaak lastig te bepalen.

7.2 Aanbevelingen

Gegeven de resultaten van het onderzoek is de eerste aanbeveling:

doorpakken met de beleidsambitie van experimenteerruimte voor de kringlooplandbouw transitie. Bied een bredere beleidsondersteuning aan veelbelovende kringlooplandbouw experimenten dan enkel juridische ruimte.

Zet in op zowel financiële, juridische en sociale experimenteerruimte.

Een positieve ontwikkeling is de keuze voor het beleidsinstrument fieldlabs waarbij 12 tot 18 netwerken financiële steun krijgen om 'gezamenlijk praktijkproeven opzetten en uitvoeren voor technische innovatie, duurzame bedrijfsvoering en keteninrichting' (Adema en Van der Wal-Zeggelink, 2022, p. 7). Hopelijk is hiermee financiële ruimte om te experimenteren geborgd.

Ten tweede het advies aan LNV om **proactief juridische experimenteerruimte te borgen door heldere procedures te ontwerpen**

en wellicht nieuwe wetgeving te creëren. Dit is nodig omdat experimenteren noodzakelijk is voor de transitie naar een duurzame landbouw. Gezondheids- en milieuproblemen hebben geleid tot scherpere regelgeving die onbedoeld duurzaamheidsexperimenten hinderen. Niet alleen de experimenteergebieden lopen tegen knellende regelgeving aan maar ook vernieuwende initiatieven zoals Herenboeren. In een interview zegt oprichter Geert van der Veer hierover: 'We hebben onszelf helemaal op slot gezet. Een van de belangrijkste knelpunten is toch wet- en regelgeving. En de ruimte die er is om dit te kunnen ontwikkelen' (Bohlmeijer, 2023).

Ten derde: **wees expliciet over het type experimenten dat publieke ondersteuning verdient.** Welke landbouwinnovaties kunnen echt een bijdrage leveren aan bij de grote veranderopgave van de Nederlandse landbouw? Het is logisch dat mensen eerder experimenten bedenken die de huidige situatie optimaliseren dan experimenten die een fundamentele vernieuwing nastreven. Echter, de vraag is hoeveel duurzaamheidswinst er nog te bereiken is met verdere optimalisatie en of publieke middelen niet beter ingezet kunnen worden op hogere veranderambities. Wij raden aan om in te zetten op experimenten waarvan de verwachting is dat deze kunnen bijdragen aan fundamentele vernieuwing en grote duurzaamheidswinst.

Het laatste advies is: **wees vanuit LNV betrokken bij de experimenten.** Het innovatieproces is namelijk niet afgerond na een geslaagd experiment: vaak zijn vervolgstappen nodig voordat nieuwe manieren van werken kunnen opschalen. **Om duurzame verandering te bewerkstelligen met geslaagde experimenten kan het nodig zijn wet- en regelgeving aan te passen** of te investeren in vervolgstappen. Ook zou LNV samen met regionale actoren experimenten kunnen ontwerpen zodat de experimenten beter aansluiten bij de beleidsambities en een hechter partnerschap kan ontstaan met regionale netwerken. Zo ontstaat een gezamenlijk leeragenda. Daarnaast zou LNV aan de slag kunnen met experimenten voor vragen die op hun eigen leer-agenda staan.

Aanbevelingen aan LNV

1. Doorpakken met de beleidsambitie om experimenteerruimte te bieden voor de kringlooplandbouwtransitie. Zet in op zowel financiële, juridische als sociale experimenteerruimte.
2. Proactief juridische experimenteerruimte borgen door heldere procedures te ontwerpen en wet- en regelgeving op passendheid en compleetheid kritisch te bezien.
3. Wees explicieter over het type experimenten dat publieke ondersteuning verdient. Probeer in te zetten op experimenten die kunnen bijdragen aan grote duurzaamheidswinst.
4. Wees vanuit LNV actief betrokken bij de experimenten, met name voor de terugkoppeling van resultaten naar wet en regelgeving, maar ook voor de opzet en selectie.



Bronnen en literatuur

- Adema, P. en van der Wal-Zeggelink, Ch. (2022) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2023. Kamerbrief, 2 december 2022, 36 200 XIV.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D51602>
- Banerjee, A. en Duflo, E. (2019) Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems. PublicAffairs, 432 pp.
- Beekman, J. (2021) Wintervoorploegen van grasland lijkt perspectiefvol. BOERDERIJ 106 — no. 27 (30 maart 2021).
<https://www.boerderij.nl/ervaring/wintervoorploegen-van-grasland-likt-perspectiefvol>
- Bohlmeijer, L. (2023) Eerlijke voedselproductie begint bij de boer, de burger en deze beweging. Goede Gesprekken. Herenboeren. Lex Bohlmeijer in gesprek met Geert van der Veer. De Correspondent, 8 mei 2023.
<https://decorrespondent.nl/14459/eerlijke-voedselproductie-begint-bij-de-boer-de-burger-en-deze-beweging/c35d0a5a-f467-0ea1-2c24-90cf616033e3>
- Braams, R., Wesseling, J., Meijer, A. en Hekkert, M. (2021). Legitimizing transformative government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. Environmental Innovation and Societal Transitions, 39, 191–205. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.004>
- Breman, B., Oosterbaan, A., Fontein, R.J. en van Doorn, A. (2013). Het kansrijke platteland van de Achterhoek - Analyse van ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen. Rapport No. 2324. WUR, Alterra.
- De Haas, W., van Hoof, L., de Koning, S., de Lauwere, C., Pleijte, M. en Puente, D. (2021). Experimenteren om te leren: governance in de transitie naar kringlooplandbouw. Rapport No. 3117. Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/556346>
- De Land Bouwers (2022). Nieuw perspectief voor Twents Platteland. Versnellingsagenda – Voorop in Vernieuwing.
https://www.delandbouwers.nl/files/ugd/2e7449_08206d039a0540a280110b65b7e4c40a.pdf
- de Wolf, P., Klompe, K., Hanegraaf, M., Molendijk, L. en Vellinga, T. (2018). Verduurzaming samenwerking akkerbouw-veehouderij in Drenthe: Expertbeoordeling en advies. Wageningen Plant Research.
<https://doi.org/10.18174/464052>
- Folkert, R., Verwoerd, L. en Verwest, F. (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren'. Beleidsonderzoek Online.
http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2018/7/BO_2213-3550_2018_000_007_001.pdf
- Geels, F. en Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways, Research Policy, 36(3), 399-417.
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>
- Hoes, A.C. en Regeer, B. J. (2015). Adoption of Novelties in a Pluralist Society: Exploring an Agropark Case Study. Journal of Environmental Policy and Planning, 17(1), 3-24. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.880635>
- Kohler, J., Geels, F., Kern, F., Markard, J., Wieczorek, A., Alkemade, F. en Avelino, F. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. Environmental Innovation and Societal Transitions, 31, 1–32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- LNV (2019). Realisatieplan Visie LNV. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. https://open.overheid.nl/repository/ronl-131789fb-29dd-4d3e-b541-32b22d204b5a/1/pdf/LNV%20Realisatieplan_Juni_2019_WEB.pdf
- LNV (2020). Op weg met nieuw perspectief: Van visie naar resultaten. Eerste resultatenoverzicht realisatieplan.
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe0a4f17-2a15-4d45-97c1-feee861c7f3a/pdf>

- Overijsselse Standaard (2021) Overijsselse Standaard voor verantwoord gebruik maaisel in de landbouw. <https://www.odijsselland.nl/content/uploads/2021/04/VERSIE-20210326-OVERIJSSELSE-STANDAARD-verantwoord-gebruik-maaisel-in-de-landbouw.pdf>
- Regeer, B. J., Hoes, A. C., van Amstel, M., Caron-Flinterman, J. F., and Bunders, J. F. G. (2009). Six Guiding Principles for Evaluating Mode-2 Strategies for Sustainable Development. *American Journal of Evaluation*, 30(4), 515-537. <https://doi.org/10.1177/1098214009344618>
- RVO (2023) Samenwerken aan innovatie (EIP) fieldlabs. Webpagina gepubliceerd op 23 mei 2023. <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-fieldlabs>
- Schot, J. en Geels, F. (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 537-554, <https://doi.org/10.1080/09537320802292651>
- Sengers, F., Wieczorek, A.J. en Raven, R. (2019). Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 153-164. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.031>
- Spijker, J.H., Korthals, G.W., Rietra, R.P.J.J., Römken, P.F.A.M., Timmermans, L., Visser, J.H.M. (2022). Kennisprogramma Circulair Terreinbeheer Jaarrapportage 2021. <https://edepot.wur.nl/571399>
- Staghouwer, H. (2022) Toekomstvisie agrarische sector. Kamerbrief, 10 juni 2022, 30 252 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z11791&did=2022D24181
- Termeer, K. (2019). Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/500675>
- Termeer, K. en Metze, T. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. *Journal of Cleaner Production*, 240, [118272]. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118272>
- Van Campen, T., Boswijk, D., de Groot, T., Grinwis, P. en Van der Plas, C. (2021). MOTIE VAN HET LID VAN CAMPEN C.S. Voorgesteld 2 december 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XIV, nr. 35. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D24181>
- Van den Hout, M., de Wit, J., Bruinenberg, M., Hoekstra, N., Struyk, P., Pijlman, J. en van Eekeren, N. (2023) Grasland maakt het verschil. Extra waarden -boven productie- in stikstofdiscussies en verder. https://www.louisbolck.nl/sites/default/files/inline-files/Memo%20Grasland%20maakt%20het%20verschil_FIN.pdf
- Van Mierlo, B.C., Regeer, B., van Amstel, M., Arkesteijn, M.C.M., Beekman, V., Bunders, J.F.G., de Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A.C. en Leeuwis, C. (2010). Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten. Boxpress. <https://edepot.wur.nl/142966>
- Venema, G.S., Smit, A.B., Jager, J.H., van der Meer, R.W., Verhoog, A.D. en Hennen, W.H.G.J. (2022). De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld, editie 2022. (Rapport; No. 2022-121). Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/579918>
- Verloop, J., Hilhorst, G.J., Oenema, J., Dekker, C., Hooijboer, A. en van Dijk, W. (2022) Bedrijfsspecifieke mest- en kunstmestgiften op melkveebedrijven. Resultaten van de pilot Bedrijfs Eigen Stikstofbemesting (BES) van 2015-2020. <https://edepot.wur.nl/572769>
- VKA (2020). Zes jaar Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers - De Resultaten. <https://vruchtbarekringloopachterhoek.nl/wp-content/uploads/2020/01/VKA-magazine2020-Resultaten-Online.pdf>
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>
- WUR (2021). Pilots Akkerbouw en Veehouderij in de vijf experimenteelgebieden Kringlooplandbouw (PAVEx-K). <https://www.wur.nl/nl/show/projectgids-pavex-k.htm>
- WUR (2022). BES-pilot levert nieuwe inzichten en nieuwe onderzoeksvragen op. Nieuwsbericht. <https://www.wur.nl/nl/nieuws/bes-pilot-levert-nieuwe-inzichten-en-nieuwe-onderzoeksvragen-op.htm>

Bijlage 1 Reflexieve monitoring

Voor deze lerende evaluatie van het experimenteergebiedenbeleid is de reflexieve monitoringsaanpak gebruikt. Deze aanpak is specifiek ontwikkeld voor het monitoren van systeem innovatie/transitie initiatieven (Van Mierlo et al., 2010; Regeer et al., 2009).

Reflexieve monitoring heeft als doel bij te dragen aan:

- het lerend vermogen van systeeminnovatie/transitie-initiatieven, zodat er tussentijds bijgestuurd kan worden ter verbetering van de uitvoering en de omliggende randvoorwaarden
- het expliciet maken van geleerde lessen over transitiesturing voor een breder publiek.

Deze kwalitatieve, participatieve en actieonderzoekmethode maakt gebruik van interviews, observaties tijdens bijeenkomsten en organiseert workshops. Dit onderzoek doorliep drie fases en faciliteerde betrokkenen om:

- te reflecteren op het eigen handelen en de omgeving waarin te opereren
- leervragen te formuleren voor uitdagingen die besproken werden met behulp van de dynamische leeragenda (zie kader hieronder)
- samen interventies te ontwerpen om de uitvoering van experimenteergebieden te verbeteren.

De aanpak bouwt voort op methoden voor kwalitatief, participatief en actieonderzoek. Concreet gaat het om inlezen in beschikbare empirische data en grijze literatuur, interviews, maar ook observaties tijdens bijeenkomsten. Verder worden reflectiebijeenkomsten en/of workshops georganiseerd en interventies gepland en uitgevoerd.

Bespreken bevindingen en formuleren vervolg leervragen

De tussentijdse bevindingen zijn in alle drie de gebieden en met LNV gepresenteerd en besproken. De eerste terugkoppeling vond plaats met LNV zodat geleerde lessen meegenomen konden worden in de fieldlabs-regeling die

LNV aan het inrichten was. Tijdens de presentatie waren medewerkers van LNV aanwezig die:

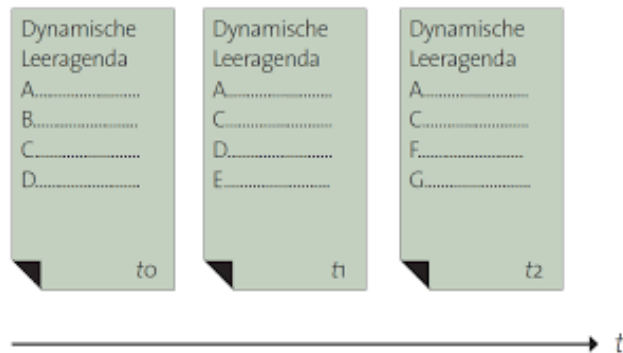
- in de begeleidingsgroep zitten van dit beleidsondersteund onderzoek (BO)
- aanspreekpunt zijn voor de experimenteergebieden en
- verantwoordelijk zijn voor de fieldlabs-regeling. Als follow-up/interventie is een intern agendastuk geschreven door de onderzoekers met aanbevelingen voor het experimenteergebiedenbeleid ter input voor een overleg tussen de vijf experimenteergebieden en de DG RTLG en de DG Agro bij LNV in mei 2023.

De terugkoppelingen bij Noord en Twente werden opgevolgd met een brainstorm waarin de deelnemers gezamenlijk een dynamische leeragenda (zie kader hieronder) formuleerden (Hoes et al., 2010; FIT4FOOD2030, 2020). In Noord gebeurde dit met het begeleidend team tijdens hun maandelijkse overleg. En voor Twente gebeurde dit met de drie trekkers van De Land Bouwers. Het idee is dat vragen formuleren helpt om leren, reflecteren en actie te stimuleren (zie kader hieronder). Na het opstellen van de agenda mochten de deelnemers prioriteren met welke vraag ze het komende jaar aan de slag gingen. Tijdens de terugkoppeling met de twee trekkers van experimenteergebied de Achterhoek is er wel een eerste aanzet gedaan om vragen te formuleren. Uiteindelijk is er hier vervolgens geen afzonderlijke brainstorm georganiseerd omdat in mei/juni 2023 een samenwerking ontstond tussen de Achterhoek, Twente en de Marke en een gezamenlijk Fieldslab voorstel is geschreven.

Bij Noord en Twente hebben ook interventies plaatsgevonden die aan de slag gingen met geprioriteerde leervragen. Voor Noord werd een 'small wins' brainstormworkshop voorbereid voor de Agroagenda Partnerbijeenkomst die op 10 november 2023 door de onderzoekers wordt uitgevoerd. Voor Twente werd op 6 september een Masterclass over ondernemersgedrag gegeven.

Dynamische Leeragenda

De leeragenda is dynamisch omdat deze verandert in de tijd. Sommige vragen zijn hardnekkig (zie A in onderstaande illustratie). Andere vragen worden opgelost (zie B). En nieuwe uitdagingen/vragen ontstaan (zie F & G). Naast het ondersteunen van actie-leren helpt de DLA in het vastleggen van de ontwikkelingen en leerresultaten van het initiatief (Van Mierlo et al., 2010).



Figuur B1.1 Illustratie van DLA uit van Mierlo et al. (2010), p. 63.

Citaat over dynamische leeragenda (DLA):

‘De DLA bestaat uit leervragen die aan het licht brengen met welke problemen betrokkenen worstelen, en zetten hen aan tot reflectie op de eigen rol: “Hoe kan ik de belemmeringen helpen wegnemen die in de weg staan om de doelen van een project, en de ambities van waaruit die doelen zijn geformuleerd, te realiseren?.” Leervragen bevorderen daarmee eigenaarschap (het volstaat niet om te denken “de condities zijn niet in orde en daarom halen we de projectdoelen niet”; de vraageigenaar moet aan de slag). Het formuleren en reflecteren op leervragen bevordert daarmee capaciteit tot handelen en het maken van keuzes (agency) en geeft richting aan het handelen’ (Huitzing et al., 2020, p. 28).

Bijlage 2 Proeftuinen Twente

Naam proeftuin	Status
Maaiveldafvoer	Afgerond
Aan de Slag met Stikstofuitstoot	Afgerond
Vorbereiding Dunne Fractie	Afgerond
Vorbereiding Sensorisch Landschap	Afgerond
Beperken Emissie Ammoniak	Afgerond
Bodemboost voor Eiwit	Afgerond
Duurzaam Ruwvoer telen	Afgerond
Woxajo	Afgerond
Smaakmakers	Afgerond
Blauwe Diensten	Afgerond
Twents Meetnet Bodem	Afgerond
Bermgraslab	Afgerond
Optimaliseren teelt vanggewas	Afgerond
Praktijkproef veldbonen	Afgerond
ACHIEVE	Afgerond
Praktijkrendement PrecisieLandbouw	Afgerond
UPWASH	Extern ⁸
Methaan & Ammoniak	Extern
Circulaire Data	Lopend
Dunne Fractie	Lopend
Regionale Aanwending Organische Stof	Lopend
Digestaat	Lopend
Duurzaam Markelo-Noord	Lopend
Sensorisch Landschap	Lopend
Regeneratieve Landbouw Twickel	Lopend
Building Balance	Lopend

⁸ Externe proeftuinen worden getrokken door derden. MVT is wel betrokken bij deze proeftuinen, maar coördineert deze niet.

Bijlage 3 Het netwerk van experimenteergebied Achterhoek

VKA	Vereniging Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (VKA). De vereniging Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (VKA) is een lerend netwerk van de landbouw in Achterhoek en Liemers voor een vruchtbare toekomst waarbij samen met agrariërs en partners nieuwe kennis ontwikkeld wordt. Deze kennis wordt gedeeld binnen het VKA-leerprogramma. De VKA ging in 2013 als project van start. Sinds 1 januari 2020 is de VKA een zelfstandige boerenvereniging met een boerenbestuur en ruim 300 leden bestaande uit melkveehouders en loonwerkers. Samen met de gouden partners LTO Noord, Waterschap Rijn en IJssel, ForFarmers, FrieslandCampina, Rabobank, Provincie Gelderland, Countus, Achterhoek Ambassadeurs en Eurofins werkt de VKA aan de gezamenlijke doelen. In september 2023 heeft VKA bekend gemaakt dat ze verder gaan als Vruchtbare Kringloop Oost (VK-Oost). De naamswijziging is een logische stap in de ambitie om het lerende netwerk uit te breiden naar alle grondgebruikende agrariërs in Oost-Nederland. (home – Vruchtbare Kringloop Oost)
WUR De Marke	De Marke is uniek. Geen proefbedrijf ter wereld heeft over een periode van 30 jaar zo'n complete set aan data en ervaringen over alle facetten van kringlooplandbouw (technisch, economisch, milieukundig). De Marke speelde een sleutelrol in het tot stand komen van voor de sector belangrijke instrumenten als de Kringloopwijzer en BEX. De Marke nam deel aan een groot aantal nationale en internationale onderzoekstrajecten. Het ministerie van LNV wees in 2021 De Marke aan als een van de Landelijke Proeftuinen voor Precisielandbouw. De Marke is anno 2022 een melkveeproefbedrijf op zandgrond (55 ha) met 80 melkkoeien. Er werken zeven medewerkers op locatie, daarnaast zijn er meerdere onderzoekers bij betrokken. Het onderzoek op De Marke kent een integrale aanpak. De Marke ontwikkelt zich van melkveeproefbedrijf (1993 tot en met 2022) naar Agro-innovatiecentrum De Marke (vanaf 2022). In de naam zit veel van de toekomst visie van wat De Marke wil zijn. Agro, breder dan alleen de melkveehouderij. Innovatie dat betekent nieuwe dingen ontdekken, onderzoeken, leren en implementeren. En centrum, een plek waar alle zaken samen komen. (Agro-innovatiecentrum De Marke - WUR)
VALA	Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek. is een samenwerkingsverband tussen de zes agrarische natuurverenigingen ('t Onderholt, Berkel & Slinge, Groen Goed, SMVV, PAN en VAL Oude IJssel) in de Achterhoek en heeft bijna 600 leden. VALA is begin 2012 opgericht vanuit de wens beheer en onderhoud van natuur en landschap in de Achterhoek op een professionele en effectieve manier uit te voeren. (https://www.de-vala.nl/) De focus ligt op melkveehouderij maar ook akkerbouwers en intensieve veehouders kunnen zich aansluiten.
Stichting Biomassa	Stichting Biomassa wordt gevormd door ForFarmers, Waterstromen, Dorset, Wilba Techniek, Nijhuis Industries, Groot Zevert, LTO Noord, Aeres Hogeschool en Slootsmid. Ondanks dat de participanten zich met verschillende onderwerpen bezighouden, hebben zij tenminste één gemeenschappelijke deler. Ze hebben allemaal in meer of mindere mate te maken met (de verwerking van) biomassa. (http://stichtingbiomassa.nl/)
Groeikracht	Groeikracht is een onafhankelijke organisatie voor onderzoek en advies voor alles rondom ruwvoerteelt. Eigen ruwvoer is namelijk zeer bepalend voor de kostprijs van de melkveehouderij. Groeikracht bestaat sinds 2015 en heeft de volgende loonbedrijven als partners: Huiskamp (Winterswijk), Westerveld (Breedenveld), Wopa (Zieuwent) en Hoftijzer (Lochem). (https://www.groeikrachtbv.nl/)
8RHK Ambassadeurs	Vanuit zeven aangesloten gemeentes in de Achterhoek geven de overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties gezamenlijk sturing aan de ontwikkeling van de Achterhoek. Doel is een krachtige regio die snel en besluitvaardig samenwerkt om de Achterhoek (economisch) sterk te houden. Met daarbij een gezamenlijke lobby richting Provincie, Rijk en de EU. Er zijn verschillende thematafels, waaronder Circulaire Economie & Energietransitie. (https://8rhk.nl/)

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
P.O. Box 29703
2502 LS The Hague
The Netherlands
T +31 (0)70 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
RAPPORT 2023-112

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.
