

Aan de slag in de overgangsgebieden Natura 2000

Boeren met het landschap



Inhoud

1. Inleiding	4
2. De opgave in overgangsgebieden	6
3. Stappenplan voor de overgangsgebieden	10
4. Boeren in de overgangsgebieden	17
5. Conclusies en aanbevelingen	22
 Bijlage 1: de werkgroep Overgangsgebieden Natura 2000	 26
Bijlage 2: het belang van grond in overgangsgebieden	27



1. Inleiding

In het Programma Natuur werken rijk en provincies samen aan herstel en versterking van kwetsbare natuurgebieden en natuurlijke systemen. Het gaat hierbij ook om maatregelen rondom de natuurgebieden, in de overgangsgebieden. De landelijke werkgroep Overgangsgebieden Natura 2000 (zie bijlage 1) is ingesteld om het Programma Natuur hierover te adviseren. We hebben ons het afgelopen jaar gebogen over een nieuw perspectief voor de overgangsgebieden. Dit deden we tegen de achtergrond van de actuele politieke en bestuurlijke dynamiek, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), het opstellen van provinciale gebiedsprogramma's, het terugtreden van het Kabinet Rutte IV en het debat over de toekomst van de landbouw (en het niet slagen van het Landbouwakkoord). Ondertussen zien we ook dat de uitvoering, zowel landelijk als in gebieden, doorgaat, maar ook dat stagnatie dreigt. We staan nog aan het begin van de transitie in het landelijk gebied: met vallen en opstaan wordt het idee van overgangsgebieden vormgegeven en staan de provincies klaar om deze overgangsgebieden 'in te kleuren'. Met ons perspectief op de overgangsgebieden willen we als werkgroep een bijdrage leveren aan de uitvoering en verbinding leggen met de praktijk.

Overgangsgebieden zijn gebieden waar twee systemen – landbouw en natuur – samenkomen. Idealiter verloopt de samenwerking tussen mens en natuur in deze gebieden soepel zodat de landbouw kan floreren en de natuur zich kan herstellen en ontwikkelen. Het zijn geen statische gebieden, waar een ideaalbeeld uit het verleden wordt nagestreefd. Het zijn gebieden die kansen bieden om nieuwe ontwikkelingen te ondersteunen. Overgangsgebieden zijn geen doel op zich. Het is een middel om de doelen in de naastgelegen Natura 2000-gebieden te realiseren. Met dit voor ogen, is het aan de partijen in het gebied om hun verhaal te maken.

Eerder ontwikkelde de werkgroep een Inspiratiepaper 'Aanpak Overgangsgebieden Natura 2000' met als belangrijk resultaat de formulering van een definitie:

'Overgangsgebieden zijn overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt.'

Aan de slag in de overgangsgebieden

De weg die we moeten bewandelen in de overgangsgebieden is evident: we gaan voor systeemherstel in Natura 2000-gebieden. De overgangsgebieden leveren hier een belangrijke bijdrage aan. En we nemen gelijk ook de klimaat- en wateropgaven mee. Deze weg is vol uitdagingen. We weten in grote lijnen aan welke knoppen we moeten draaien om de doelen in Natura 2000-gebieden te realiseren. En we weten ook dat de gevolgen groot zijn voor de eigenaren, gebruikers en bewoners in overgangsgebieden. Dit brengt ons tot de hoofdvraag voor overgangsgebieden:

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat het overgangsgebied een wenkend perspectief biedt aan haar bewoners, eigenaren en gebruikers, met name de landbouw, en bijdraagt aan het natuurherstel in het aangrenzende Natura 2000-gebied?

Deze vraag is niet makkelijk te beantwoorden, want er zitten veel vragen en dilemma's aan vast. Dit zien we terugkomen in het maatschappelijk debat. We noemen er een aantal (zonder volledig te zijn):

- » Heeft het betreffende Natura 2000-gebied baat bij het aanwijzen van een overgangsgebied?
- » Wie zijn de eigenaren, gebruikers en bewoners? En specifiek: over welk gebied hebben we het (gebiedsafbakening)?



- » Hoe voorkom je dat het gebied 'op slot' raakt?
- » Hoe 'weeg' je de verschillende functies van een gebied?
- » Hoe gaan we om met toekomstige wensen (o.a. landbouw, natuur, woningbouw, energie)?
- » Hoe ga je om met de recreatiedruk op Natura 2000-gebieden?
- » Hoe geef je burgers een stem in de gebiedsprocessen?
- » Hoe kunnen de overgangsgebieden voldoende perspectief bieden voor de landbouw?
- » Welke soorten en habitats kun je verwachten in een overgangsgebied?
- » Grond is een belangrijke sleutelfactor in gebiedsprocessen. Hoe zorg je dat deze voldoende beschikbaar is, voor wie en tegen welke prijs?

Stappenplan

Als werkgroep hebben we een stappenplan voor overgangsgebieden ontwikkeld om bovenstaande vragen te adresseren. Het stappenplan is bedoeld als handreiking voor gebiedsprocessen in overgangsgebieden, het is geen blauwdruk. Het stappenplan brengt de keuzes, die in de gebieden gemaakt moeten worden, in beeld. Daarnaast biedt het handvatten om een eigentijdse invulling te geven aan de eeuwenoude relatie tussen landbouw en natuur, die ons landschap vormgeeft.

In het stappenplan staat de landschappelijke kwaliteit centraal. Het landschap is voor ons de plek, waar de waarden van landbouw, cultuurhistorie, burgers en natuur samenkomen. Het samenkomen van functies in de overgangsgebieden vraagt om een goed ontwerp, een goede inrichting en goed beheer. Het is ook maatwerk, omdat gebieden sterk verschillen. De opgave in de kuststrook is anders dan op de hogere zandgronden. Deels heeft dit te maken met het landlandschapstype, maar voor een andere deel met omgevingsfactoren, zoals recreatie en woningbouw. Ook al zijn de opgaven verschillend, een (gevoelde) urgentie voor de opgave is noodzakelijk om met gebiedsprocessen aan de slag te gaan.

Leeswijzer

De urgentie van de opgaven in overgangsgebieden is een belangrijk vertrekpunt voor gebiedsprocessen. Hier gaan we in hoofdstuk 2 nader op in. In hoofdstuk 3 introduceren we het stappenplan als hulpmiddel om aan de slag te gaan in de overgangsgebieden. Het geeft structuur in het maatschappelijk debat en de vragen die daarin spelen. In hoofdstuk 4 gaan we in op het perspectief voor de landbouw in de overgangsgebieden, waarna we in hoofdstuk 5 afsluiten met enkele conclusies en aanbevelingen voor het vervolg. Het rapport is verrijkt met citaten uit interviews die we hebben afgenomen met gebiedstrekkers in overgangsgebieden¹.

¹ Wing (2023). Interviews: gebiedsprocessen overgangsgebieden.

2. De opgave in overgangsgebieden

Nederland heeft te maken met grote opgaven. De natuur en waterkwaliteit staan onder druk en het klimaat verandert. Het sturen op ecologische doelen door het benutten en inrichten van overgangsgebieden rond natuurgebieden, is een relatief nieuw beleidsvoornemen. De gedachte hierachter is dat mede door ecologisch en hydrologisch systeemherstel in de naastgelegen gebieden, de natuurdoelen in Natura 2000-gebieden kunnen worden gerealiseerd. Dit voornemen is een aanvulling op de traditionele aanpak die sterk sectoraal was: uitbreiding natuurareaal aan de ene kant en een generieke verduurzaming van de landbouw aan de andere kant. Uit verschillende evaluaties (o.a. PBL, WUR²) blijkt dat deze sectorale aanpak onvoldoende soelaas biedt, kostbaar is en op weerstand en uitvoeringsproblemen stuit. Een gebiedsgerichte (ruimtelijke) aanpak kan de grenzen tussen landbouw en natuur verzachten en biedt meer kans om opgaven integraal aan te pakken en perspectief te bieden voor zowel de natuur als de landbouw.

In het NPLG is het nieuwe beleidsdenken over overgangsgebieden omarmd en provincies zijn bezig om dit beleid te implementeren. Er is echter nog weinig ervaring met gebiedsprocessen in overgangsgebieden. Onze werkgroep baseert daarom haar advies op de huidige beleidsdiscussies en ervaringen uit aanpalende domeinen (zie inspiratiepaper). Drie aspecten willen we hier hieronder toelichten.

Zonder urgentie geen beweging

In ons Inspiratiedocument hebben we geconcludeerd dat een gebiedsproces een gedeelde opgave nodig heeft. De overheid stelt de opgave vast en om de mensen in het gebied mee te krijgen is het belangrijk dat zij deze opgave helder voor ogen hebben: er moet een gevoelde urgentie zijn. Dit kan door kennis te delen, metingen te doen en mensen mee te nemen een gebied in. Als er geen gevoelde urgentie is, dan ontstaat er geen noodzaak om in beweging te komen. Partijen moeten weten wat ze te doen staat of weten wat er gebeurt als ze het niet doen. Dit bleek ook uit het project Biodivers boeren op Schiermonnikoog (zie inspiratiedocument) en de gebiedsprocessen die we uitgelicht hebben in de interviews.

Ook zijn er heldere kaders en termijnen nodig voor succesvolle gebiedsprocessen. Het kader is helder en eenduidig geformuleerd door de overheid. Hier moet geen misverstand over zijn. Een bottom-up proces met partijen is een effectieve manier om hieraan invulling te geven. Duidelijk moet zijn wat er gaat gebeuren als partijen er niet uitkomen. Gebiedsgerichte regelgeving, zoals normering, kan helpen als sluitstuk van een gebiedsproces. Ter illustratie noemen we hier het voorbeeld van de veenweidestrategie. Peilverhoging is noodzakelijk om de opgaven in deze gebieden te realiseren (tegengaan veenoxidatie en bodemdaling). Een peilverhoging raakt alle gebruikers in een polder. Een

gebiedsproces kan helpen om de doelen te realiseren door de individuele bedrijfsvoering aan te passen (bv vernatting van percelen). Er worden financiële afspraken gemaakt over opbrengstderving. Het sluitstuk van dit gebiedsproces is het peilbesluit van het waterschap.

“ Aan de ene kant stellen we duidelijke kaders om de doelen te bereiken, maar aan de andere kant willen we ook ruimte scheppen om kennis, ideeën en belangen vanuit het gebied in te brengen. Het gaat ons om de synergie. Samen met het gebied willen we dit aanvliegen. ”
- Gebiedsproces Idzegea -

Met het verschijnen van het NPLG zijn inmiddels nationale en provinciale doelen als ontwerp vastgesteld. Een doorvertaling naar gebieden, en in het bijzonder naar overgangsgebieden, heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Provincies nemen de tijd voor deze doorvertaling, maar ook andere zaken spelen een rol. Zeker bij de agrarische sector is er vrees dat maatregelen voor natuur in overgangsgebieden belemmerend werken voor de landbouw. Ook leeft bij deze sector het beeld dat een toename van soorten en habitats in deze gebieden, zal leiden tot een Natura 2000-status met bijkomende juridische beperkingen voor het gebruik.

² PBL en WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Daarbij zijn agrarische ondernemers bang dat de landbouw in overgangsgebieden op slot gaat, omdat banken terughoudend zouden zijn met kredietverstrekking in gebieden met een beschermde status. Een vooraf opgelegde begrenzing kan dit effect versterken. In ons Inspiratiedocument hebben we al geadviseerd om begrenzing de resultante te laten zijn van het gebiedsproces en te zorgen voor een wenkend toekomstperspectief voor de landbouw in deze gebieden.

Integrale aanpak is noodzakelijk

In het NPLG staat beschreven dat overgangsgebieden een bijdrage kunnen leveren aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt. Hoe ziet dit eruit? In nevenstaande tabel hebben we de NPLG-doelen opgesomd en vervolgens bekeken wat dit betekent voor overgangsgebieden. Hieruit blijkt dat er veel kansen zijn om in overgangsgebieden meerdere opgaven tegelijk aan te pakken, zoals groenblauwe dooradering en hydrologie. Enerzijds ligt een integrale aanpak voor de hand: meerdere opgaven kunnen gelijktijdig opgepakt worden. Anderzijds bestaat het risico dat dit tot grotere complexiteit leidt. Dit kan de effectiviteit van beleid verminderen³. Dergelijke processen worden vaak als 'stroperig' bestempeld.

³ WUR (2023). De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden. WOt-rapport 152.

Doelen NPLG	Subdoelen	Vertaling overgangsgebieden
Natuur	Stikstof: in 2035 moet 74% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositiewaarde zijn.	Er zijn kansen om een bovengemiddelde bijdrage te leveren aan dit doel en de deposities afkomstig uit de omgeving van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verlagen.
	Natuurherstel: in 2030 moet 30% natuurherstel zijn gerealiseerd.	Er zijn kansen om in de overgangsgebieden de milieuecondities en ruimtelijk condities voor soorten te verbeteren en verbindingen te realiseren.
	Nieuwe natuur: aanleg nieuwe natuur in en buiten NNN-gebied (80.000 ha totaal) ⁴ .	Dit zal in beginsel buiten de overgangsgebieden plaatsvinden (nadere toelichting hieronder)
	Hydrologie: hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden op orde in 2027.	O.a. op het gebied van verdroging en het vasthouden van water, zijn er kansen in de overgangsgebieden om een bijdrage te leveren aan de hydrologische condities in de Natura 2000-gebieden.
	Droge en natte ecologische verbindingen: 10% groenblauwe dooradering in 2050.	Er zijn kansen om een bovengemiddelde bijdrage te leveren voor groenblauwe dooradering binnen de overgangsgebieden. Mogelijk kunnen deze zelfs als prioritaire gebieden worden gezien.
Water	Kwaliteit en kwantiteit: op het gebied van nutriënt concentraties, grondwaterstanden en bestrijdingsmiddelen concentraties conform de KRW-doelen voor 2027.	Afhankelijk van de doelen in het specifieke Natura 2000-gebied (natuurdoelanalyse) kunnen hiervoor doelen worden gesteld in de overgangsgebieden of kan dit als meekoppeldoel worden gezien.
	Zoetwaterbeschikbaarheid Doelen nog in ontwikkeling	nmb
Klimaat	Klimaatneutraal: in 2050 moet heel Nederland klimaatneutraal zijn.	Maatregelen in de overgangsgebieden die gericht zijn op natuur en water kunnen bijdragen aan klimaatmitigatie door uitstoot van CO ₂ te verlagen dan wel koolstof vast te leggen. In overgangsgebieden zijn ook kansen om doelen bossenstrategie te realiseren door combinatie met landbouwkundig gebruik, bv voedselbos.

In het stappenplan dat we in het volgende hoofdstuk behandelen, presenteren we op een gestructureerde manier hoe de opgaven in samenhang kunnen worden opgepakt.

⁴ Tot 2030 is de opgave duidelijk: het is vooral een verdere uitwerking van de bestaande afspraken uit het Natuurpact. Na 2030 is er, naar verwachting, nog een resterende opgave om biodiversiteit te herstellen (zie ook het NPLG). Dit kan leiden tot uitbreiding van het natuuraantal. Het meest logisch is om bestaande natuurgebieden (Natura 2000 en NNN) in omvang uit te breiden.

En natuur in overgangsgebieden?

In het beleidsdebat over de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden, krijgen stikstofreductie en verbetering van de eco-hydrologische condities veel aandacht. Naast deze twee 'beleidsknoppen' zal ook uitbreiding van areaal en omvang van het leefgebied van VHR-soorten en habitats nodig zijn. Uit studies blijkt dat deze uitbreiding nodig is om VHR-doelen te realiseren: gebieden die voldoende groot zijn voor populaties en waar het natuurlijke systeem van bodem en water goed functioneert, zijn minder kwetsbaar voor negatieve invloeden van buitenaf⁵. De lange termijn opgave voor het realiseren van de VHR geldt voor heel Nederland, maar zal pregnant in overgangsgebieden spelen, vanwege hun ligging naast de bestaande Natura 2000-gebieden. Hier valt de meeste winst te realiseren.

Er zijn twee routes om uitbreiding van areaal en omvang te realiseren in overgangsgebieden:

- » Integreren in de agrarische bedrijfsvoering
- » Uitbreiding natuurareaal

⁵ Wageningen Environmental Research, SOVON (2022). Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen. Quick scan in het kader van het NPLG.



Kijk, ze willen bijvoorbeeld bos aanleggen tegen het Natura 2000-gebied aan, zodat mensen daar kunnen recreëren en hun hond uit kunnen laten. Wij kijken mee en vanuit de integrale benadering zeggen wij: 'Wanneer je het bos iets anders inricht, denk aan een andere keuze voor soorten bomen en opbouw, dan voldoen we ook aan de opgave vanuit het NPLG.



- Gebiedsproces Groene Zone -

In overgangsgebieden zijn alle functies gelijkwaardig, dus zowel landbouwgrond als natuurdoelen hebben een plek. Op het moment dat natuur de hoofdfunctie (bestemming) wordt, is er geen sprake meer van een overgangsgebied. Dan wordt het een natuurgebied. De bovengenoemde tweede route is dus niet van toepassing in overgangsgebieden. Het kan wel een plausibele route zijn bij het opstellen van provinciale gebiedsprogramma's. Het is dan wel zaak om dit tijdig duidelijk te maken en hier goede afspraken over te maken, die recht doen aan de gebruikers van het overgangsgebied, zodat gebiedspartijen niet worden verrast. Uitbreiding van areaal en omvang van het leefgebied van VHR-soorten en habitats is

het meest kansrijk in overgangsgebieden, als het geïntegreerd wordt in de agrarische bedrijfsvoering. Daarmee is de eerste route een interessante weg voor de overgangsgebieden.

In onze rapportage richten we ons op de eerste route: het integreren van natuurdoelen in de agrarische bedrijfsvoering. Hoe dit te realiseren, daar gaan we in de volgende twee hoofdstukken nader op in.



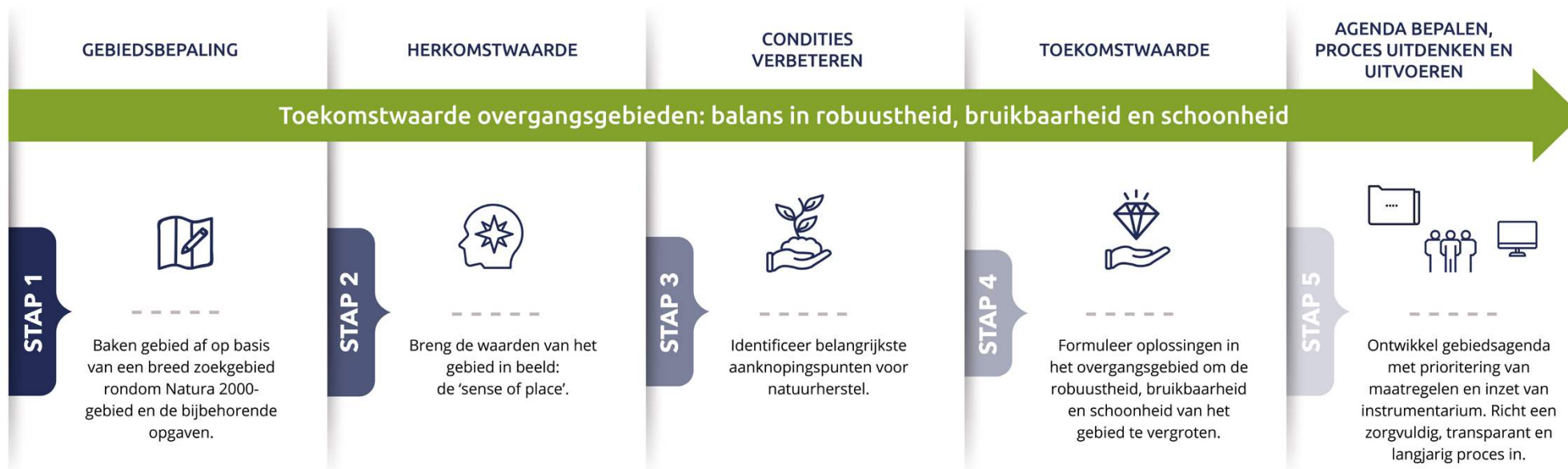
3. Stappenplan voor de overgangsgebieden

Het stappenplan is een handreiking voor gebiedsprocessen in overgangsgebieden. Het biedt een integrale aanpak, waarbij de koppeling wordt gemaakt tussen het 'gevoel van plaats' en het 'gevoel van urgentie'. Het eerste richt zich op de betekenis van het gebied: wat maakt de plaats bijzonder en uniek? Wat bepaalt de verbondenheid van gemeenschappen met hun leefomgeving? Het gevoel van urgentie richt zich op de maatschappelijke opgaven en behoeften. Zo worden zowel de herkomstwaarde als de toekomstwaarde van het gebied bepaald. Bij het bepalen van de toekomstwaarde hoort de zoektocht naar een balans tussen robuustheid, bruikbaarheid en schoonheid. Landschappelijke kwaliteit staat centraal.

Het stappenplan is géén blauwdruk. Er bestaan grote verschillen tussen de opgaven en handelingsperspectieven in overgangsgebieden. De uitwerking van de stappen op gebiedsniveau vraagt om maatwerk. Het stappenplan biedt een eerste aanzet voor een procesarchitectuur, maar bevat geen gedetailleerde procesvoorwaarden m.b.t. de organisatie van dialoog en bestuurlijke besluitvorming. Het stappenplan maakt wél expliciet welke keuzes er gemaakt moeten worden om te zorgen dat de gestelde doelen in samenhang worden gerealiseerd, dus klimaat, water, biodiversiteit én toekomstperspectief voor de landbouw. Het helpt ook om te prioriteren, want 'niet alles kan overal'. Ook ondersteunt het een integrerende aanpak: vaak kunnen opgaven gekoppeld worden,

waardoor meerwaarde ontstaat. De zoektocht naar slimme koppelingen met behoud van de identiteit van het landschap, is essentieel. Het spaart ruimte en vergroot de maatschappelijke acceptatie van verandering.

Het stappenplan is weergegeven in onderstaande figuur. De figuur ziet eruit als een lineair proces maar dat is het niet. Uit de ervaringen van lopende gebiedsprocessen leren we dat veel van deze processen iteratief verlopen. Soms zet men twee stappen vooruit, en op een later moment is men genoodzaakt een stapje terug te doen. Een ander belangrijk kenmerk is dat een gebiedsproces tijd kost. Onder de figuur volgt een beknopte toelichting van de verschillende stappen.



Stap 1: Gebiedsbepaling

De gebiedsbepaling is een resultaat van het gebiedsproces: dit kan niet vooraf (op landelijk niveau) worden vastgelegd. Per Natura 2000-gebied en omgeving zijn de situaties anders én bepalend. Dit vraagt om maatwerk en zorgvuldigheid. Een begrenzing is dus niet de start, maar het resultaat van een gebiedsproces. De uitkomst van dit proces zal wel geborgd moeten worden: planologisch, juridisch en financieel. De opgaven, het instrumentarium en financiële middelen moeten wel gekoppeld worden aan de afbakening van het gebied (zie stap 1). Met andere woorden de aanwijzing van overgangsgebieden is gekoppeld aan toewijzing van middelen en instrumenten. Het stappenplan is daardoor een iteratief proces.

Een heldere opgave en duidelijke doelen zijn nodig bij aanvang van het gebiedsproces. Deze moeten specifiek genoeg zijn om er in het proces maatregelen aan te kunnen verbinden. Belangrijk is ook dat de opgave en de termijnen vooraf worden geformuleerd door de overheid (in het NPLG is de Provincie aangewezen als gebiedsautoriteit). Dit bepaalt het kader en de vrije ruimte.

Op basis van de analyse van de opgaven in en rondom het Natura 2000-gebied kan tot een afbakening van

het zoekgebied worden gekomen. Daarbij moet de afbakening zo vormgegeven worden dat bedrijven binnen of buiten het zoekgebied vallen om een volwaardig bedrijf te kunnen voeren.

Binnen een zo groot mogelijk zoekgebied, op basis van het landschapsecologisch systeem, worden de landschappelijke samenhang en de gebruiksfunctie van het gebied, alsook de opgaven, in beeld gebracht. Een Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn. Ecohydrologisch systeemherstel is de primaire opgave om bij te dragen aan de gunstige staat van instandhouding van het naastgelegen Natura 2000-gebied; gebruik daarom het hydrologisch systeem als onderlegger, passend bij het beleidsbeginsel 'water en bodem sturend'. De opgaven voor waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid (verdroging), stikstofreductie en klimaatmitigatie zijn hiermee onlosmakelijk verbonden. Het hydrologische systeem heeft in het algemeen een grotere geografische afbakening dan stikstofdepositie. Uit de literatuur weten we dat stikstofreductie binnen de eerste 400 meter van het Natura 2000-gebied het meest effectief is, namelijk een afname van ongeveer 20-25 mol/ha/jaar⁶. Op 1 km afstand is de afname van depositie ongeveer 5 mol/ha/jaar. De hydrologische grenzen voor bijvoorbeeld beekdalen

“ Sommige boeren vielen bijvoorbeeld voor een deel in het overgangsgebied en met een deel van hun percelen niet. We hebben die bedrijven in hun geheel meegenomen in het overgangsgebied, zodat er later geen discussie over kan ontstaan. Dit was voor de agrarisch ondernemers van groot belang. ”

- Gebiedsproces Engbertsdijkerven -

zijn ruimer: gemiddeld 1 km benedenstrooms en 5 km bovenstrooms. Binnen deze grenzen is de meeste winst te behalen in het kader van hydrologisch systeemherstel van instandhoudingsdoelen. In andere landschapstypen (zoals duinen, laag- en hoogveen) vallen de grenzen hiertussen.

Er zijn ook andere maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en de energietransitie.

Het is belangrijk om vanaf het begin van het traject de bewoners en gebruikers van het gebied te betrekken; het is immers hun gebied. Daarbij moeten duidelijke kaders worden gesteld. Maak telkens een onderscheid tussen randvoorwaarden en wensen. Bouw al doende vertrouwen op.

⁶ Naar een Natuurinclusieve Ruimtelijke Inrichting rond Natura 2000-gebieden. BügelHajema, H+N+S Landschapsarchitecten, Sweco, TAUW, Witteveen+Bos. 2021

Stap 2: Herkomstwaarde

Van de geschiedenis van een gebied valt veel te leren. Het is belangrijk om eerst te weten waar je vandaan komt, voordat je weet waar je naar toe gaat. De ontginningsgeschiedenis en het historisch gebruik zijn bepalend voor de waarden en functies die nu in overgangsgebieden aanwezig zijn. Deze historie bepaalt de identiteit van het gebied en de betekenis voor haar bewoners, gebruikers en bezoekers. Door de identiteit te ontdekken en te benoemen, ontstaat een gedeelde trots en eigenaarschap.

Veel gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden zijn eeuwenoude cultuurgebieden, veelal gemaakt en in stand gehouden door boeren. Het landschap is door de tijd heen veranderd en het gebruik werd aangepast aan de omstandigheden. Het laat zien dat boerenbedrijven en landgoederen altijd in staat zijn geweest om zich aan te passen en te innoveren. Door ons dat te realiseren, kunnen we de opgaven waar we nu voor staan, ook met meer vertrouwen en meer ontspannen tegemoet gaan.

Het is belangrijk de cultuurlandschappen te behouden en te ontwikkelen. Boeren speelden hierin niet alleen in het verleden, maar spelen juist ook in de toekomst een belangrijke rol. Een gebied met een economische en maatschappelijke functie is toekomstbestendig,

omdat het levende landschappen zijn. Zonder gebruikswaarde (economische/maatschappelijk) worden de cultuurlandschappen kwetsbaar. Het geven van een functie is de beste garantie voor behoud.

Om de identiteit van een gebied te bepalen kunnen verschillende vragen gesteld worden. Welke (maatschappelijke) ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, o.a. op het gebied van natuur, landbouw en recreatie? Een analyse van de landbouwstructuur (ligging percelen, omvang bedrijven, bodemgebruik, bedrijfsopvolging) kan hierbij helpen. Wie zijn de gebruikers en bewoners? Welke dieren en planten kwamen voor, zie bijvoorbeeld Basiskwaliteit Natuur⁷? Welke gemeenschappelijke waarden verbinden hen met het gebied? Een voorbeeld is de historische verwevenheid van landbouw en natuur in de Ronde Hoep, waar al generaties lang aan natuurbescherming wordt gewerkt gericht op het behoud van de grutto. Ook andere functies zoals recreatie, woningbouw, energie- of drinkwatervoorziening kunnen een historische context hebben. Op dergelijke waarden kan in een gebiedsproces worden voortgebouwd. Ga daarom het gesprek met elkaar aan betrek bewoners en gebruikers al in het begin: zo kom je tot gezamenlijke en gedragen oplossingen.

⁷ Naturalis Biodiversity Center, Radboud Universiteit Nijmegen, Wageningen Universiteit en Research, Vogelbescherming Nederland (2021). Op weg naar Basiskwaliteit Natuur.



Stap 3: Conditie verbeteren

Systeemherstel is het sleutelbegrip voor het realiseren van de Natura 2000-doelen. Daarvoor, maar ook om tot een wenkend perspectief te komen voor de ondernemers, bewoners en gebruikers van overgangsgebieden, is verbetering van condities nodig. Een natuurdoelanalyse (NDA) bepaalt of er extra maatregelen nodig zijn om de natuur in Natura2000-gebieden te behouden en waar nodig te verbeteren. Voor ecologisch herstel zijn door het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) zes aanknopingspunten beschreven (zie onderstaand figuur)⁸. Dit zijn knoppen, waaraan gedraaid kan worden om aan ecologisch herstel te werken. We kijken daarbij o.a. naar de ecosysteemdiensten die geleverd kunnen worden door de gebruikers van een gebied. Welke potentie heeft de combinatie van meerdere diensten voor toekomstig gebruik? Kan recreatie in het overgangsgebied bijvoorbeeld de recreatieve druk op het natuurgebied verlichten? Het gebied als geheel kan hierdoor 'rijker' worden.

Specifiek gericht op de landbouw is een aantal aanknopingspunten voor het verbeteren van condities geformuleerd. Het gaat om het 'aantrekkelijk' maken van overgangsgebieden voor agrariërs. Het gaat om

het aanbieden van verschillende ontwikkelsporen. Boeren in overgangsgebieden is boeren met het landschap. Hierbij gaat het om het beroep, dat op de landbouw wordt gedaan, om de eeuwenoude relatie tussen landbouw en natuur weer serieuzer te nemen, waarbij de nadruk komt te liggen op verweving van functies. De toekomst van de landbouw in overgangsgebieden zal natuurinclusiever zijn dan nu. Er wordt gewerkt aan verbetering van condities op gebiedsniveau, dat een optelsom zal zijn van de bijdragen van de individuele bedrijven in een gebied.

“Kijk, het uitgangspunt was en is een functioneel landschapssysteem. Het herstellen van natuur in Natura 2000 in de gebieden zelf blijkt niet voldoende succesvol, dus een duurzamere vorm van landbouw in de overgangszones kan een bijdrage leveren aan herstel in de kwetsbare Natura 2000-gebieden. We wilden knoppen ontwikkelen voor de boeren, waar ze aan kunnen draaien om het systeem te verbeteren.”

- Gebiedsproces Veluwezoom -



Figuur: aanknopingspunten voor ecologisch herstel volgens kennisnetwerk OBN

⁸ Kennisnetwerk OBN (2020). Ecologisch assessment van de landschappen van Nederland.

Stap 4: Toekomstwaarde

Na de eerste drie stappen is het duidelijk wat de opgave is, waar we vandaan komen en welke oplossingsrichtingen er zijn. In de vierde stap wordt de koers bepaald: naar welke toekomstwaarde streven we in overgangsgebieden? Het gaat om de balans tussen drie aspecten:

- » Robuustheid: verbetering van de veerkracht van het systeem om te komen tot een natuurlijk systeem dat tegen een stootje kan.
- » Bruikbaarheid: het huidige en potentiële gebruik van het landschap met regulerende, culturele en producerende ecosysteemdiensten.
- » Schoonheid: versterking van de cultuurhistorische en landschappelijke kenmerken, gericht op het beleven en welbevinden.

“ In dit soort processen wordt leefbaarheid onderschat. Als overheid kunnen wij grote opgaven zoals het klimaat wel heel belangrijk vinden, maar voor bewoners is bijvoorbeeld een fietspad, waardoor ze van A naar B kunnen komen, van directer belang. ”

- Gebiedsproces Idzegea -

De toekomstwaarde van het gebied wordt bepaald door met elkaar in gesprek te gaan. Verken in hoeverre de verschillende aspecten met elkaar te verenigen zijn en elkaar kunnen versterken, binnen de gestelde kaders. Mogelijk kan er een ordening van functies en diensten worden geformuleerd. Wat vinden we belangrijk in een gebied en wat minder, denk aan natuur, landbouw, sociaaleconomische ontwikkeling, energie, recreatie,? Wat voegen de functies toe aan de landschappelijke kwaliteit van het gebied en hoe dragen zij bij aan het doelbereik van de naastgelegen Natura 2000-gebieden?

Breng ook de toekomstige wensen in beeld, zoals de grote woningopgave, natuuropgave, uitbreiding industrie (datacentra, energievoorziening) die mogelijk interfereren met de overgangsgebieden. Het is belangrijk dat doordacht wordt hoe functies met elkaar kunnen worden gecombineerd, maar ook wat niet past. Inrichtingsprincipes zijn nodig als handreiking voor gebiedsprocessen. Vaak wordt gebruik gemaakt van het ‘treintjes-principe’, waarbij één opgave als hoofdprioriteit wordt geselecteerd. Beheers- en inrichtingsmaatregelen worden hierop geënt. Vervolgens wordt gekeken of er meekoppelende doelen zijn, zonder afbreuk te doen aan de hoofdoggave.

“ Enerzijds willen we meer ruimte voor natuur, maar de gemeente wil ook meer woningbouw. Daarnaast vraagt duurzame energie ook om grondgebruik. Iedereen strijdt in eerste instantie voor zijn eigen gebiedje. De boer heeft ruimte, dus daar wordt als eerste aangeklopt. ”

- Gebiedsproces Westelijke Langstraat -

Stap 5: Agenda bepalen, proces uitdenken en uitvoeren

Wat wordt de agenda voor het overgangsgebied? Als de contouren van het toekomstbeeld duidelijk zijn, voortbouwend op de historie en identiteit van het gebied, alsook de opgaven en urgentie, kan instrumentarium ontwikkeld worden en worden ingezet. Verschillende overheden hebben daarbij een rol (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en moeten de continuïteit en het vertrouwen waarborgen. Een bottom-up proces om tot een agenda te komen, heeft meer kans van slagen dan een top down-proces.

Probeer zo snel mogelijk concreet aan de slag te gaan; bijvoorbeeld door gezamenlijk, met bewoners/gebruikers, pilots te starten. Maatregelen worden in de praktijk getest en door samen te werken, wordt het draagvlak vergroot. Pilots kunnen ook helpen om ervaring op te doen en deze ervaringen te gebruiken in andere gebieden. Ze kunnen als voorbeeld dienen en als wenkend perspectief.

⁹ Wing (2023). Interviews: gebiedsprocessen overgangsgebieden.

¹⁰ Deltaplan biodiversiteitsherstel (2020): Leidraad voor een gebieds-gerichte aanpak.

De opstart van een goed proces heeft tijd nodig; tijd om te bouwen aan vertrouwen, maar ook tijd om besluiten te laten rijpen en hier draagvlak voor te krijgen. Er is geen gulden regel voor een goed proces. We kunnen wel een aantal suggesties geven, die gebaseerd zijn op ervaringen uit lopende gebiedsprocessen (zie ook de interviews⁹) en andere literatuur¹⁰.

- » Geef ruimte en vertrouwen aan de mensen uit de gebieden, maar schep aan de voorkant wel duidelijkheid over de opgaven en het kader. Breng de opgaven integraal in beeld, zodat iedereen weet waar hij/zij aan toe. Dit geeft zekerheid voor de lange termijn. Continuïteit in beleid is essentieel.
- » Wees zorgvuldig: wie nodig je uit aan tafel? Welke partijen heb je nodig voor het proces? Denk aan landbouwpartijen, natuurorganisaties, agrarische collectieven, landgoedeigenaren, andere ondernemers/bedrijven, financiële instellingen en overheden.
- » Gebiedsprocessen kosten tijd. Het is belangrijk dat men zich hiervan bewust is. Vertrouwen in processen én in personen is daarbij van belang. Overheden worden niet altijd vertrouwd door wisseling van mensen en bestuurders.

“ In gesprek kan je dingen uitleggen. Belangrijk vind ik te benadrukken dat die instandhoudingsdoelen ook over leefbaarheid en economie gaan. Dat wordt nogal eens naar de achtergrond gedrukt, terwijl, door de leefbaarheid en economie ook in beeld te hebben, kan je eerder tot elkaar komen. Ze zijn juist belangrijk om draagvlak te vinden en te houden. ”

- *Gebiedsproces Engbertsdijkvenen* -

De overheid is wel nodig voor het stellen kaders, het toekennen van regelingen en het faciliteren van het proces. Een onafhankelijke voorzitter kan dan een oplossing zijn.

- » Creëer een transparant proces. Dit helpt vertrouwen op te bouwen tussen mensen (zie boven), maar ook vertrouwen te scheppen in een gedragen uitkomst. Gezamenlijke kennisontwikkeling kan daarbij helpen, want weerstand komt deels door onwetendheid. Pilots, metingen, veldbezoeken en ontwerp onderzoek zijn zinvolle interventies.
- » Communiceer over het proces met de bewoners, eigenaren en gebruikers.

Een uitgangspunt voor alle activiteiten die plaatsvinden in de overgangsgebieden, is dat zij in balans zijn met de omgeving of stappen zetten om deze balans te bereiken. Om dit te ondersteunen moet bestaand instrumentarium worden toegespitst op de overgangsgebieden en moet een mix van beleidsinstrumenten worden ontwikkeld, die hierop aansluit. Hiermee worden eenvoudige keuzemodellen gemaakt voor het sluiten van kringlopen in het gebied en voor maatregelen op bedrijfsniveau die daarbij helpen. Op Landgoed Twickel zijn hier goede ervaringen mee opgedaan doordat boeren konden kiezen uit drie bedrijfsmodellen. Dit gaf houvast en vrijheid bij de boeren.

Het instrumentarium moet ook voorzien zijn van voldoende financiële onderbouwing. Het moet duidelijk zijn wat de bedrijfseconomische en de sociaaleconomische gevolgen zijn voor het gebied. Dit geeft slagkracht en ruimte in het gebiedsproces.

We noemen dit de sleutelfactoren voor een toekomstperspectief voor natuur én landbouw in de overgangsgebieden. Deze sleutelfactoren worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

“ Ik durf wel te stellen dat de governance de sleutel is tot een succesvolle gebiedsgerichte aanpak. Er zijn zoveel belangen en hoe ga je dat via stakeholders vormgeven in een overleg? Daar moet je met z'n allen uit zien te komen.

- *Gebiedsproces Groene Zone* -

Het vraagt ook een andere manier van denken van de overheid. Ik mis de lange termijnvisie bij bestuurders zeer, terwijl overgangsgebieden juist dat lange termijnperspectief nodig hebben.”

- *Gebiedsproces Westelijke Langstraat* -



4. Boeren in de overgangsgebieden

Het vorige hoofdstuk hebben we afgesloten met het benoemen van sleutelfactoren, die nodig zijn voor het toekomstperspectief van natuur en landbouw in overgangsgebieden. Boeren in de overgangsgebieden worden geconfronteerd met een stevige opgave. De landbouw heeft ook een belangrijke rol in het realiseren van deze opgave voor de overgangsgebieden.

Boeren in overgangsgebieden is boeren met het landschap. Deze manier van boeren moet bij je passen als agrarisch ondernemer. Voor sommige boeren betekent dit dat ze verplaatst willen worden of willen stoppen. Goede regelingen hiervoor zijn nodig. Belangrijker is, hoe het perspectief eruitziet voor de blijvende boeren. Hun bedrijfsvoering zal worden aangepast. Opbrengsten gaan mogelijk omlaag. Het gat dat ontstaat, moet overbrugd worden. Wat hebben deze boeren nodig voor een rendabele bedrijfsvoering en welke rol zien zij voor zichzelf weggelegd, bijvoorbeeld in het landschapsbeheer of het leveren van ecosysteemdiensten?

Als werkgroep hebben we hierover nagedacht. We hebben vijf uitgangspunten geformuleerd voor het boeren in overgangsgebieden:

- » Boeren in overgangsgebieden is ondernemen met het landschap. Hierbij gaat het om het beroep, dat op de landbouw wordt gedaan, om de eeuwenoude relatie tussen landbouw en natuur

weer serieuzer te nemen, waarbij de nadruk komt te liggen op verweving van functies.

- » Het moet voor boeren aantrekkelijk zijn om te ondernemen in overgangsgebieden. Het moet resulteren in een toekomstbestendige bedrijfsvoering. Boeren kunnen intrinsiek gemotiveerd zijn om te ondernemen in overgangsgebieden. Mogelijk willen boeren van elders zich om die reden vestigen in deze gebieden. Voor boeren die een ander ontwikkelspoor voor ogen hebben, kan het een kans zijn om te verplaatsen of het bedrijf te beëindigen.
- » Boeren in overgangsgebieden is natuurinclusief. Natuurinclusieve landbouw begint met een gezonde bodem¹¹, produceert voedsel binnen de grenzen van natuur, milieu en leefomgeving, en heeft een positief effect op de biodiversiteit en het klimaat. De vier niveaus van natuurinclusieve landbouw (NIL), zoals geformuleerd door het Louis Bolk Instituut en de WUR¹², kunnen hierbij helpend zijn. Boeren kiezen ervoor, afhankelijk van hun bedrijf, locatie en motivatie, om in te stappen op een niveau en de bijbehorende maatregelen te integreren in hun bedrijfsvoering. Dit biedt ontwikkelperspectief en de intentie om door te ontwikkelen naar een volgend niveau. Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) kunnen gebruikt worden ter ondersteuning en om de prestaties van boeren in overgangsgebieden te monitoren en te belonen.

“ De boeren in het gebied zijn hier al van alles aan het doen, denk aan bufferstroken aanleggen, andere teelten, dat is een goede publiekstrekker. Je ziet de verandering in het landschap. Ook zijn meer boeren gaan inzetten op kortere ketens. Ook op die manier kweek je met het publiek een betere band. ”

- Gebiedsproces Veluwezoom -

¹¹ Een gezonde bodem draagt bij aan goede gewasopbrengsten, een hogere biodiversiteit en weerbaarheid van de systemen tegen (a)biotische stress, zoals extreme droogte, wateroverlast en ziekten en plagen (bron: WUR, Kennis- en Innovatieagenda 2020-2023).

¹² Louis Bolk Instituut, WUR (2017). Maatregelen Natuurinclusieve landbouw.

- » De optelsom van de individuele bedrijven in overgangsgebieden bepaalt de bijdrage aan systeemherstel in het aangrenzende Natura 2000-gebied. Alhoewel we in de aanpak uitgaan van individuele bedrijfsontwikkeling, kan alleen op gebiedsniveau beoordeeld worden of de bijdrage die wordt geleverd in de overgangsgebieden, voldoende bijdraagt aan het systeemherstel in het aangrenzende Natura 2000-gebied, de KRW- en klimaatdoelen.
- » Samenwerking en innovatie zijn nodig in overgangsgebieden. Samenwerking op gebiedsniveau is van belang om te zorgen dat het systeem op gebiedsniveau klopt, maar ook om individuele knelpunten op te lossen. Oplossingen op bedrijfsniveau dragen bij aan integrale doelen (klimaat, water, natuur). Technische innovatie kan hieraan ondersteunend zijn, zoals voermanagement en precisielandbouw.

Het moet voor boeren dus aantrekkelijk zijn en blijven om te boeren in de overgangsgebieden. Wat is hiervoor nodig? En onder welke randvoorwaarden is dit mogelijk? Als werkgroep hebben we hiervoor een aantal **randvoorwaarden** geformuleerd. Deze randvoorwaarden kunnen door overheden en maatschappelijke partners gebruikt worden als handvatten om gebiedsprogramma's voor overgangsgebieden op te stellen. Per randvoorwaarde geven we een aantal voorbeelden van mogelijke beleidsinstrumenten en -regelingen.

Randvoorwaarde 1: Zorg dat er voldoende grond beschikbaar blijft

De toekomst van de landbouw in overgangsgebieden zal natuurinclusiever zijn. Een minder intensief grondgebruik hoort hierbij, dat, voor voldoende opbrengend vermogen, meer ruimte of hogere inkomsten uit productverkoop of vergoeding voor agrarische natuurdiensten vraagt. Zorg dat er voldoende grond beschikbaar blijft voor een rendabele agrarische bedrijfsvoering. Vrijkomende grond (van o.a. stoppers) moet daarom zoveel mogelijk behouden blijven voor boeren die doorgaan binnen de gestelde kaders van het overgangsgebied, bijvoorbeeld via een Grondbank. Schuifruimte kan ook ontstaan door grondmobiliteit buiten overgangsgebieden. Het Kadaster heeft hier goede ideeën over en veel ervaring mee.

Randvoorwaarde 2: Benut mogelijkheden gebruiksrecht grond

Grond is in sommige gebieden zo duur geworden dat het enkel nog interessant is voor zeer vermogende boeren of beleggers. Voor veel boeren zit er een grens aan de mogelijkheid om landbouwgrond aan te kopen. Om beschikking te hebben over voldoende landbouwgrond kan er gebruik gemaakt worden van instrumenten die gebruiksrecht geven, maar geen (volledig) eigendom.

- » Het pachten van gronden van overheden, terreinbeherende organisaties of particulieren is een bekend model en wordt in de praktijk toegepast. Er is meer ruimte nodig voor verpachters en pachters om

onderling afspraken te maken over duurzaam en natuurinclusief grondgebruik zodat pachtafspraken in lijn zijn met de te behalen doelen in de overgangsgebieden.

- » Ook het (deels) herwaarderen van grond kan ruimte bieden aan agrariërs. Een voorbeeld hiervan is de Grondcoöperatie Rijkdom, waarbij ecologische doelen en landbouwkundig gebruik bij elkaar worden gebracht in een gedeeld eigendom tussen boeren en investeerders. De boer krijgt vervolgens een vergoeding voor het beheren van de gronden. **Voorbeelden:** grondbank, herverkaveling (wettelijk (WILG), vrijwillig), lang lopende pacht van publieke en private gronden, kavelruil, herverkaveling, grondcoöperaties, ondernemen met natuur (Groenontwikkelfonds Brabant).

In bijlage 2 is een notitie opgenomen over het belang van grond in de overgangsgebieden.

Randvoorwaarde 3: Faciliteer en stimuleer bedrijfsontwikkeling

Het boeren in overgangsgebieden stelt andere eisen aan de bedrijfsvoering. Dit begint met een heroriëntatie op de toekomst. Hiervoor is het belangrijk dat ondernemers een beroep kunnen doen op bedrijfsadvisering en -begeleiding. Dat kan helpen om transitieopgaven te vertalen naar het eigen bedrijf en toekomstig ondernemerschap. De volgende stap die gezet moet worden is of boeren willen blijven, verhuizen of stoppen.

In Overijssel is een regeling gebaseerd op volledige schadeloosstelling: boeren die weg willen worden gecompenseerd op basis van de Onteigeningswet (zie interview Engbertsdijkerven).

Voor boeren die willen blijven moet het aantrekkelijk zijn om maatschappelijk verantwoord te ondernemen en daarbij specifiek bij te dragen aan de gestelde doelen voor een overgangsgebied. Bedrijven hebben tijd, ontwikkelruimte en financiële compensatie nodig voor de aanpassing. Ook om door te groeien in NIL-niveaus. Vrijwilligheid staat voorop.

Voorbeelden: Substantiële ondersteuning in kennis, financiën en juridisch via een omschakelprogramma of tijdelijke vrijstelling van regelgeving.

Randvoorwaarde 4: Compenseer opbrengstderving

Landbouw in overgangsgebieden zal natuurinclusiever zijn dan gangbare landbouw en levert daardoor mogelijk minder vee/gewasopbrengsten per hectare op. De boer zal geholpen moeten worden om het bedrijfsmodel anders in te richten en/of op een andere manier extra inkomsten te genereren. De overheid kan hierbij helpen door compensatie aan te bieden voor opbrengstderving. De boer moet ervanuit kunnen gaan dat hij bij het opleggen van een kwalitatieve verplichting op het gebruik van de gronden voor de agrarische bedrijfsvoering schadeloos¹³ wordt gesteld. Tot agrarisch gebruik behoort ook de ruimte om op basis van plaatsingsruimte mest te produceren en te benutten.

Voorbeelden: GLB-samenwerkingsmaatregel gebiedsontwikkeling¹⁴, Ondernemend Natuurwerk Brabant, fiscale regelingen, garanties bij (bancaire) leningen.

Randvoorwaarde 5: Waardeer voldoende en langjarige levering van publieke ecodiensten

Waardeer voldoende en langjarige levering van publieke ecosysteemdiensten door de markt of de overheid, zodat er langjarig een toekomstbestendig bedrijfsmodel kan worden ontwikkeld en beloningen kunnen worden gestapeld. Dit zal in samenhang met het vorige punt moeten worden ontwikkeld om dubbele betaling van subsidies te voorkomen. We hebben in Nederland goede ervaringen met agrarisch natuurbeheer (ANLb) binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Dit stelsel begint zijn vruchten af te werpen. Bouw daarop voort.

ANLb is nu nog alleen toepasbaar in de aangewezen leefgebieden, bijvoorbeeld voor weidevogelbeheer. De mogelijkheid om ANLb uit te voeren zou integraal toegepast moeten worden in de overgangsgebieden. De natuur profiteert ervan, zowel in het overgangsgebied als in het naastgelegen Natura 2000-gebied. En het draagt bij aan het verdienvermogen van de boer. Om dit verder te ontwikkelen zijn ecologische criteria nodig: het moet leiden tot verbetering van soorten en habitats. Het GLB-instrumentarium en uitvoeringsregime kan ingezet worden. De boer in overgangsgebieden heeft een reeks regelingen tot zijn beschikking die hij

kan gebruiken om zijn bedrijf natuurinclusiever te maken. Naast de ecoregelingen (met de classificatie brons, zilver en goud) kan hij gebruiken maken van de regeling gebiedsgerichte samenwerking, bedoeld voor compensatie van de opbrengstderving (in analogie met ecoregeling: platina). Om aan natuurontwikkeling bij te dragen kan hij vervolgens denken aan ANLb-beheerpakketten die passen bij overgangsgebieden (diamant). Vogelbescherming Nederland heeft een uitwerking gemaakt van maatregelen specifiek voor overgangsgebieden, zoals versterking van landschapselementen¹⁵. Dit zou verder ontwikkeld kunnen worden in samenwerking met andere soortenorganisaties en Landschappen NL. Met een toolbox weten gebiedspartijen welke maatregelen in overgangsgebieden effectief zijn. Maatwerk blijft nodig, want de opgave verschilt per gebied.

¹³ 'Volledige schadeloosstelling' is een begrip uit de onteigeningswetgeving. Een volledige schadeloosstelling voorziet in alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een onteigening (artikel 15.18 Omgevingswet). De eigenaar heeft recht op schadeloosstelling voor:

- de waarde van de onteigende zaak;
- de waardevermindering van het overblijvende, niet-onteigende deel en
- bijkomende kosten.

Ook de zakelijk of persoonlijk gerechtigden op de onroerende zaak hebben recht op schadeloosstelling. Dit zijn bijv. pachters, erfpachters en huurders.

¹⁴ In deze regeling wordt de opbrengstderving (bv minder mest of vee per hectare) vergoed. Dit zijn jaarlijkse vergoedingen vastgelegd in meerjarige contracten. Partijen kunnen besluiten om na verloop van tijd de grondwaarde opnieuw te taxeren en juridisch vast te leggen. De grondwaarde wordt dan gekapitaliseerd en vergoed.

¹⁵ Vogelbescherming Nederland, 2023. Een handreiking voor Basiskwaliteit Natuur in overgangsgebieden.

Voorbeelden: ANLb, marktinitiatieven, borging certificering, carbon credits, Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij en akkerbouw, gebiedsofferte, Boeren voor Natuur (o.a. landgoed Twickel), Aanvalsplan Landschap.

Randvoorwaarde 6: Organiseer mogelijkheden voor verbreding

Organiseer mogelijkheden voor verbreding van bedrijfsactiviteiten om bij te dragen aan een toekomstbestendig bedrijfsmodel. Dit kan een nevenfunctie zijn, zoals recreatie of zorg, of het leveren van maatschappelijke diensten zoals waterbeheer. Daarvoor zullen de omgevingsplannen mogelijkheden moeten bieden. Voorwaarde is dat de nevenfunctie geen afbreuk doet aan het systeemherstel. Recreatie kan in sommige gebieden een extra drukfactor zijn voor Natura 2000-gebieden. De uitdaging is om deze activiteiten, behalve bij te laten dragen aan versterking van het verdienvermogen van bedrijven, ook te laten helpen recreatiedruk op Natura 2000 gebieden te verminderen.

Voorbeeld: soepele vergunningverlening voor recreatievoorzieningen.

Randvoorwaarde 7: Stimuleer samenwerking

Stimuleer samenwerking tussen boeren onderling en met andere gebiedspartijen in overgangsgebieden, zoals particuliere terreinbeheerders en waterschappen. Geef hierbij ook aandacht aan onafhankelijke vertrouwenspersonen, gebiedsmakelaars, etc.

Zorg dat alle partijen aan tafel komen want niet alle gronden zijn in eigendom van boeren. Gemeenten, TBO's, vermogende families, financiële instellingen, landgoedeigenaren, duurzame grondfondsen kunnen ook eigenaar zijn of worden. Samenwerking is nodig om op gebiedsniveau plannen te maken.

Randvoorwaarde 8: Investeer in het lerend vermogen

Investeer in het lerend vermogen van de betrokkenen uit het gebied door te leren uit de praktijk. Welke agrarische bedrijven kunnen als voorbeeld dienen? Als het moeizaam gaat, waardoor komt dat? De uitdagingen in overgangsgebieden zijn groot. Het is belangrijk om kennis en middelen beschikbaar te stellen voor alle betrokken partijen.

Voorbeelden: GLB-subsidies voor procesondersteuning en ontwikkelen bedrijfsplannen (Leader, EIP), praktijknetwerk, leernetwerk/kennisontwikkeling, voorlichting.

Op basis van de beschreven voorbeelden is onze indruk is dat er een scala aan regelingen beschikbaar is om het boeren in overgangsgebieden aantrekkelijk te maken. Het ontbrekende budget lijkt beschikbaar te zijn in het Transitiefonds Landelijk Gebied. De gereedschapskist zal operationeel moeten worden en er zijn bestuurlijke afspraken nodig over de financiering ervan. In de nog op te stellen Landbouwvisie van het Ministerie van LNV, waarin een langjarig perspectief voor de

agrarische sector wordt geschetst, zal langjarig vergoeding voor ecosysteemdiensten georganiseerd moeten worden. Dit moet verder uitgewerkt worden, in combinatie met spelregels voor herwaardering van grond. Uiteindelijk zou dit moeten uitmonden in een duurzaam en robuust verdienmodel voor agrariërs als voedselproducent en als natuur- en landschapsbeheerder.

Samengevat zijn de randvoorwaarden om het boeren in overgangsgebieden aantrekkelijk te maken/te houden:

- » Zorg dat er voldoende grond beschikbaar blijft voor een rendabele agrarische bedrijfsvoering.
- » Creëer meer mogelijkheden voor agrarisch gebruiksrecht van gronden die niet in eigendom zijn van agrariërs.
- » Faciliteer en stimuleer bedrijfsontwikkeling. Vrijwilligheid is belangrijk.
- » Compenseer opbrengstderving om boeren te ondersteunen in de transitie.
- » Waardeer voldoende en langjarige levering van publieke ecosysteemdiensten.
- » Organiseer mogelijkheden voor verbreding voor een toekomstbestendig bedrijfsmodel.
- » Organiseer samenwerking tussen boeren onderling en met andere gebiedspartijen.
- » Investeer in het lerend vermogen van alle betrokkenen.

“

Het instrumentarium is te beperkt
en daardoor kunnen we niet altijd
slagkracht tonen.

”

- Gebiedsproces Idzegea -



5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In ons Inspiratiedocument hebben we geconcludeerd dat de opgave in Natura 2000-gebieden groot en urgent is en dat een aangepast grondgebruik nabij deze gebieden (lees: in overgangsgebieden) een doelmatige manier is om de doelen in de N2000-gebieden te realiseren. Maar doe dat wel slim door andere doelen, zoals klimaat en water, gelijk mee te nemen en door rekening te houden met een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden hebben we uitgewerkt in ons document. Het stappenplan is hierbij een praktisch hulpmiddel. Ons werk in de afgelopen periode heeft geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

1. Eerder hebben we geconcludeerd dat een **gevoelde urgentie van de opgave** nodig is om een gebiedsproces van de grond te krijgen. Richtinggevende doelen voor een overgangsgebied zijn daarom onmisbaar. Uit onze voorlopige analyse blijkt dat overheden het nu nog lastig vinden om de provinciale doelen door te vertalen naar regio's en overgangsgebieden. Daarnaast is er nog weinig aandacht voor afdwingbaar en verplichtend beleid op termijn, zoals normering. Onze conclusie is dat dit een noodzakelijk sluitstuk is van een gebiedsproces. Het benadrukt de urgentie van het gebiedsproces en zorgt dat alle gebiedspartners bij de les blijven.
2. Een **integrale en gebiedsgerichte aanpak in de overgangsgebieden** is nodig. De impact op

het verbeteren van het systeem en de gunstige staat van instandhouding is vele malen groter als er wordt samengewerkt op gebiedsniveau in plaats van op bedrijfsniveau. Een integrale aanpak is daarentegen complex en kan veelomvattend zijn, dus is het verstandig om het proces gestructureerd aan te pakken. Hierbij moet er zowel aandacht zijn voor de inhoud als het proces. Transparantie, zorgvuldigheid en vertrouwen staan met stip op één.

3. Het is belangrijk dat **alle eigenaren, bewoners en gebruikers betrokken** zijn. Het is hun gebied. Neem de historie en identiteit in ogenschouw (herkomstwaarde) en ga met elkaar in gesprek hoe het gebied er in de toekomst uit zou moeten zien (toekomstwaarde). Ook de verschillende overheden hebben een rol (rijk, provincie, gemeente en waterschap) en moeten continuïteit en vertrouwen geven. Een bottom-up proces heeft meer kans van slagen dan een top-down proces. Heldere kaders en termijnen zijn nodig (zie boven punt 1).
4. Landbouw is een belangrijke grondgebruiker in overgangsgebieden. Boeren in overgangsgebieden is **boeren mét het landschap**. Opscaling naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering is daarmee een logische route. Dit is zeker voorstelbaar onder de juiste randvoorwaarden. Stimuleer en inspireer boeren om stappen te zetten. Zet in op maximale inzet van beschikbaar werkkapitaal,

voor zowel voedselvoorziening, als voor beheer- en onderhoudsdiensten, opdat er een duurzaam en robuust perspectief ontstaat voor de huidige en toekomstige gebruikers (veelal agrariërs) van het gebied. Een mix van beleidsinstrumenten zal verder ontwikkeld moeten worden, zoals langjarige waardering van maatschappelijke diensten, stimulering van innovatie en omschakeling en herwaardering van grond.

5. **Beschikbaarheid en toegang tot grond** is een belangrijke sleutelfactor in overgangsgebieden. Een natuurinclusieve bedrijfsvoering vereist vaak meer grond, omdat deze meestal extensiever is. Zorg dat alle partijen in het gebied onderdeel worden van het gebiedsproces en maximaal bijdragen aan de grondmobiliteit. Beperk je niet tot het overgangsgebied, maar kijk ook daarbuiten, want daar liggen ruilmogelijkheden. Op die manier ontstaat er maximale schuifruimte. Zorg ook voor passende pachtvoorwaarden in overgangsgebieden, zodat het gebruik van de grond overeenkomt met de doelen die gerealiseerd moeten worden.
6. Versterking van de biodiversiteit in overgangsgebieden kan helpen om de natuurdoelen in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden te realiseren. Er zijn hier al goede regelingen voor handen zoals het ANLb. Verbreed dit naar overgangsgebieden en stimuleer het afsluiten van **zwaardere beheerpakketten**

(kruidenrijk grasland, plas-dras). Dat draagt ook bij aan een beter verdienmodel voor de boeren in overgangsgebieden.

7. In overgangsgebieden komen verschillende functies bij elkaar. In sommige delen van het land (langs de kust, nabij Brabantse steden, Utrechtse Heuvelrug, Veluwe, Drenthe) is de druk op overgangsgebieden groot (woon- en werklocaties, verblijfsrecreatie). Hoe kom je tot een goede afweging en inrichting, naast de opgave voor landbouw en natuur in deze gebieden? Een **landschappelijke insteek** kan hierbij helpen door te kijken naar de herkomstwaarde van het gebied en de toekomstwaarde (zie ook punt 3 boven). Wat voegen extra functies toe aan de kwaliteit van het gebied en hoe kunnen ze bijdragen aan het doelbereik van de naastgelegen Natura 2000-gebieden? Door deze vragen te stellen kom je tot een hiërarchie van functies en diensten in overgangsgebieden.

Aanbevelingen

In de werkgroep hebben we een start gemaakt met de ontwikkeling van het gedachtegoed rondom overgangsgebieden. Dit hebben we beschreven in dit document. De komende jaren zal dit zeker nog meer aandacht vragen; het concept staat nog in de kinderschoenen. De volgende aanbevelingen geven we hiervoor mee:

- » **Ga aan de slag met het stappenplan.** In veel provincies wordt beleid gemaakt voor overgangsgebieden of staat men aan de vooravond hiervan. Het stappenplan is een handreiking voor partijen. Zorg voor een lerend netwerk om ervaringen uit te wisselen en maak dit een expliciet onderdeel van het NPLG en provinciale programma's landelijk gebied. Investeer ook in de uitvoering, zodat de planvoorbereiding in de gebiedsprocessen wordt gekoppeld aan de praktijk. Help bij het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsmodellen, inclusief het doorrekenen naar bedrijfsresultaten. Een integrale aanpak is een belangrijke leidraad in het stappenplan. We zijn ons bewust dat dit complex en lastig, maar noodzakelijk is. In het stappenplan geven we suggesties om het hanteerbaar te maken.
- » **Zorg voor een overzichtelijk en goed gevulde instrumentenkoffer.** De meeste benodigde instrumenten zijn beschikbaar. Sommige moeten verder worden ontwikkeld, met name afwaardering van grond met kwalitatieve verplichtingen. In Noord-Brabant zijn hier al goede ervaringen mee opgedaan (Groen Ontwikkelfonds Brabant, ondernemen met natuur). Ontwikkel dit verder. Het is belangrijk dat alle partijen voldoende inzicht hebben op de mogelijke instrumenten: maak een overzicht van bestaande en nieuwe regelingen, ontwikkel een monitorprogramma en

evalueer regelmatig. Stimuleer nieuwe innovatieve regelingen, zodat deze toegevoegd kunnen worden aan de instrumentenkoffer (o.a. vergoedingen voor ecosysteemdiensten). De afspraken moeten financieel, juridisch en planologisch worden geborgd. Overheden zullen ook een meer verplichtend instrument achter de hand moeten hebben (bijv. gebiedsgerichte normering van nutriënten, mest of vee) als stok achter de deur om te voorkomen dat gebiedsprocessen te vrijblijvend zijn.

- » **Zorg voor voldoende financiële middelen, met waarborging continuïteit.** Genereer voldoende financiële middelen en zorg voor langjarige vergoedingen voor ecosysteemdiensten in overgangsgebieden. Bestaande regelingen en budgetten, zoals het GLB, schieten daarvoor nu (nog) tekort. In het Transitiefonds Landelijk Gebied zijn hiervoor in beginsel voldoende middelen gealloceerd (natuurinclusieve vergoedingen, bedrijfsomschakeling, beheervergoeding en compensatie voor opbrengstderving). Langjarige vergoedingen zijn een uitdaging. In het niet-afgesloten Landbouwakkoord was een goede start gemaakt met afspraken hierover, zoals langjarige vergoedingen voor ecosysteemdiensten. Neem dit als vertrekpunt. Daarnaast zijn er kansen om publiek-private vergoedingen en financiering verder te ontwikkelen als aanvulling op publieke middelen.

Dit kan door extra verdienmogelijkheden te genereren voor de landbouw, bv recreatie en private financiering. Andere optie is dat private partijen sommige ecosysteemdiensten gaan vergoeden, zoals extra koolstofvastlegging, of een extra opbrengstvergoeding voor agrarische producten uit overgangsgebieden. Experimenteer hiermee. Zorg voor goede borging van de gemaakte afspraken en geef vroegtijdig inzicht in nieuwe opgaven, die aanpassing van gemaakte afspraken noodzakelijk kunnen maken.

- » **Introduceer ruimhartige en langjarige vergoedingen voor ANLb in de overgangsgebieden.** We hebben in Nederland goede ervaringen met o.a. weidevogelbeheer; breidt dit uit naar de overgangsgebieden. Dit kan helpen om natuurdoelen in Natura 2000-gebieden te realiseren door leefgebieden van soorten en habitats in overgangsgebieden uit te breiden en te versterken. Vraag provincies en gebiedscommissies om hier een plan voor te maken. Ontwikkel een toolbox voor effectieve inrichtings- en beheersmaatregelen.
- » **Zorg voor een ruimtelijk afwegingskader en inrichtingsprincipes voor overgangsgebieden.** Landbouw en natuur zijn niet de enige functies in overgangsgebieden. In sommige gebieden zullen recreatie, woningbouw en energievoorziening een belangrijke plek

moeten krijgen in overgangsgebieden. Deze functies kunnen ook bijdragen aan het verdienvermogen van de landbouw in deze gebieden. Het is verstandig om provincies en gemeenten handvatten te bieden om tot een goede afweging te komen. Het Ministerie van BZK is met haar programma Mooi Nederland bezig om een dergelijk afwegingskader op te stellen. Dit zou ook gebruikt kunnen worden in de overgangsgebieden.

- » **Biedt in het proces ruimte voor inbreng van burgers;** het zijn maatschappelijke opgaven die iedereen aangaan, betrokkenheid en draagvlak is van groot belang. Niet alleen de natuurbeheerders en boeren hebben hier een verantwoordelijkheid in, het gaat om verandering van gedrag en denken bij iedereen.

Samenvattend: ga op korte termijn in een aantal overgangsgebieden aan de slag met de voorgaande conclusies en aanbevelingen. Sluit daarmee zoveel mogelijk aan bij gebiedsprocessen in overgangsgebieden, die al in gang gezet zijn.

Vervolg

Met de oplevering van deze rapportage denken we een belangrijke stap gezet te hebben richting de uitvoering in de overgangsgebieden.

Onze werkgroep was vooral gericht op inspiratie en nadenken over hoe het wel kan. Het beleid komt nu in een nieuwe fase. Een landelijk programma kan helpen om het beleid verder te helpen. Rijk (LNV, IenW, BZK), provincies, waterschappen en gemeenten hebben hierin een rol. Uiteraard horen landbouw-, recreatie- en natuurorganisaties hierbij, zodat partijen gezamenlijk en vanuit ieders verantwoordelijkheid nieuwe beleidslijnen kunnen ontwikkelen, pilots initiëren, het beleid toetsen aan de praktijk, evaluaties uitvoeren en beleid bijstellen. En zorg voor voldoende financiële middelen die langjarig beschikbaar zijn om agrarische bedrijven in de overgangsgebieden te helpen om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de opgaven die gelden voor het gebied. Want dan hebben zij perspectief. Het kan namelijk wel.



Bijlage 1: de werkgroep Overgangsgebieden Natura 2000

De landelijke werkgroep Overgangsgebieden Natura 2000 is ingesteld op initiatief van NAJK, Vereniging Natuurmonumenten, LandschappenNL, Netwerk GRONDig, Federatie Particulier Grondbezit, Unie van Bosgroepen en BoerenNatuur. Rijk en provincies hebben dit initiatief omarmd. Onderstaand de deelnemers van de werkgroep. Deelnemers van de werkgroep zitten op persoonlijke titel in de werkgroep. Wing is gevraagd om de werkgroep te ondersteunen.

Naam	Organisatie
Thea de Boer	Provincie Gelderland
Jacob van Emst	Netwerk GRONDig
Jobine Glerum	Provincie Zeeland
Linda Groot	Provincie Utrecht
Hans Haarsma	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
Jorn Jongma	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Gerbrand van 't Klooster	Federatie Particulier Grondbezit
Ivo Kokje	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Fen van Rossum	Vereniging Natuurmonumenten
Dennis van Schaardenburg	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Evelien Verbij	BoerenNatuur
Theo Vogelzang	LandschappenNL
Jori Wolf	Staatsbosbeheer
Irene van Dorp	Wing
Juul Kappelhof	Wing
Bernike van Werven	Wing
Keimpe Wieringa	Wing

Bijlage 2: het belang van grond in overgangsgebieden

1. Inleiding

De gebruiksdruk op grond in Nederland is en blijft hoog. In de komende jaren zal het landelijk gebied gaan veranderen als gevolg van de implementatie van de wettelijke doelen voor klimaat, water en natuur. Daarvoor zullen ook keuzes moeten worden gemaakt over het behoud van en de inzet van grond voor agrarisch gebruik en de realisatie van doelen voor water en natuur, de energietransitie, recreatie en de woningbouwopgave.

De werkgroep overgangsgebieden heeft een aantal principes en randvoorwaarden beschreven, die gelden voor het toekomstperspectief van de landbouw in overgangsgebieden. Deze notitie gaat over het belang van grond in overgangsgebieden. Grond die nu overwegend een agrarische bestemming heeft en over het algemeen deze functie ook zal behouden. Maar ook grond, die nodig is voor de verdere verduurzaming van agrarische bedrijven en/of extensivering ervan. En grond die nodig is om een beweging in gang te zetten naar het versterken van de biodiversiteit en het vasthouden van water.

Een van de principes luidt: boeren in overgangsgebieden is boeren mét het landschap. Het gaat hierbij om het beroep wat op de landbouw wordt gedaan om de eeuwenoude en fundamentele relatie tussen landbouw en natuur weer serieuzer te nemen, waarbij de nadruk komt te liggen op verweving van functies.

Een van de randvoorwaarden is om te zorgen voor voldoende geschikte landbouwgrond voor een gezonde en duurzame landbouw die perspectief geeft voor boeren en invulling geeft aan de (inter) nationale voedselzekerheid. Daarvoor zal de grond die nu agrarisch is, zoveel mogelijk voor deze functie behouden blijven en wel zodanig dat er in vergelijk met gangbare landbouw een goede rendabele agrarische bedrijfsvoering is te realiseren. De financiële opbrengst van de grond in deze gebieden zal, onder meer vanwege de vraag om te extensiveren, over het algemeen lager zal liggen.

Een belangrijk thema in de gebiedsprocessen is dus grond, zeker ook in de overgangsgebieden. Dit brengt ons bij de volgende vragen:

Hoe zorg je ervoor dat er voldoende grond beschikbaar blijft voor een perspectiefvolle agrarische onderneming en beschikbaar is voor de extensivering van agrarische bedrijven in overgangsgebieden? Waar zit ruimte en waardoor ontstaat beweging?

In deze notitie gaan we dieper in op deze vragen. We beginnen in hoofdstuk 2 met de duiding van de waarde van grond, waarna we een aantal uitgangspunten formuleren (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 beschrijven we een overzicht van het beleid en inzetbaar instrumentarium en sluiten in hoofdstuk 5 af met een aantal aanbevelingen.

2. De economische en emotionele waarde van grond

Voedselproductie is een hoogwaardige vorm van agrarisch grondgebruik. Het opbrengend vermogen van grond bepaalt in grote mate de waarde van de grond. Als gevolg van klimaatverandering en demografische ontwikkeling worden, mondiaal gezien, gronden die geschikt zijn voor voedselproductie steeds schaarser. Op nationale schaal zal, onder andere door extensivering (bijvoorbeeld minder dieren per ha), het toepassen van teelt- en spuitvrije zones en bemestingsbeperkingen in de akkerbouw, naar verwachting het opbrengend vermogen van grond afnemen. Er moet goed nagedacht worden over de bestemming van gronden die de capaciteit hebben om voedsel te produceren.

Van oudsher is grond een belangrijke zekerheid onder landbouwbedrijven. Het geeft solvabiliteit bij de bank maar ook autonome zeggenschap over het gebruik van de grond passend in de bedrijfsvoering zoals de boer dat voor ogen heeft. Grond heeft een prijs. De grondwaarde wordt ook bepaald door (speculaties op) functiewijzigingen. Dit kunnen lucratieve veranderingen zijn zoals woningbouw, maar kunnen ook economisch minder waardevolle functies zijn, zoals waterretentie, bosbouw of natuur. Ook is grond een oudedagvoorziening voor de boer die met pensioen gaat. En vergeet niet dat grond ook een grote emotionele waarde heeft.

Voor veel boerengezinnen is het hun woon- en werkplaats waar zij vaak al generaties lang hun brood verdienen.

Deze aspecten komen verder niet aan bod in deze notitie, maar zijn wel van invloed op de mobiliteit van grond. Deze aspecten zijn belangrijk voor de bewustwording van iedereen die betrokken is in gebiedsprocessen.

3. Uitgangspunten voor de inzet van landbouwgrond

Landbouw en natuur moeten meer dan ooit op elkaar inspelen in de overgangsgebieden. Grond vormt daarin een cruciale factor. Als werkgroep hebben we de onderstaande uitgangspunten geformuleerd voor grond(gebruik en -beschikbaarheid) in de overgangsgebieden:

- » De toekomst van de landbouw in overgangsgebieden zal natuurinclusiever zijn. Een minder intensief grondgebruik hoort hierbij, dat, voor voldoende opbrengend vermogen, meer ruimte of hogere inkomsten uit productverkoop of vergoeding voor agrarische natuurdiensten vraagt. Het is daarom belangrijk dat er voldoende toegang blijft tot grond voor een rendabele agrarische bedrijfsvoering. Vrijkomende grond (van o.a. stoppers) moet daarom zoveel mogelijk behouden blijven voor boeren die doorgaan. Schuifruimte kan ook ontstaan door grondmobiliteit buiten

overgangsgebieden. Het Kadaster heeft hier goede ideeën over en veel ervaring mee.

- » Veel gebieden met een hoge natuur- en landschapswaarde zijn eeuwenoude cultuurgebieden, veelal gemaakt en in stand gehouden door boeren. Het is belangrijk om deze cultuurlandschappen te behouden en te versterken. Boeren blijven hierin een belangrijke rol spelen. In het stappenplan voor de overgangsgebieden besteden we hier aandacht aan bij de stap 'Herkomstwaarde'.
- » Grond is in sommige gebieden zo duur geworden dat het enkel nog interessant is voor zeer vermogende boeren of beleggers. Dit werkt schaalvergroting en intensivering in de hand en brengt nieuwe partijen in het gebied die enkel een financieel belang hebben en minder of geen belang bij de lokale waarden. Voor veel boeren zit er een grens aan de mogelijkheid om landbouwgrond aan te kopen. Om beschikking te hebben over voldoende landbouwgrond kan er gezocht worden naar mogelijkheden die gebruiksrecht geven, maar geen (volledig) eigendom.
 - Het pachten van gronden van overheden, terreinbeherende organisaties en particulieren is een bekend model en wordt in de praktijk toegepast.
 - Ook het (deels) herwaarderen van grond kan ruimte bieden aan agrariërs. Een voorbeeld hiervan is de Grondcoöperatie Rijkdom waarbij

ecologische doelen en landbouwkundig gebruik bij elkaar worden gebracht in een gedeeld eigendom tussen boeren en investeerders. De boer krijgt vervolgens een vergoeding voor het beheren van de gronden.

- » Extensivering kan ook door minder vee te houden op hetzelfde areaal of het minder intensief te bewerken. Om een rendabel bedrijfsmodel te houden is het dan wel noodzakelijk dat er structureel extra inkomsten gegenereerd worden. Bijvoorbeeld door het leveren en waarderen van groenblauwe en maatschappelijke diensten (ANLb, Aanvalsplan Landschap) of inkomsten uit andere diensten zoals recreatiemogelijkheden, boerderijwinkel of kinderopvang.
- » Wanneer er een planologische of juridische beperking op het agrarisch gebruik van de gronden gelegd wordt, moeten boeren ervan verzekerd zijn dat zij een schadeloosstelling¹ of vergoeding van gederfde inkomsten krijgen door afname in gebruiksmogelijkheden en

¹ 'Volledige schadeloosstelling' is een begrip uit de onteigeningswetgeving. Een volledige schadeloosstelling voorziet in alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een onteigening (artikel 15.18 Omgevingswet). De eigenaar heeft recht op schadeloosstelling voor:

- de waarde van de onteigende zaak
- de waardevermindering van het overblijvende, niet-onteygende deel en
- bijkomende kosten

Ook de zakelijk of persoonlijk gerechtigden op de onroerende zaak hebben recht op schadeloosstelling. Dit zijn bijvoorbeeld pachters, erfpachters en huurders.

inkomstengeneratie. Anders gaat het ten koste van hun bedrijfsvoering. Een mogelijkheid om hieraan invulling te geven is het concept Ondernemen met natuur of landschapsgrond. Het Groenontwikkelfonds Brabant heeft hier ervaring mee opgebouwd. De grond behoudt zijn agrarische bestemming en de boer ontvangt een vergoeding vanwege de kwalitatieve verplichting die erop komt te rusten, bijvoorbeeld geen gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen. De boer kan deze vergoeding gebruiken om zijn bedrijf om te schakelen naar een natuurinclusief bedrijfssysteem. Een dergelijk instrument (een kwalitatieve beperking met financiële compensatie) is bij uitstek geschikt in een gebiedsgerichte benadering, zoals in overgangsgebieden Natura 2000. In deze gebieden kan de overheid dan extra eisen stellen die verder gaan landelijk geldende regelgeving.

4. Grondbeleid en bestaand grondinstrumentarium

Het grondbeleid van overheden ziet erop toe dat een beoogde, gedegen onderbouwde bestemming van een perceel grond ook doelmatig wordt gerealiseerd. Binnen de bestaande wettelijke kaders heeft de overheid in principe genoeg instrumentarium tot haar beschikking om haar

doelen op de grondmarkt (eigendom) en in de fysieke leefomgeving (grondgebruik en inrichting) te volbrengen.

Over het algemeen hanteren overheden momenteel nog een **passief grondbeleid**. Pas wanneer een partij met een (ruimtelijk) voornemen komt, toetst het bevoegd gezag of dat voornemen op de beoogde locatie wenselijk is. Met het oog op de doestellingen én tijdsopgaven van onder andere het NPLG en de gebiedsprocessen, die daaruit voortkomen, zien overheden zich genoodzaakt deze houding om te buigen naar een **actief grondbeleid**. Een actief grondbeleid kenmerkt zich door een overheid, die vooraf duidelijk maakt wat de einddoelen zijn en daarmee bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt en duidelijkheid verschaft in een gebiedsproces. Voor het behalen van deze doelen dient de overheid bereid en voornemens te zijn daar planologische besluiten op te nemen en haar uiterste best te doen om de beoogde bestemming spoedig te realiseren. Dat kan al dan niet in samenwerking met de huidige grondeigenaar, maar vanwege draagvlak en dat je samen een functie in het landschap vervult kan het niet anders dan in overleg met de boeren zelf in het gebied

Grondbeleid: vrijwillig, minnelijk en verplichtend

Het opvolgende grondbeleid kan **vrijwillig** van aard zijn, waarbij de overheid als aankopende partij acteert in de plaatselijke grondmarkt en op basis van

een marktconforme prijs gronden aankoopt van een vrijwillige aanbieder. Deze aankoop kan ook als doel hebben ruimte te creëren voor een toekomstig grondruilproces.

De planologische bestemming kan ook op basis van een **minnelijk** grondbeleid ingevuld worden, bijvoorbeeld door een contract af te sluiten of een vergoeding te bieden voor de afname in gebruiksmogelijkheden van grond aan de huidige grondeigenaar. Hier ligt een aspect van schadeloosstelling aan ten grondslag. Zolang deze vergoeding zich richt op de grootte van de geleden en te lijden schade is geen sprake van staatssteun. Het vestigen van kwalitatieve verplichtingen voor bijvoorbeeld het behoud van een cultuurhistorische houtwal is een vorm van minnelijke realisatie van een beoogd gebruik/beheer van grond. De overheid kan binnen een minnelijk spoor bedrijven ook helpen door verplaatsingsmogelijkheden te bieden, het aanbieden van vervangende grond, of door het bieden van ruimere gebruiksmogelijkheden voor het overblijvende eigendom. Zo kan de overheid bijvoorbeeld de toepassing van een recreatievorm op gronden toestaan in ruil voor het staken van een bijvoorbeeld natuur belastende activiteit. Hier past coulance vanuit de overheid: er moet ruimte zijn voor ontwikkeling, waarmee per saldo een resultaat wordt geboekt voor doelstellingen van de overheid.

Nieuwe vormen van (meervoudig)landgebruik

Het kabinet is voornemens invulling te geven aan nieuwe typen van grondgebruik, zoals

Landschapsgronden of Ondernemen met natuur.

Of deze nieuwe vormen van grondgebruik worden doorgezet, in of rond welke gebieden deze dienen te liggen en welke gebruiksmogelijkheden op deze gronden toe worden gestaan is onderwerp geworden van het politieke debat. Het laat zien dat de overheid zoekende is naar vormen van (meervoudig)grondgebruik die tussen (intensieve) landbouw en natuur liggen en waarmee ze haar doelen voor natuur, landschap en biodiversiteit wenst te behalen.

Dat grondbeleid ook een **verplichtende** aard kan aannemen is terug te zien in bijvoorbeeld gedoogbeschikkingen, het toepassen van (gedwongen) onteigening en het intrekken van vergunningen.

Hierna volgen een aantal grondbeleidsinstrumenten die toegepast kunnen worden in de overgangsgebieden. Het is overigens niet zo dat enkel via een dergelijk RO of planologisch grondbeleidsspoor vormen van ander grondgebruik zoals agrarisch natuurbeheer af te dwingen zijn. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), subsidies en (fiscale)

vergoedingen kunnen ook als stimulerende kaders toegepast worden om een ander of aanvullend grondgebruik te bekomen.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) is bedoeld om de positie van de overheid op de grondmarkt te versterken, zodat zij beter regie kunnen houden voor een de beoogde herontwikkeling van een gebied. Zodra een voorkeursrecht definitief is gevestigd mag de eigenaar het perceel niet meer vrij verkopen, maar moet deze eerst aan de betreffende overheidsinstantie aanbieden. Wanneer de grondeigenaar tot verkoop over gaat blijft aan de grondeigenaar zelf.

Een voorkeursrecht kan op alle gronden gevestigd worden, zolang het toekomstige gebruik niet overeenkomstig het huidige gebruik is én geen agrarisch gebruik is. Een overheid heeft in haar takenpakket immers geen belang in het in eigendom hebben of exploiteren van agrarische grond. Op veel gronden zijn in de loop der tijd voorkeursrechten gevestigd. Het biedt overheden een vinger aan de pols in de lokale grondmarkt.

Aanpassing WVG

De regering onderzoekt de mogelijkheid om de WVG zodanig aan te passen, dat het toekomstig gebruik ook agrarisch kan blijven. Voor het bieden van perspectief aan (jonge) agrariërs is dit zeer wenselijk. De redenering van de overheid daarvoor

luidt vooralsnog om 'ervoor te zorgen dat agrarische grond agrarisch zal kunnen blijven'. Het is nog niet duidelijk welke (gebruiks-)beperkingen middels dit instrument toegewezen kunnen worden aan een perceel. Ook is de mogelijk versturende werking van dit instrument op de lokale grondmarkt nog niet goed in beeld gebracht.

Een dilemma is de beperkte planhorizon van bestemmingsplannen. Deze is 10 jaar. Grondposities hebben vaak een langjarig karakter (speculatie), dus is er vanuit de overheid onvoldoende greep op de grondmarkt.

Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)

Wettelijke herverkavelingsprojecten

Om te werken aan de doelen van het NPLG moet de overheid een faciliterende rol spelen op basis van reeds bestaande mogelijkheden. Dit kan bijvoorbeeld door de toepassing van het wettelijke herverkavelingsproces in de zin van de WILG, waarbij de veerkracht van agrarisch ondernemers in een gebied maximaal wordt benut. Daarbij kunnen ook de mogelijkheden van gezamenlijk en gedeeld eigendom worden verkend, zoals grondcoöperaties of verenigingen. Dit wordt ook geduid als 'Wettelijke Participatieve Herverkaveling'.

Wettelijke herverkaveling is een bekend en bewezen instrument, waarbinnen de rechten en belangen

van participerende partijen beschermd worden: alle partijen hebben baat bij het resultaat. Ook het Kadaster geeft aan dat het proces voor wettelijke herverkaveling in te korten is tot 'slechts' 5 tot 6 jaar en inmiddels is digitaal ook veel meer mogelijk rondom het faciliteren van een dergelijk proces. Het Kadaster waarschuwt dat een plotselinge, grote vraag voor deze vorm van herverkaveling wel zal kunnen leiden tot uitvoeringsproblemen, omdat er dan simpelweg niet genoeg 'uitvoerende arbeid' tot hun beschikking is.

Vrijwillige kavelruilprojecten

Naast de wettelijke, door de overheid geïnitieerde en geregisseerde herverkaveling hebben onder andere provincies de mogelijkheid om vrijwillige kavelruilprojecten te faciliteren. Dit kan al met drie partijen, waarbij twee partijen grond inbrengen. Veel provincies werken met herverkavelingsbureaus die dergelijke initiatieven begeleiden, waarbij als resultaat van een grondruil bijvoorbeeld een provinciale weg kan worden verbreed. Dit vergt echter tijd, energie en proceskosten. Hierin kan het Kadaster een rol spelen.

Een tijdige en zorgvuldige inzet van het WILG-instrumentarium door de overheid kan hierin behulpzaam zijn. Vanuit gebiedsprocessen dienen uiteindelijk ruimtelijke besluiten te worden genomen, waar het huidige instrumentarium voor grondbeleid reeds voldoende uitwerking aan kan geven. Daar is

dus ook géén aanpassing van het Voorkeursrecht Gemeenten voor gewenst, waarvan de uitkomsten ongewis zijn.

Grondbank

In het coalitieakkoord wordt de uitwerking van een nationale grondfaciliteit genoemd. Daartoe is in opdracht van het ministerie van LNV (door directie RTLG) een nationale grondbank ontwikkeld. Provincies zijn gebiedsregisseur en kunnen ter aanvulling op hun eigen grondbank een verzoek neerleggen tot aan- en verkoop van agrarische gronden bij LNV. Het Rijksvastgoedbedrijf zal in opdracht van het ministerie van LNV de grondtransacties uitvoeren. Er is binnen het ministerie van LNV vooralsnog beperkte inzet om de grondbank ook te vullen, maar op termijn zullen grondeigendommen opgenomen in de grondbank ten dienste komen te staan aan het behalen van de NPLG-doelstellingen voor water, klimaat en natuur. Alle landbouwgronden die reeds in bezit zijn bij het Rijk dienen in samenhang beschouwd te worden als ruilgrond in gebiedsprocessen. Hierbij dient in samenspraak met lokaal bevoegd gezag een zorgvuldige afweging gemaakt te worden voor het gewenste toekomstige gebruik, in lijn met overige nationale doelstellingen en belangen. Ook grond die vrijkomt door boeren die stoppen of uitgekocht worden, zullen ondergebracht moeten worden in de grondbank.

5. Aanbevelingen

Na de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 en een overzicht van toepasbaar grondinstrumentarium sluiten we deze notitie af met een aantal aanbevelingen voor gebiedsprocessen in overgangsgebieden.

- » Organiseer voldoende grondmobiliteit en toegang tot grond zodat verdere verduurzaming en extensivering van bedrijven gerealiseerd kan worden. Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar (o.a. een grondbank, WILG, pacht). Sturing door de overheid op beschikbaarheid, functie en prijs kan wenselijk zijn.
- » Zorg dat alle partijen aan tafel komen want niet alle gronden zijn in eigendom van praktiserende boeren. Gepensioneerde boeren, gemeenten, TBO's, financiële instellingen, landgoedeigenaren en duurzame grondfondsen (bv Land van Ons, Aardpeer) zijn ook eigenaar of kunnen eigenaar worden. Boeren kunnen gronden pachten van deze partijen. Zorg dat pachtafspraken in lijn zijn met de te behalen doelen in overgangsgebieden.
- » Schuifruimte kan ook ontstaan door grondmobiliteit buiten overgangsgebieden. Hanteer daarom geen te strakke begrenzing.
- » Organiseer een transparant gebiedsproces waarin de doelen voor een gebied voorop staan en de belangen en rechten van de huidige eigenaren en gebruikers van de gronden geborgd zijn.

- » Het instellen van een planologische of juridische beperking op het agrarisch gebruik van de gronden in overgangsgebieden als gevolg van bijvoorbeeld de realisatie van wettelijke doelen is een zinvolle aanvulling van het beschikbare instrumentarium. Het is verstandig om de volgende vragen hierbij te doordenken: 'welke financiële en fiscale gevolgen zijn er voor de bestaande gebruiker?', 'hoe kunnen de bestaande natuur- en landschapswaarden versterkt worden?' en 'welke effecten heeft dit besluit op omliggende grond(gebruikers)?' dienen vooraf te zijn beantwoord en zichtbaar meegewogen te worden in de afweging. Daarnaast moet er gezorgd worden voor schadeloosstelling of een vergoeding van gederfde inkomsten.
- » Regel voldoende en langjarig middelen voor het natuurlijk beheer van landbouwgronden door onder andere ANLb.



Colofon

Aan de slag in de overgangsgebieden Natura 2000

Boeren met het landschap

Opdrachtgevers

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Interprovinciaal Overleg

Procesbegeleiding en vormgeving

Wing

Oktober 2023



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Aan de slag in de overgangsgebieden Natura 2000

Boeren met het landschap