



Natuur en landbouw verbinden

Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact

A.L. Gerritsen, H. Agricola, C. Aalbers & J. van Os

| WOt-technical report 176



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Natuur en landbouw verbinden

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en door het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Natuur en landbouw verbinden

Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact

Alwin Gerritsen¹, Carmen Aalbers¹, Herman Agricola¹, Jaap van Os¹

¹ Wageningen Environmental research

Projectnummer WOT-04-010-034.63

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2020

Wot-technical-report 176

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/523031



Planbureau voor de Leefomgeving

Referaat

Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). *Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 176. 128 blz.; 23 fig.; 24 tab.; 45 ref, 7 bijlagen.

Dit technical report doet verslag van het onderzoek achter de bevindingen en informatie over de rol van de landbouw bij de ontwikkeling en het behoud van het Natuurnetwerk in de Evaluatie van het Natuurpact 2020. Dit geldt specifiek voor de ambities in het Natuurpact voor het verbinden van natuur en economie en het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit; in het bijzonder in relatie tot de doelstellingen rondom het Natuurnetwerk. In die context wordt beoogd meer inzicht te verkrijgen in hoe provincies de agrarische sector betrekken bij het realiseren van het natuurnetwerk, te bepalen in hoeverre deze aanpakken passen bij de kenmerken en ontwikkelingen die zich in de landbouw voltrekken en om richtingen te benoemen voor het door provincies versterken van het verbinden van landbouw met het Natuurnetwerk.

Trefwoorden: natuur en economie, milieu, Natuurnetwerk Nederland, landbouw, beleidsevaluatie

Abstract

Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os, 2020. *Linking nature and agriculture. Background study to the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, WOt Technical Report 176. 128 blz.; 23 fig.; 24 tab.; 45 ref; 7 appendices.

This technical report discusses the research behind the findings and information on the role of agriculture in developing and maintaining the national ecological network presented in the Evaluation of the Nature Pact 2020, focusing on the ambitions in the Nature Pact for linking nature and economy and halting the decline in biodiversity, specifically in relation to the objectives of the national ecological network. The aim was to gain insight into how the provincial governments involve the agricultural sector in the realisation of the national ecological network, to assess the extent to which these approaches align with the characteristics and trends in agriculture, and to identify future directions the provinces can pursue for linking agriculture into the national ecological network.

Key words: nature and economy, environment, national ecological network, agriculture, policy evaluation

Foto omslag: Shutterstock

© 2020

Wageningen Environmental Research

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00

e-mail: alwin.gerritsen@wur.nl

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 30314, 2500 GH Den Haag

Tel: (070) 328 8700

e-mail: info@pbl.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/523031> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. De WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

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

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. Ze zijn in het Natuurpact uit 2013 overeengekomen nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk, en zetten in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en het verstevigen van de relatie tussen natuur en economie. Het hier voorliggende rapport richt zich vooral op de relatie tussen natuur en economie en in het bijzonder op de bijdrage van de landbouw buiten het Natuurnetwerk op de met het Natuurnetwerk beoogde biodiversiteit. Dit is een belangrijke inkadering van wat er onder natuur en economie verstaan kan worden. Deze wordt niet per se breed gedeeld, maar is wel relevant voor het evalueren van het Natuurpact, dat immers voor een belangrijk deel over het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (het NNN) gaat. Het voorliggende rapport is een achtergrondrapport bij de hoofdreportage van de *Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij* (PBL & WUR, 2020). Het is dan ook vooral bedoeld voor diegenen die zich willen verdiepen in de achtergronden bij dat rapport en vooral bij hoofdstuk 5 over de landbouw.

De auteurs, 27 mei 2020

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	21
1.1 De landbouw en het Natuurnetwerk	21
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	22
1.3 Methode	23
1.4 Leeswijzer	25
2 Provinciale activiteiten natuur en landbouw	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Wat is natuurinclusieve landbouw?	28
2.3 Provinciale benadering van verbinden van landbouw en natuur	30
2.3.1 Wat provincies beogen te bereiken	30
2.3.2 Relatie met Natuurnetwerk en andere gebiedstypen	31
2.3.3 Samenwerking met andere partijen	33
2.3.4 Provinciale activiteiten	34
2.3.5 Synthese	37
2.4 Ervaringen uit de praktijk	39
3 Kenmerken van de landbouw in relatie tot het Natuurnetwerk	41
3.1 Inleiding: diversiteit binnen de landbouw	41
3.2 Verschillen op hoofdlijnen	42
3.3 Verbrede landbouw	44
3.3.1 Inleiding	44
3.3.2 Verbrede landbouw en agrarisch natuurbeheer	44
3.3.3 Overige verbredingstakken	47
3.3.4 Concentratiegebieden verbrede landbouw	49
3.4 De landbouw rondom het Natuurnetwerk Nederland (NNN)	52
3.4.1 Inleiding	52
3.4.2 Afstand agrarische bedrijven tot Nationaal Natuur Netwerk	53
3.4.3 Intensiteit agrarisch grondgebruik	55
3.4.4 Dieraantallen naar afstand tot het Nationaal Natuur Netwerk	59
3.4.5 Grondeigendom	61
3.4.6 Leeftijd van het bedrijfshoofd	62
3.4.7 Biologische landbouw	62
3.4.8 Verbrede landbouw	64
3.5 Bevindingen op hoofdlijnen	64
4 Ontwikkelingen in en rondom de landbouw	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Ontwikkelingen in de landbouw	67
4.2.1 Inleiding	67
4.2.2 Ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven, de schaalgrootte en het areaal van de landbouw	67
4.2.3 Internationale oriëntatie	68

4.2.4	Inkomen en schulden	70
4.2.5	Dynamiek in de ontwikkeling van typen landbouwbedrijven	71
4.3	Ontwikkelingen in de keten	73
4.3.1	Inleiding	73
4.3.2	Reguliere ketens	74
4.3.3	Nieuwe korte ketens	75
4.3.4	Veranderende verdienmodellen	77
4.3.5	Natuurinclusief: incrementeel of sprongsgewijs?	77
4.4	Ontwikkelingen in het landbouwbeleid	78
4.4.1	Introductie	78
4.4.2	Landbouwvisie	78
4.4.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	79
4.4.4	Aanpak Stikstof	80
4.4.5	Klimaatakkoord	81
4.5	Resumerend	81
5	Reflecties op gewenste richting, belemmeringen en strategieën voor versterking	83
5.1	Inleiding	83
5.2	De relatie landbouw en natuur	83
5.3	Belemmeringen om meer natuurinclusief landbouw te bedrijven	85
5.4	Strategieën om natuur en landbouw sterker te verbinden	86
5.5	Resumerend	89
6	Conclusies	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Provinciale strategieën	91
6.3	Kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw	92
6.4	Passendheid van provinciale strategieën	93
6.5	Versterking van provinciale strategieën	94
	Literatuur	97
	Verantwoording	99
Bijlage 1	Vragen bilaterale gesprekken met provincies	101
Bijlage 2	Interview guideline interviewronde 2019	103
Bijlage 3	Respondenten interviews 2019	105
Bijlage 4	Provinciale neventakken in detail	107
Bijlage 5	Verslag "Groepsreview Schilbeleid en rol van landbouw in het Natuurnetwerk"	115
Bijlage 6	Verslag presentatie en discussie bij IPO-werkgroep Landbouw	123
Bijlage 7	Verslag van de sessie "De rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk" tijdens de workshop "Handelingsopties"	125

Samenvatting

Inleiding

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. Ze zijn daarbij overeengekomen nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk Nederland en zetten in op het verbeteren van de natuur binnen dit netwerk, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en het verstevigen van de relatie tussen natuur en economie. Het voorliggende rapport is opgesteld in het kader van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2020). Dit onderzoek richt zich op het aspect verbinden van natuur en economie, wat in dit onderzoek beperkt is tot het meer bij het Natuurnetwerk betrekken van de landbouw door het stimuleren van een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering van landbouwbedrijven, vooral buiten het Natuurnetwerk. Het gaat daarbij om natuurinclusieve landbouw, door het verminderen van emissies naar natuurgebieden, het ruimte maken en zorgen voor natuur op het bedrijf en het benutten hiervan voor het bedrijf. In de Eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2017) werd geconstateerd dat dit betrekken van de landbouw buiten het Natuurnetwerk noodzakelijk is om de ambities in het Natuurpact voor het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit te kunnen realiseren. Er bestaat immers veelal een sterke scheiding tussen natuur en landbouw, waarbij zowel natuur als landbouw ook last van elkaar hebben. Dit is met de discussies over een stikstofaanpak actueler dan ooit. Hier verandering in aanbrengen is een grote opgave en het is de vraag wat provincies hierin doen, welke strategieën en onderliggende interventies ze hanteren om de landbouw en het Natuurnetwerk meer te verbinden, en wat dit oplevert voor natuur en landbouw.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om in het kader van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact input te geven voor het evalueren van de ambities voor het verbinden van natuur en economie en het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit uit het Natuurpact; in het bijzonder in relatie tot het Natuurnetwerk. In die context wordt beoogd meer inzicht te verkrijgen in hoe provincies de agrarische sector buiten het Natuurnetwerk Nederland betrekken bij het realiseren hiervan, te bepalen in hoeverre deze aanpakken passen bij de kenmerken en ontwikkelingen die zich in de landbouw voltrekken en om richtingen te benoemen voor het door provincies versterken van het verbinden van landbouw met het Natuurnetwerk.

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

1. *Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
2. *Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
3. *Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?*
4. *Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?*

Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden gebruikten we een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksactiviteiten. Hiervoor is gekozen om beschikbare informatie (in databases, documenten, etc.) uit te breiden met kennis uit de praktijk die deels alleen in hoofden van individuen aanwezig is. Dit was nodig omdat er anders te weinig informatie beschikbaar zou zijn voor het

beantwoorden van de onderzoeksvragen en vanwege het beoogde lerende karakter van de evaluatie van het Natuurpact. De onderzoeksmethode wordt per onderzoeksvraag behandeld:

Vraag 1: Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Het vaststellen van de provinciale strategieën om Natuurnetwerk en landbouw te verbinden rust deels op documenten van de provincies. Aangezien het grotendeels nog om nieuwe beleidsvoornemens gaat en om actuele ontwikkelingen mee te kunnen nemen, is ervoor gekozen om dit aan te vullen met interviews. Najaar 2018 is er een ronde gesprekken geweest bij de helft van de provincies, die in 2019 is aangevuld met een interviewronde met individuen bij belangenorganisaties, terreinbeheerders, een agrarisch ondernemer en enkele experts. Hiermee kwam de kennis van provincie-medewerkers en partners van provincies over de provinciale activiteiten beschikbaar voor het onderzoek. Daarnaast is gebruik gemaakt van de resultaten van een interviewronde die Kuindersma et al. (2020) en Hoek et al. (2020) ook uitvoerden in het kader van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Bevindingen zijn voorgelegd aan de provincies via de projectleiding van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact, via de groepsreview Rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk, via de IPO-werkgroep Landbouw en via de workshop handelingsopties (zie bijlagen).

Vraag 2: Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Bij vraag 2 is vooral gekeken of de landbouw meer natuurinclusief aan het worden is of juist niet en of er een ruimtelijke relatie bestaat tussen de ontwikkelingen in de landbouw en het Natuurnetwerk. Hiervoor is gekozen om vast te stellen hoe kansrijk het is dat agrariërs buiten het Natuurnetwerk natuurmaatregelen op hun bedrijven gaan nemen ten behoeve van het Natuurnetwerk. Het bestand GIAB (de ruimtelijk schil om de CBS Landbouwtellingen) is gebruikt omdat het zich bij uitstek leent voor ruimtelijke analyse van bedrijfsgegevens. Om de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw in relatie tot het natuurnetwerk en de provinciale strategieën om deze sterker met de landbouw te verbinden in beeld te krijgen zijn een aantal activiteiten uitgevoerd: 1) het met het databestand GIAB vaststellen van de ontwikkeling van verbrede landbouw en van haar ruimtelijke concentratie, 2) een analyse van de landbouwstructuur met behulp van het databestand GIAB van de landbouwbedrijven op diverse afstanden van het Natuurnetwerk, om vast te stellen of er nabij het Natuurnetwerk relatief meer natuurgerichte bedrijven gevestigd zijn, 3) een zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse van ontwikkelingen in de landbouw, in voedselketens en in het overheidsbeleid die relevant zijn voor het sterker verbinden van de landbouw met natuur en het Natuurnetwerk. Deze laatste activiteit is bedoeld om een inschatting te maken van de waarschijnlijkheid van veranderingen in de mate van betrokkenheid van de landbouw bij het Natuurnetwerk, in het bijzonder op landbouwgrond buiten het Natuurnetwerk.

Vraag 3: Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?

Het antwoord op deze vraag wordt ten eerste gebaseerd op de uitkomsten van de hierboven behandelde activiteiten. Bovendien wordt hiervoor gebruik gemaakt van de resultaten van de bij vraag 1 genoemde interviews en workshops. Het beantwoorden van vraag 3 is dus mede gebaseerd op de kennis van mensen uit de praktijk. Dit is hoe binnen dit onderzoek invulling is gegeven aan het lerende karakter van de lerende evaluatie van het Natuurpact.

Vraag 4: Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?

Op basis van de resultaten van de activiteiten voor vraag 3 en op basis van de op deze vraag gerichte interviewvragen van de al genoemde interviews zijn mogelijke strategieën voor het versterken van de verbinding van de landbouw met het Natuurnetwerk geformuleerd. Dit is gedaan door denkwerk van de onderzoekers zelf en op basis van gesprekken in diverse al genoemde workshops, in het bijzonder de workshop Handelingsperspectieven.

Resultaten

De resultaten worden beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen van dit rapport.

Vraag 1: Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Provincies hebben zowel voor het Natuurnetwerk als voor het agrarisch gebied daarbuiten ambities voor het verbinden van landbouw en natuur. *Binnen* het Natuurnetwerk ligt de focus bij een deel van de provincies vooral op zelfrealisatie van natuurontwikkeling door agrariërs en door andere grondbezitters. Zelfrealisatie is hierbij een instrument om het Natuurnetwerk te kunnen realiseren en beheren en valt verder grotendeels buiten dit technical report. Geïnteresseerden worden verwezen naar het rapport van Kuindersma et al. (2020). *Buiten* het Natuurnetwerk ligt de focus op natuurinclusieve landbouw. De provincies richten zich op natuurinclusieve landbouw om bij te dragen aan meer natuur in de provincies en meer specifiek aan de functionele biodiversiteit in de bedrijfsvoering, aan (wilde) flora en fauna op het boerenland, zoals boerenlandvogels en akkerkruiden en aan landschaps- en cultuurhistorische elementen of landschappelijke structuren, die bijdragen aan biodiversiteit. Dit doet men om milieu-, bodem- en waterknelpunten voor natuurwaarden op te lossen, om bij te dragen aan milieu, ecologie, landschap en andere ruimtelijke kwaliteiten en om de achteruitgang in biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan te brengen. Ten behoeve hiervan zetten provincies ook in op het bevorderen van het sluiten van kringlopen en het stimuleren van korte ketens om het inkomen van de boer te verbeteren. Hierdoor worden natuur en landbouw naar verwachting van provincies meer verbonden en kunnen zij meer harmonieus functioneren. Hiertoe beogen veel provincies ook een overgangszone te realiseren waar natuurinclusieve bedrijven zich kunnen ontwikkelen en er daardoor een zachtere overgang tussen landbouw en natuur ontstaat.

Hoewel de provinciale strategieën ten tijde van het onderzoek nog volop in ontwikkeling waren en veelal ook niet heel expliciet waren, hebben we een gedeelde en samenhangende strategie waargenomen. De start hiervan is dat provincies benoemen dat er een transitie nodig is om buiten het Natuurnetwerk natuur en landbouw met elkaar te verbinden. Hiertoe richten zij zich op het stimuleren van bedrijven die natuurinclusiever willen gaan werken, dan wel overwegen om die beslissing te nemen. Vervolgens ontplooiën provincies allerlei ondersteunende activiteiten met geld (grond), kennis, regels en netwerk om het deze ondernemers mogelijk te maken de overstap te maken en om waar nodig de plannen nog te versterken. Dit doen provincies in samenwerking met natuur- en milieuorganisaties, landbouworganisaties, het Rijk en deels ketenpartijen. Uiteindelijk zouden de initiatieven van agrariërs die hieruit voortkomen navolging moeten krijgen van andere landbouwbedrijven en daarmee voor een opschaling en transitie zorgen. Achter deze aanpak zitten aannames over de noodzaak van een centrale rol voor voorloper-ondernemers die ondersteund moeten worden in het ontwikkelen van natuurinclusieve plannen (met verdienmodel) en vervolgens de implementatie hiervan. Dit zou bij positieve ervaringen vervolgens door navolging van andere agrariërs opgeschaald moeten worden.

Ervaringen tot nu toe laten zien dat het nog niet eenvoudig is voor agrariërs om maatregelen te nemen op eigen grond en daardoor ook niet voor provincies om de gewenste voorloper-ondernemers te vinden. In agrarisch natuurbeheer en pacht van natuurgronden bestaat nog wel interesse, maar de zelfrealisatie van natuur blijft vooral bij de gangbare landbouw achter (zie ook Kuindersma et al., 2020). Landbouwbedrijven kunnen vaak wel enige maatregelen nemen en doen dat deels ook al, maar dan gaat het om relatief beperkte ingrepen, zoals nestkasten en het beheren van groene en blauwe zones aan de randen van het bedrijf. Om de achteruitgang van biodiversiteit tot staan te brengen, zal echter veelal de hele bedrijfsvoering van het landbouwbedrijf aangepast moeten worden. Het zijn tot nu toe vooral verbrede en biologische bedrijven die binnen de landbouw ook daadwerkelijk dergelijke maatregelen nemen, maar dit is een relatief kleine groep binnen de landbouw.

Vraag 2: Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Wat betreft de *kenmerken* van de landbouw is het ten eerste van belang met wat voor type agrariër een provincie te maken krijgt als zij natuur en landbouw meer willen verbinden en vervolgens of het te verwachten is dat er relatief eenvoudig voorloper-bedrijven geworven kunnen worden (één van de aannames achter de provinciale strategie zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven). De landbouw is onder te verdelen in diverse sectoren (tuintbouw, graasdierhouderij, akkerbouw) en bedrijfsstijlen. Een hoofdonderscheid is dat tussen de reguliere of gangbare landbouw – die vooral gekenmerkt wordt door schaalvergroting, specialisering, intensivering en internationalisering – en de multifunctionele landbouw – die zich kenmerkt door verbreding, extensivering en een directe relatie met de consument. Vanwege deze verschillen hebben zij ook andere mogelijkheden om iets met natuur op hun bedrijven te doen. Naar aanleiding van de constatering in hoofdstuk 2 dat het vooral biologische en verbrede bedrijven zijn die verdergaande maatregelen voor natuur nemen op hun bedrijven, hebben we bekeken hoeveel van dergelijke bedrijven er zijn en waar zij gevestigd zijn; we hebben ons hierbij gericht op bedrijven met verbredingsactiviteiten. Vervolgens zijn we gaan kijken of er nabij het Natuurnetwerk sprake is van een ander type landbouw dan verder weg of dan gemiddeld voor Nederland. Hiermee kan vastgesteld worden of hier grotere kansen liggen voor het verbinden van natuur en landbouw. Op deze manier is inzichtelijk gemaakt welke bedrijven waar voorkomen en welke kenmerken, zoals grootte en intensiteit, zij hebben. Een ander relevant aspect is de grootte van de landbouwbedrijven. Hoe groter de bedrijven (in hectaren en in standaard verdien capaciteit¹) hoe groter waarschijnlijk ook de kans dat het om een bedrijf gaat dat op spoor zit van schaalvergroting, specialisering, etc. en niet op het spoor van natuurinclusiviteit.

De bevindingen van deze analyse zijn samen te vatten in twee hoofdbevindingen:

1. 20% van de landbouwbedrijven zijn verbreed omdat ze minimaal één neventak hebben in het agrarisch bedrijf. Op ongeveer de helft van deze bedrijven doet men aan agrarisch natuurbeheer. Over het algemeen worden de meeste verbredingstakken vaker uitgeoefend door grondgebonden veehouderijbedrijven; relatief extensieve bedrijven met een gemiddelde standaard verdien capaciteit ruim onder het landelijk gemiddelde. De verbrede bedrijven zijn vooral gevestigd in de gebieden waar agrarisch natuurbeheer afgesloten kan worden, met Friesland, de westelijke weidegebieden en toeristische regio's als de Waddeneilanden en Zuid-Limburg als concentratiegebieden. Dit beeld verandert als de focus wordt verlegd naar bedrijven die aan agrarisch beheer doen en bovendien nog een andere verbredingstak uitoefenen. Dit zijn bedrijven die op de een of andere manier een verdienmodel rondom natuur hebben gerealiseerd. Deze bedrijven zijn vooral geconcentreerd rondom de grote steden in de Randstad en daarbuiten en in toeristische gebieden, zoals de Waddeneilanden, Zuid-Limburg, de Veluwezoom en het IJsseldal.
2. Er is op landelijk en provinciaal niveau nauwelijks sprake van een relatie tussen de aanwezigheid van verbrede en biologische landbouw en de nabijheid ten opzichte van het Natuurnetwerk. Alleen in het Natuurnetwerk en – in aanmerkelijk mindere mate – in de zone van 0 tot 200 meter van het Natuurnetwerk is de landbouw (wat) extensiever, biologischer en meer verbreed. Op grotere afstand zijn het feitelijk gemiddelde bedrijven, waarbij ook intensieve veehouderij en tuintbouwbedrijven op korte afstand van het Natuurnetwerk zijn gevestigd. Dat het om gemiddelde bedrijven gaat geldt grotendeels ook voor de verdien capaciteiten, dieraantallen, grondeigendom en de leeftijd van het bedrijfshoofd.

Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat juist die landbouwbedrijven die het best in staat geacht mogen worden meer natuurinclusief te gaan werken – de verbrede en biologische bedrijven – gemiddeld genomen niet in sterke mate geconcentreerd zijn rondom het Natuurnetwerk Nederland. Daarmee zal een provincie die het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk nastreeft in de praktijk ook te maken hebben met reguliere bedrijven voor wie het moeilijker is om verdergaande natuurmaatregelen te nemen. Het zal dan dus moeilijk zijn om voorloper-ondernemers te vinden.

¹ De standaard verdien capaciteit of SVC is een maatstaf voor de (gestandaardiseerde) toegevoegde waarde. De SVC van een bedrijf geeft de vergoeding van arbeid en kapitaal weer op basis van standaarden, ongeacht wie arbeid of kapitaal levert. De maat is primair bedoeld om vergelijkingen tussen sectoren te kunnen maken.

Wat betreft de *ontwikkelingen* in de landbouw, in relatie tot die bij de overheid en in de keten, laat deze studie zien dat de landbouw als geheel vooralsnog niet afwijkt van het dominante ontwikkelpad van schaalvergroting, specialisering, intensivering en internationalisering. Ondanks dat er in de keten en in het overheidsbeleid aandacht is voor de relatie landbouw en natuur, en ondanks dat nieuwe thema's zoals klimaat, nieuwe ronde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de aandacht voor kringlooplandbouw in de Rijkslandbouwvisie daar een impuls aan kunnen geven. Het aandeel van de bedrijven dat biologisch of verbreed is, neemt ook niet toe. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een waarneembare beweging naar een veranderend agrosysteem waarbij natuur en landbouw meer met elkaar verbonden zijn. Het is voor veel bedrijven simpelweg niet mogelijk om deze stap te maken. Er zijn evengoed wel bedrijven die het doen, maar dit gaat om relatief kleine aantallen die ook niet per se direct effect hebben op de staat van de natuur in het Natuurnetwerk. Initiatieven om tot natuurinclusieve korte ketens te komen zijn nog relatief kleinschalig en het ziet er nog niet naar uit dat er een breed toepasbaar verdienmodel rondom natuur aan het ontstaan is.

Vraag 3: Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?

Provincies weten nog niet veel agrariërs te interesseren voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Het stimuleren van bedrijven buiten het Natuurnetwerk om natuurinclusiever te worden bereikt vooral een relatief kleine groep agrariërs met verbrede en biologische bedrijven die gezien het relatief kleine aantal en aandeel in agrarische grond op zichzelf niet in staat zijn de beoogde transitie voor elkaar te krijgen en ook niet bovengemiddeld vaak in de omgeving van het Natuurnetwerk zijn gevestigd. Het blijkt vooral erg lastig te zijn om een verdienmodel rondom het combineren van landbouw en natuur te bewerkstelligen. Ook de overgang naar meer natuurinclusiviteit in die mate dat het bijdraagt aan de realisatie van het Natuurnetwerk is heel moeilijk voor veel bedrijven omdat ze dan het bestaande bedrijfssysteem moeten verlaten, wat geld kost - bijvoorbeeld omdat investeringen in grond niet terugverdiend kunnen worden - en risico's met zich meebrengt.

Er bestaat in de landbouw weerstand tegen het sterker verbinden van landbouw en natuur. Daar staat tegenover dat er ook ondernemers zijn die dit wel ambiëren en die dat deels nu ook al doen, bijvoorbeeld in het kader van agrarisch natuurbeheer. Ondernemers die de overstap willen maken hebben echter te maken met allerhande praktische problemen waardoor zij hun ideeën maar moeilijk kunnen uitvoeren. Hierbij werd door respondenten vooral naar beperkende regels gewezen, zoals regels over het scheuren van grasland, financiering door de bank en over het toegestane aandeel bomen op pluimveebedrijven. Bovendien werden ook meer systemische knelpunten genoemd. De in interviews genoemde weinig meedenkende en te beperkte structurele ondersteuning (financieel, experimenteerruimte, ruimtelijk instrumentarium) voor agrariërs die maatregelen voor natuur nemen is een belangrijk knelpunt. Agrariërs lopen bovendien ook aan tegen negatieve prikkels vanuit de keten en erfbetreders om maatregelen voor natuur te nemen op hun bedrijven. Ook werd genoemd dat het een gemis is dat er niet voor bepaalde gebieden gekozen wordt waar er meer mogelijkheden liggen dan elders, namelijk gebieden met sterke agrarische collectieven die zich in de nabijheid van de stad bevinden. Een dergelijke gebiedsgerichte aanpak zou ook natuur en landbouw kunnen koppelen aan andere opgaven, zoals klimaat en duurzame energie. Sommige respondenten vonden ook dat overheden wel meer mogen afdwingen, omdat het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk anders onvoldoende van de grond zou komen.

Met de huidige aanpak van provincies kan een basis worden gelegd voor de beoogde transitie naar meer natuurinclusieve boeren buiten het Natuurnetwerk. De activiteiten van de provincies lijken echter niet voldoende om de systemische belemmeringen voor een sterkere verbinding van de landbouw met het Natuurnetwerk weg te nemen, waardoor de beoogde transitie naar een natuurinclusieve landbouw die de landbouw met het Natuurnetwerk verbindt (nog) niet waarneembaar is en het sterk de vraag is of dit in een later stadium wel het geval zal zijn. Met name de stap van het vinden van voorloper-ondernemers en die ondersteunen in hun planontwikkeling en -uitvoering naar een bredere navolging en opschaling vergt

activiteiten van vele partijen naast en met de provincies, waarbij juist die systemische knelpunten aangepakt worden, generiek en op gebiedsniveau. Hiervoor is een meer omvattende aanpak nodig.

Vraag 4: Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?

Er zijn twee hoofdstrategieën te noemen waarmee een sterkere verbinding tussen de landbouw en het Natuurnetwerk vormgegeven kan worden en die provincieoverschrijdend van karakter zijn: 1) generiek het aantal agrariërs vergroten dat maatregelen voor natuur wil en kan nemen en 2) in een overgangszone om het Natuurnetwerk deze bedrijven zich laten ontwikkelen. De laatste categorie kan op korte termijn, de eerste categorie zal meer tijd in beslag nemen. De eerste strategie vergt aanpassingen op het niveau van het landbouwsysteem als geheel. Aangezien het gaat over veranderingen op systeemniveau is dit niet een kwestie van instrumenten selecteren en toepassen en ook niet de verantwoordelijkheid van één actor. Bij dergelijke veranderingsprocessen gaat het vooral om het tot stand brengen en behouden van dynamiek richting de beoogde verandering en om betekenisvolle stappen te zetten waardoor het gaandeweg beter mogelijk wordt voor bedrijven om natuurinclusiever te worden en wat uiteindelijk een sneeuwbaaleffect teweeg kan brengen (Termeer & DeWulf, 2018) die het gehele landbouw- en voedselsysteem meer natuurinclusief maakt. Hierbij ligt het voor de hand om stappen te zetten rond het verdienmodel, aangezien dit het hoofdpunt lijkt te zijn waarom het zo moeilijk is om grotere stappen voor natuur te zetten als landbouw. Ingrediënten hiervoor zijn structurele financiering en ondersteuning, het meer gericht en consequent experimenteren, en invloed uitoefenen op het prijsniveau van landbouwproducten (bijvoorbeeld via minimumprijzen en het stellen van minimumeisen aan producten) zodat er een beter verdienmodel ontstaat voor landbouwbedrijven.

Bij de tweede strategie - de overgangszone - gaat het om het creëren van een zone voor de ontwikkeling van bedrijven die verdienmodellen met natuur willen doorvoeren in hun bedrijven. Dit vergt - gezien de belemmeringen voor het nemen van ingrijpende maatregelen voor natuur - om stimulering en ondersteuning van agrariërs die dit willen en kunnen en die gevestigd zijn waar bijzondere kansen liggen. Met een actief grondbeleid kunnen de benodigde gronden beschikbaar komen voor deze ondernemers. Ook zal het voor het verdienmodel veelal nodig zijn om ook andere domeinen zoals klimaat, water en circulariteit een rol te laten spelen in de natuurinclusieve bedrijfsvoering. Een dergelijke natuurinclusieve overgangszone vergt dan ook een integrale gebiedsgerichte aanpak.

Summary

Introduction

The Nature Pact is an agreement between the national government and the provincial governments setting out the ambitions and financing of Dutch nature policy until 2027. It includes a programme of 'new nature' (ecosystem and habitat restoration) for the development of a robust national ecological network and commitments to improve ecosystem quality within the network, to increase social engagement with nature and to strengthen the links between nature and economy. This present report was prepared as an input to the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact (PBL & WUR, 2020). It concerns a study that examined the links between nature and economy, focusing on the aim of involving farming more in the development of the national ecological network (NEN) by stimulating more nature-inclusive farm management, especially on farms located outside the NEN. 'Nature-inclusive' means reducing depositions in natural areas, making room for and maintaining wildlife habitats on the farm and obtaining benefits from them for the farm business. The First Reflexive Evaluation of the Nature Pact (PBL & WUR, 2017) noted that involving farms outside the NEN is essential if the ambitions stated in the Nature Pact of halting the decline in biodiversity are to be achieved. At the moment there is often a rigid dividing line between nature and agriculture, which has a negative impact on both. This has been thrust further into the limelight by the current debate about the Dutch government's nitrogen reduction policy. Changing this situation poses a major challenge and the question is how the provincial governments are tackling it, what strategies and interventions they employ to bring agriculture and nature conservation closer together, and what benefits this has for nature conservation and agriculture.

Objective

The aim of this study is to provide input to the Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact for evaluating the ambitions in the Nature Pact on linking nature and economy and halting the decline in biodiversity, particularly in relation to the NEN. Within this context the study sought to obtain more insight into how the provincial governments involve agricultural businesses outside the NEN in its development, to determine how these strategies align with the characteristics and trends in agriculture, and to identify future directions the provinces can pursue for linking agriculture into the NEN.

The following research questions were investigated:

5. *What are the main provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network?*
6. *What are the main characteristics and trends in agriculture, the food production chain and government that are relevant to linking agriculture into the national ecological network?*
7. *Are the provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network compatible with the characteristics and trends in agriculture?*
8. *What are appropriate strategies for the provincial governments to adopt for establishing stronger bonds between agriculture and the national ecological network?*

Method

To answer the research questions we used a combination of quantitative and qualitative research methods. We decided to supplement the available information (in databases, documents, etc.) with practical know-how, much of which is only available in the heads of individuals. This was necessary because otherwise too little information would have been available to answer the research questions

and also to meet the learning aims of the Evaluation of the Nature Pact. Below we describe the research methods employed to answer each of the research questions in turn.

Question 1: What are the main provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network?

The provincial strategies for linking agriculture into the NEN were identified in part from documents produced by the provinces themselves. Given that these are still largely new directions in policy and to take account of the latest developments, we chose to supplement these sources with interviews. In the autumn of 2018 a round of talks was held with half of the provinces, followed in 2019 by interviews with individuals from interest groups and with land managers, a farmer and several experts. These interviews made the knowledge held by provincial government staff and other stakeholders available for use in the study. In addition, use was made of the results of interviews by Kuindersma et al. (2020) and Hoek et al. (2020) which were also held for the Reflexive Evaluation of the Nature Pact. The findings were submitted to the provinces for scrutiny by the project managers of the Reflexive Evaluation of the Nature Pact as well as via the group review on the role of agriculture in the NEN, via the Agriculture working group of the Association of the Provinces of the Netherlands (IPO) and via the workshop on policy delivery options (see the appendices).

Question 2: What are the main characteristics and trends in agriculture, the food production chain and government that are relevant to linking agriculture into the national ecological network?

For Question 2 we concentrated on whether farming is becoming more nature-inclusive or not and if there is a spatial relation between trends in agriculture and the NEN. To investigate this we determined the potential for farmers outside the NEN to implement conservation measures on their farms in support of the NEN. The GIAB database (geographical information on agricultural businesses, part of the agricultural census maintained by Statistics Netherlands) was used because it is eminently suited to spatial analyses of farm data. To obtain a picture of the characteristics and trends in agriculture in relation to the NEN and identify the provincial strategies for strengthening the links between them we conducted several activities: 1) from information in the GIAB database we determined the development of diversified farm businesses and their spatial concentration; 2) we analysed the agricultural structure using the GIAB database on farm businesses at various distances from the NEN to determine whether or not there are relatively more conservation-oriented farms nearer the NEN; 3) we made a quantitative and qualitative analysis of trends in agriculture, in food production chains and in government policy relevant for establishing closer links between agriculture and nature conservation and the NEN. The aim of this last activity was to estimate the likelihood of a change in the involvement of farms in the development or maintenance of the NEN, in particular on farmland outside the NEN.

Question 3: Are the provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network compatible with the characteristics and trends in agriculture?

The answer to this question is based in the first place on the outcome of activities described above. In particular, use was made of the results from the interviews and workshops mentioned under Question 1. The answer to Question 3 is therefore partly based on the practical know-how of individuals and is how this study gives substance to the learning aims of the Reflexive Evaluation of the Nature Pact.

Question 4: What are appropriate strategies for the provincial governments to adopt for establishing stronger bonds between agriculture and the national ecological network?

Based on the results of the activities for Question 3 and the questions in the above-mentioned interviews specifically relating to this research question, we formulated potential strategies for strengthening the links between agriculture and the NEN. The strategies were devised by the researchers themselves, informed by the discussions held in the workshops mentioned above, especially the workshop on action strategies.

Results

The results are discussed for each of the research questions in turn.

Question 1: What are the main provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network?

The provinces have ambitions for linking agriculture and nature conservation both in the NEN and in the surrounding agricultural areas. *Inside* the NEN some provinces focus on private conservation (habitat restoration) by farmers and other landowners. This makes private conservation an instrument for realising and managing the NEN itself and puts it largely outside the scope of this technical report. For more information on this topic, see the report by Kuindersma et al. (2020). *Outside* the NEN the focus is on nature-inclusive farming. The provinces are targeting nature-inclusive farming as a means of increasing the area of natural habitat in the province, and more specifically of enhancing functional biodiversity on farms, increasing wildlife such as farmland birds and arable wildflowers on farmland, and restoring landscape elements and cultural heritage features that support biodiversity. The wider goal is to resolve the environmental, soil and water management problems that negatively impact conservation values, to enhance environmental, ecological and landscape qualities, and to halt the decline in biodiversity in agricultural areas. In support of these objectives the provinces also promote closed-loop farming systems and shorter production and supply chains to improve farmers' incomes. They expect this will help to bring nature conservation and agriculture closer together and establish a more harmonious and healthy relationship between the two. To facilitate this process, many provinces want to establish a buffer zone around the NEN where nature-inclusive farms can develop and create a 'softer' transition from agriculture to nature.

Although at the time of the study the provincial strategies were very much in the developmental stage and often rather sketchy, a shared and coherent strategy could be discerned. The starting point is that the provinces state that a transition is needed to tie nature conservation into agriculture in areas outside the NEN. To help bring this about they encourage farmers who want to adopt more nature-inclusive farming practices or are considering taking such a step. They then develop a range of supportive activities backed by money (land), expertise, regulations and a network to make it possible for these agricultural entrepreneurs to take this step and where possible take their plans a stage further. The provinces do this in cooperation with nature conservation and environmental organisations, agricultural organisations, national government and parties in the production chain. Eventually, the resulting initiatives by farmers will have to be picked up on by other agricultural businesses to scale up the impact and bring about a transition. This approach rests on a number of assumptions about the need for a central role for pioneer entrepreneurs who have to be supported in developing nature-inclusive plans (with a revenue model) and then implementing them. Positive experiences with these initial initiatives are then expected lead to a scaling up of impacts as other farmers take similar steps.

Experiences so far show that it is still not easy for farmers to take such measures on their own land, which makes it difficult for provinces to find the pioneer entrepreneurs they are looking for. There is some interest in agri-environment schemes and leasing natural areas, but private conservation efforts on conventional farms in particular are slow to appear (see also Kuindersma et al., 2020). Farms are often in a position to take a few measures and many do so, but these are usually relatively modest, such as hanging nesting boxes and managing 'green' and blue 'zones' along farm boundaries. But to halt biodiversity loss it will in most cases be necessary to adapt the management of the farm business as a whole. So far it is mainly diversified and organic farms that are succeeding in taking such measures, but this is a relatively small group within the agricultural sector.

Question 2: What are the main characteristics and trends in agriculture, the food production chain and government that are relevant to linking agriculture with the national ecological network?

Regarding the *characteristics* of agriculture, the first question is what type of farmer the provinces are dealing with when trying to tie nature conservation more closely into agriculture, and then whether or not they can expect to recruit pioneer farm businesses relatively easily (one of the assumptions underlying the provincial strategy as described in Chapter 2). Agriculture can be divided into various sectors (horticulture, grazing livestock holdings, arable farming) and farming styles. A main distinction is that between standard or conventional agriculture – characterised primarily by an increasing scale of activities, specialisation, intensification and internationalisation – and multifunctional agriculture – characterised by diversification, extensification and a direct relation with the consumer. These differences give rise to different possibilities for the type of nature conservation that can be carried out on the farm. Further to the observation in Chapter 2 that it is primarily organic and diversified farms that take more extensive and demanding nature conservation measures, we examined how many of these types of farms there are and where they are situated, focusing on diversified farms. We then looked to see if there were different types of farming nearer the NEN than further away or than the average in the Netherlands. This information can be used to determine if there are greater opportunities for introducing nature conservation into agriculture nearer the NEN. This analysis shows where different types of farms are located and the characteristics they possess, such as the intensity of activities. Another relevant aspect is the size of farms. The larger the farm (in hectares and in 'standard earning capacity'²) the more likely it is to be on the development pathway of scaling up, specialisation, etc. and not moving towards nature-inclusiveness.

The results of this analysis can be summarised in two main findings:

3. Of all Dutch farm businesses, 20% are diversified because their business model contains at least one diversified activity. About half of these farms undertake some form of agri-environmental management. In general, most diversified activities are found on land-based livestock farms – relatively extensive farms with an average standard earning capacity well below the national average. The diversified farms are mainly found in areas where agri-environment schemes can be taken up and are concentrated in the province of Friesland, the western fen meadow areas and tourist regions such as the West Frisian Islands and southern Limburg. This picture changes as the focus shifts towards farms that engage in agri-environmental management and another diversified activity as well. These are farms that have built a revenue model around nature conservation in one way or another. They are concentrated mainly around the big cities in the Randstad and elsewhere and in tourist areas, such as the West Frisian Islands, southern Limburg, the Veluwezoom (flanks of the elevated Veluwe region in the centre of the country) and the floodplain of the river IJssel.
4. At national and provincial scales there is little or no relation between the presence of diversified and organic farms and proximity to the NEN. Only in the NEN and – to a considerably lesser degree – in the 200 metre zone around the NEN is farming a little more extensive, more organic and more diversified. Further away from the NEN the farms are essentially average in structure and include intensive livestock farms and horticultural holdings located not far from the NEN. They are average farms largely in terms of earning capacity, animal numbers, land ownership and age of the farm holder.

Based on these findings it is concluded that those farms that may be considered in the best position to adopt a more nature-inclusive farming model – the diversified and organic farms – on average are not particularly concentrated around the NEN. Provinces that seek to link agriculture into the NEN will therefore in practice have to deal with conventional farms which will experience greater difficulty in

² The standard earning capacity is a measure of the (standardised) added value. It represents the cost of labour and capital based on standards, irrespective of who supplies the labour or capital. The measure is primarily intended for use in making comparisons between sector.

taking more substantial conservation measures. It will therefore be difficult to find pioneer entrepreneurs.

Regarding the *trends* in agriculture in relation to those in government and in the food production chain, this study shows that agriculture as a whole is not yet deviating from the dominant pathway of scaling up, specialisation, intensification and internationalisation – despite the attention given to the relation between agriculture and nature conservation by the food production chain and in government policy, and despite the growing momentum from new issues such as climate change, the new round of the common agricultural policy and the attention given to circular agriculture in the government's policy vision on agriculture. The proportion of farms that are organic or diversified is not increasing, either. There would therefore not appear to be any sign of a movement towards a changing agrosystem in which nature conservation and agriculture are more closely linked. For many farms it is simply impossible to take this step. Nonetheless, some farms are taking that step, but they are relatively few in number and do not necessarily have a direct impact on the state of nature in the NEN. Initiatives to develop short nature-inclusive food production chains are relatively small-scale and as yet there is no sign of the emergence of a broadly applicable revenue model built around nature conservation.

Question 3: Are the provincial strategies for linking agriculture into the national ecological network compatible with the characteristics and trends in agriculture?

The provinces have not yet succeeded in getting many farmers interested in private conservation initiatives towards realising the NEN. Efforts to encourage farms outside the NEN to adopt more nature-inclusive farming practices are only getting a response from a relatively small group of diversified and organic farms which, given their small number and the limited proportion of agricultural land they occupy, are on their own not going to be able to bring about the desired transition, and neither do they make up a greater than average proportion of farms in areas near the NEN. It appears to be particularly difficult to build a revenue model around a combination of agriculture and nature conservation. It is also very difficult for farms to make the change to a more nature-inclusive style that actually contributes to the realisation of the NEN because this means they have to abandon the existing farm system, which costs money – for example, because investments in land cannot then be recouped – and involves risks.

There is resistance in the agricultural community to creating stronger bonds between agriculture and nature conservation. On the other hand, there are farming entrepreneurs who subscribe to this ambition and are already putting it into practice to a certain extent, for example via agri-environment schemes. However, farmers who want to make the switch face all sorts of practical problems that make it difficult for them to put their ideas into practice. On this score, respondents pointed the finger mainly at restrictive regulations, such as rules on ploughing up grassland, financing by the bank and the numbers of trees permitted on poultry farms. More systemic problems were also mentioned. A key issue mentioned in the interviews is the far from constructive and inadequate structural support (financial, room for experimentation, planning instruments) for farmers who want to take nature conservation measures. Moreover, farmers receive negative cues from other parties in the production chain and from suppliers and advisers about taking nature conservation measures on their farms. Also mentioned in the interviews was the perceived failure to select areas with greater potential than elsewhere, such as areas with flourishing agri-environment cooperatives near urban centres. This type of area-based approach would be able to tie nature conservation and agriculture into other policy objectives, such as climate and renewable energy. Some respondents also thought that public authorities should be able to impose more mandatory requirements, because otherwise little progress will be made with linking agriculture into the NEN.

The current approach taken by the provincial governments can lay the basis for the envisaged transition to more nature-inclusive farming outside the NEN. Nevertheless, the actions taken by the

provinces do not seem to be sufficient to remove the systemic hindrances preventing closer ties between agriculture and the NEN. As a result there is as yet little or no sign of the envisaged transition to nature-inclusive farming that is needed to make that connection; neither is it likely that this will emerge at a later date. In particular, making the step from finding pioneer entrepreneurs and supporting the development and implementation of their plans to wider adoption and scaling up requires action by many parties, either individually or in cooperation with the provincial authorities, in order to tackle those systemic sticking points at both the generic and local levels. A more comprehensive approach is needed.

Question 4: What are appropriate strategies for the provincial governments to adopt for establishing stronger bonds between agriculture and the national ecological network?

Two main strategies can be used to forge a stronger relationship between agriculture and the NEN and which are generally applicable in all provinces: 1) increase the number of farmers across the country that are both able and willing to take nature conservation measures, and 2) let these farm businesses develop in a buffer zone around the NEN. The second can be pursued in the short term; the first will take more time. The first strategy requires changes to the agricultural system as a whole. Given this need for a system change, what is required is more than just selecting and applying the right instruments; neither can it be the responsibility of just a single player. Such change process are primarily about creating and maintaining a dynamic towards the envisaged change and making significant steps forward that incrementally improve the potential for farms to become more nature-inclusive, eventually generating a snowball effect (Termeer & DeWulf, 2018) that makes the whole agricultural and food system more nature-inclusive. The obvious approach is to start with the revenue model, given that this would appear to be the main reason why it is so difficult to make significant progress with incorporating nature conservation into agricultural systems. Ingredients for this are structural finance and support, more focused and consistent experimentation, and influencing the prices of agricultural products (e.g. via minimum prices and setting minimum standards for products) to create a better revenue model for farm businesses.

The second strategy – the buffer zone – is about creating a zone for the development of farms that want to incorporate revenue models for nature conservation into their business models. Given the obstacles to taking far-reaching nature conservation measures, incentives and support will be needed for farmers who are willing and able to become nature-inclusive and are located where the opportunities to do so are greatest. With an active land policy the required land can be made available for these agricultural entrepreneurs. To make the revenue model work it will often be necessary to include other policy objectives in the nature-inclusive business model as well, such as those for climate, water and the circular economy. Creating such a nature-inclusive buffer zone will require an integrated area-based approach.

1 Inleiding

1.1 De landbouw en het Natuurnetwerk

De landbouw is van groot belang voor het realiseren van de doelstellingen van het natuurbeleid voor biodiversiteit en het verbinden van natuur en economie. In de Eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact concludeerden PBL en WUR (2017) dat met alle afspraken in het Natuurpact tot 65% van de natuurdoelen gerealiseerd kan worden. Dit roept de vraag op hoe het doelbereik verder vergroot kan worden. Zowel verbetering van de ruimtelijke condities en een verdere uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), als verbetering van de milieucondities zijn sporen om tot een groter doelbereik te komen. Bij beide sporen is de landbouw een belangrijke speler: de grond die nodig is om het Natuurnetwerk verder uit te breiden is meestal in gebruik als landbouwgrond en ook de landbouw net buiten het Natuurnetwerk heeft impact op natuur, bijvoorbeeld als het gaat om de milieucondities in natuurgebieden en om het verbinden van natuurgebieden. In de Balans van de Leefomgeving (2016) werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de landbouw de grootste knelpunten veroorzaakt om de natuurdoelen te realiseren. Veel van de drukfactoren op natuur zijn dan ook afkomstig uit agrarisch gebied en van agrarische bedrijven (zie ook PBL & WUR, 2017; PBL, 2018; 2016). Bovendien hebben landbouwbedrijven ook te maken met natuur, bijvoorbeeld als beperking voor de ontwikkeling van het bedrijf of als bron van ecosystemendiensten, zoals een gezonde bodem en plaagreductie. Waar natuur en landbouw in het verleden verweven waren, zijn ze steeds meer gescheiden geraakt. Soms heel extreem met aan de ene kant van de weg Natura 2000-natuur en andere kant hoogproductieve landbouw. Bij deze scheiding hoort ook dat er aparte gebieden aan natuur toegekend werden: het Nationaal Natuurnetwerk. Veel van de nieuwe natuur in het Natuurnetwerk wordt gerealiseerd op (voormalige) landbouwgrond. Bovendien worden er door overheden, maatschappelijke organisaties en ketenbedrijven steeds meer maatregelen van landbouwbedrijven buiten het nationaal Natuurnetwerk gevraagd, zoals op het vlak van agrarisch natuurbeheer, minder ontwateren, afname emissies van nutriënten (zoals stikstof), vastlegging van organische stof in de bodem en een verdere reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische middelen.

Het natuurbeleid in Nederland is zich steeds meer gaan richten op een meer harmonieuze relatie tussen natuur en landbouw, ofwel op het verbinden van natuur en economie. In dit rapport ligt daarbij de focus op de rol van de landbouw bij het bijdragen aan het realiseren van het Natuurnetwerk en de daarbij behorende biodiversiteitsdoelstellingen. Waar eerder verwerven, inrichten en doorleveren aan natuurterrein behorende organisaties van nieuwe natuur de dominante beleidsstrategie was in het natuurbeleid, zijn hier nieuwe beleidsstrategieën aan toegevoegd zoals zelfrealisatie, natuur op uitnodiging, agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), natuurinclusieve landbouw, en het verbinden van natuur en economie (Kuindersma et al, 2017; PBL & WUR, 2017). Bij de meeste van deze beleidsstrategieën speelt de landbouw een rol. Agrariërs kunnen bijvoorbeeld een rol spelen in zelf geplande natuur realiseren of beheren, deelnemen aan agrarisch natuurbeheer, hun bedrijven natuurinclusiever maken en daarmee verbindingen leggen tussen natuur en economie. Provinciale inspanningen op dit vlak zijn nog volop in ontwikkeling en nog grotendeels nieuw als het gaat om het nemen van maatregelen door agrariërs buiten het Natuurnetwerk te behoeve hiervan. Het was bij het begin van het onderzoek voor ons nog niet heel helder wat provincies hierop ambieerden en deden.

Het is de vraag of agrarische ondernemers bereid en in staat zijn om aan dit beroep op betrokkenheid bij de ontwikkeling en het beheer van het Natuurnetwerk tegemoet te komen, en dan in het bijzonder door maatregelen te nemen op eigen agrarische grond. Het dominante ontwikkelpad van de landbouw richt zich immers op verdergaande specialisering, intensivering en schaalvergroting (PBL, 2018), wat

niet duidt op een grotere mate van natuurinclusiviteit van de landbouw. Bedrijven die wel natuur willen integreren in de bedrijfsvoering hebben veelal moeite het verdienmodel rond te krijgen (Bouma et al., 2020; Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Tegelijkertijd zijn er wel degelijk bedrijven die natuur integreren in de bedrijfsvoering (Bouma et al., 2020). Dit gaat misschien veelal niet zo ver dat dit direct en in sterke mate bijdraagt aan de realisatie van het Natuurnetwerk, maar het Natuurpact richt zich ook niet alleen op het realiseren van het Natuurnetwerk, maar ook op het versterken van natuur en economie, waarbij het er ook om gaat dat verminderen van de impact op natuur gepaard gaat met economische ontwikkeling. Dit heeft extra gewicht gekregen met het einde van de Programmatische Aanpak Stikstof. Dat veroorzaakte dat ontwikkelruimte voor de landbouw direct afhankelijk is geworden van gerealiseerde krimp van stikstofemissies. Ook zijn er allerhande ontwikkelingen rondom natuurinclusieve landbouw waar men gebruik maakt van natuur om zich te onderscheiden van concurrenten en een directere relatie met de consument aan te gaan (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Voor biologische bedrijven geldt dit in feite al, omdat zij gebruik moeten maken van natuurlijk kapitaal en geen chemische hulpbronnen mogen gebruiken. Hiervoor krijgen ze een meerprijs op het product. Deze bedrijven hebben een betere uitgangspositie om maatregelen voor natuur te nemen dan "reguliere" bedrijven die zich vooral richten op kostprijsreductie door grootschaliger en intensiever te werken en zich volledig richten op voedselproductie.

Gezien de belangrijke rol van de landbouw bij de verdere ontwikkeling en het beheer van het Natuurnetwerk, en gezien de ambitie zoals geformuleerd in het Natuurpact om natuur en economie sterker te verbinden, is de wens ontstaan om kenmerken en ontwikkelingen binnen de landbouw een plaats te geven binnen de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact. De focus ligt hierbij ten eerste bij het expliciteren van de strategieën van provincies om landbouw en natuur te verbinden in het kader van de ambities voor biodiversiteit en natuur en economie in het Natuurpact. Ten tweede is het nodig om de blik te richten op de landbouw en hoe die zich ontwikkelt en dan vooral in de landbouw in de nabijheid van het Natuurnetwerk omdat daar veelal het meeste resultaat voor natuur (in het Natuurnetwerk) behaald zal kunnen worden. Er kan wel van alles gewenst worden van de landbouw, maar wat speelt daar nou precies en op welke ontwikkelingen hierbinnen kan natuur aanhaken? Om de ontwikkelingen in de landbouw goed te kunnen duiden, is het bovendien van belang om bredere ontwikkelingen in voedselketens, bij de overheid en in de landbouw zelf in beeld te hebben. Deze oefenen immers invloed uit op de beslissingen die de ondernemer op het bedrijf neemt. De provinciale strategieën zijn vervolgens passend als deze passen bij de ontwikkelingen in en om de landbouw. De verwachting is dat met deze informatie conclusies kunnen worden getrokken over de passendheid van de provinciale activiteiten bij de ambitie om de landbouw een grotere rol te laten spelen in het realiseren van het Natuurnetwerk en over mogelijke routes om deze passendheid te vergroten. Tot slot worden mogelijke handelingsopties verkend.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in hoe provincies de agrarische sector bij het realiseren van het Natuurnetwerk betrekken en om te evalueren in hoeverre deze aanpakken passen bij de kenmerken en ontwikkelingen die zich in en om de landbouw voltrekken; in het bijzonder in de nabijheid van het Natuurnetwerk. Hierbij is de afbakening dat we niet zozeer kijken naar hoe provincies agrariërs betrekken bij de realisatie van het Natuurnetwerk zelf door de benodigde gronden te verkrijgen; Kuindersma et al. (2020) hebben dat gedaan. De hier voorliggende studie richt zich vooral op de gronden van de landbouw buiten het begrensde Natuurnetwerk.

Het expliciteren van de provinciale strategieën is nodig om een ankerpunt voor evaluatie te hebben. Als we niet scherper krijgen wat provinciale ambities en activiteiten zijn en wat deze geacht worden te doen, kan er in de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2020) ook moeilijk beoordeeld worden in hoeverre deze strategieën passend zijn bij de opgave en welke

handelingsperspectieven er zijn om deze te versterken. Een volgende doelstelling van het onderzoek is om bovendien niet alleen vanuit de provincies en natuur te redeneren, maar ook vanuit de landbouw zelf en wat er om die landbouw heen gebeurt in de keten en bij de overheid. Het doel is om hiermee provinciale strategieën en uitvoeringsactiviteiten te confronteren. Deze doelstellingen hebben we ten bate van het leveren van input voor het evalueren van de ambitie voor het verbinden van natuur en economie uit het Natuurpact in het kader van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact; in het bijzonder in relatie tot het Natuurnetwerk Nederland.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. *Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
2. *Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
3. *Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw en bredere ontwikkelingen in de keten en bij de overheid?*
4. *Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?*

1.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden gebruiken we een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksactiviteiten. Hiermee verbinden we de kennis uit de praktijk die deels alleen in hoofden van individuen aanwezig is met beschikbare informatie (in databases, documenten, etc.) met elkaar. Dit was nodig omdat er anders te weinig informatie beschikbaar zou zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en vanwege het beoogde lerende karakter van de evaluatie van het Natuurpact. De onderzoeksmethode wordt per onderzoeksvraag behandeld:

Vraag 1: Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Ten behoeve van deze vraag moeten de provinciale ambities en strategieën concreet gemaakt worden en de achterliggende logica worden vastgesteld. Met strategie bedoelen wij een set aan aannames of wat bereikt moet worden en hoe provincies dit het best denken te realiseren. Vervolgens gaat het ook om concrete instrumenten, interventies en/of andere activiteiten. Er is in feite geprobeerd om een beleidstheorie te construeren, hoewel we gezien het nieuwe karakter van dit beleidsvoornemen en gezien dat natuur en economie in het Natuurpact alleen beschreven wordt als ambitie zonder operationele doelen, ons realiseerden dat dit mogelijk niet zo concreet zou worden dat we een klassieke doel-instrumentenboom zouden kunnen construeren.

Het vaststellen van de provinciale strategieën om Natuurnetwerk en landbouw te verbinden rust deels op documenten van de provincies. Aangezien het grotendeels nog om nieuwe beleidsvoornemens gaat en om actuele ontwikkelingen mee te kunnen nemen, is ervoor gekozen om dit aan te vullen met interviews. Aanvullend zijn in 2018 semi-gestructureerde interviews afgenomen bij 6 provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland, Gelderland, Overijssel, Brabant) (zie bijlage 1 voor type vragen die aan de orde zijn geweest), zijn in 2019 nadere interviews uitgevoerd bij individuen bij belangenorganisaties, terreinbeheerders, een agrarisch ondernemer en enkele experts (zie bijlage 2 en 3), is er een discussiebijeenkomst geweest bij de IPO-werkgroep Landbouw (zie bijlage 6) en is een groepsreview georganiseerd met provinciale beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals landbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties (zie bijlage 5) en is er een workshop handelingsopties geweest met provinciemedewerkers en andere partijen (zie bijlage 7). In deze groepsreview kwamen ook twee cases aan de orde die gerapporteerd worden in

Kuindersma et al. (2020), maar ook relevant zijn voor dit onderzoek: Schilbeleid Zeeland en Ondernemen Natuurnetwerk Brabant. Bovendien zijn tussentijdse resultaten besproken op bijeenkomsten met de IPO-werkgroep Natuurbeleid, bij diverse bijeenkomsten bij het PBL en tijdens een lunchbijeenkomst aan de WUR. Bovendien is gebruik gemaakt van de resultaten van een interviewronde die Kuindersma et al. (2020) en Hoek et al. (2020) ook uitvoerden in het kader van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Hiermee konden de kennis van provincie-medewerkers en provinciale partners over de provinciale activiteiten beschikbaar komen voor het onderzoek. Bevindingen zijn voorgelegd aan de provincies via de projectleiding van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact, via de groepsreview Rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk, via de IPO-werkgroep Landbouw en via de workshop handelingsopties (zie bijlagen).

Met deze activiteiten wordt een overzicht samengesteld van wat provincies doen om de landbouw in te schakelen bij de ontwikkeling van het Natuurnetwerk en vooral over de argumenten en aannames hierachter. Hierbij is gepoogd om vast te stellen wat de gezamenlijkheden in de strategieën zijn en vervolgens waar provincies andere accenten leggen. Er is dus in feite een strategie uitgewerkt die over de provincies heen relevant is. Hiermee is er een referentiepunt voor de analyse in welke mate de inspanningen van de provincies passend zijn bij de structuurkenmerken van en ontwikkelingen in de landbouw

Vraag 2: Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?

Bij vraag 2 is vooral gekeken naar of de landbouw meer natuurinclusief wordt of juist niet en of er een ruimtelijke relatie bestaat tussen de ontwikkelingen in de landbouw en het Natuurnetwerk. Dit was nodig om in te kunnen schatten of de provinciale strategieën en activiteiten passend zijn bij kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw. Om de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw in relatie tot het Natuurnetwerk en de provinciale strategieën om deze sterker met de landbouw te verbinden in beeld te krijgen zijn een aantal activiteiten uitgevoerd: 1) het met het databestand GIAB vaststellen van de ontwikkeling van verbrede landbouw en van haar ruimtelijke concentratie, 2) een analyse van de landbouwstructuur met behulp van het databestand GIAB van de landbouwbedrijven op diverse afstanden van het Natuurnetwerk om vast te stellen of er nabij het Natuurnetwerk relatief meer natuurgerichte bedrijven gevestigd zijn, 3) een zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyse van ontwikkelingen in de landbouw, in voedselketens en in het overheidsbeleid die relevant zijn voor het meer verbinden van de landbouw met natuur en het Natuurnetwerk.

Bij de eerste activiteit gaat het om het vaststellen waar de bedrijven zitten die relatief eenvoudig maatregelen voor natuur kunnen nemen in hun bedrijfsvoering. De verwachting daarbij was dat dit vooral verbrede bedrijven zullen zijn. Om het beeld nog scherper te krijgen hebben we ingezoomd op bedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen en bovendien nog minimaal één andere verbredingstak hebben. Dit zijn bedrijven die niet alleen iets erbij doen, maar in sterkere mate verbreed zijn en daar een verdienmodel op baseren waar natuur ook in zit. We realiseren ons dat we daarmee alleen bedrijven meenemen die participeren in het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer en niet overige bedrijven die maatregelen voor natuur nemen. Hier is voor gekozen omdat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk was om anderszins de groep natuurgerichte bedrijven uit de landbouwdata te destilleren. Dat vraagt namelijk ook om nieuwe data.

De tweede activiteit was een analyse van de landbouwstructuur in het licht van de relatie van de landbouw met natuur. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens uit de CBS-Landbouwstellingen en vooral met het bestand GIAB (Gies et al. 2015), de ruimtelijk schil hieromheen. Hierbij was het doel vooral om te weten komen of er in de nabijheid van het Natuurnetwerk andere type bedrijven dan gemiddeld gevestigd zijn en wat dit betekent voor de verbinding van natuur en economie en het realiseren van het Natuurnetwerk. Hiervoor is gekeken naar kenmerken als de Standaard Verdien

Capaciteit (SVC)³, de verdeling tussen verschillende agrarische sectoren, de leeftijd van het bedrijfshoofd, het aandeel biologische bedrijven en verbredingsactiviteiten die agrariërs nemen. Dit is gedaan op basis van bedrijfslocaties en door zones rondom het Natuurnetwerk te trekken. Er is bovendien een nadere analyse gedaan voor stikstof-gevoelige Natura 2000-gebieden. Deze analyses zijn ten slotte ook uitgevoerd voor de casus Krimpenerwaard.

In de derde activiteit zijn andere databronnen gebruikt; met name data uit Agrimatie (www.agrimatie.nl). Hiermee hebben we vastgesteld welke ontwikkeling de landbouw doormaakt en of dit wijst op meer natuurinclusiviteit of niet. Als aanvulling op de data is een kwalitatieve analyse uitgevoerd waarin achterhaald is welke bredere ontwikkelingen en trends zich binnen de landbouw, voedselketens en landbouwbeleid plaatsvinden en hoe die geduid kunnen worden. Deze informatie is verworven met een documentenanalyse. Deze activiteit betreft deels een update van de analyse van natuurinclusieve landbouw voor de Balans van de Leefomgeving 2018 (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018) en van de institutionele analyse van de landbouw door het PBL (2018). Zie bijlage 1 voor de vragen die in de gesprekken gehanteerd zijn.

Vraag 3: Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?

Het antwoord op deze vraag wordt ten eerste gebaseerd op de uitkomsten van de hierboven behandelde activiteiten. Bovendien is hiervoor gebruik gemaakt van de resultaten van de bij vraag 1 genoemde interviews en workshops. Het beantwoorden van vraag 3 is dus mede gebaseerd op de kennis van mensen uit de praktijk. Dit is hoe binnen dit onderzoek invulling is gegeven aan het lerende karakter van de lerende evaluatie van het Natuurpact. In de interviews werd gepoogd inzicht te krijgen in wat men van de aanpak verwacht en waar men barrières en knelpunten ziet. Geïnterviewd zijn mensen uit de praktijk van de landbouw en van natuur en milieu en enkele deskundigen. In de groepsreview kregen provincied medewerkers weer de kans hierop te reageren. In de bijlagen is te zien met wie er gesproken is en waar de gesprekken over gegaan zijn.

Vraag 4: Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?

Op basis van de resultaten van de activiteiten voor vraag 3 en op basis van de op deze vraag gerichte interviewvragen van de al genoemde interviews zijn mogelijke strategieën voor het versterken van de verbinding van de landbouw met het Natuurnetwerk geformuleerd. Dit is gedaan door denkwerk van de onderzoekers zelf en op basis van semigestructureerde interviews en van gesprekken in de maatschappelijke klankbordgroep van de Lerende evaluatie van het Natuurpact, de groepsreview Rol van de landbouw en het NNN, de bijeenkomst met de IPO-werkgroep Landbouw, en de workshop Handelingsperspectief ontwikkeld. In diverse bijlagen is te zien met wie er gesproken is en waar de gesprekken over gegaan zijn. Deze werkwijze is gekozen om kennis die in hoofden van individuen zit te verkrijgen en omdat het een lerende evaluatie betreft en het daarom passend werd gevonden om dit in dialoog met actoren te doen. Het ging zowel om provinciale ambtenaren als om individuen van organisaties die met de provincies samen werken.

1.4 Leeswijzer

De resultaten van deze activiteiten worden in de opeenvolgende hoofdstukken behandeld. Vraag 1 over de provincie beleidsstrategieën komt in hoofdstuk 2 aan de orde, vraag 2 wordt in hoofdstuk 3 (kenmerken van de landbouw) en 4 (ontwikkelingen van de landbouw) behandeld, en vraag 3

³ De standaard verdien capaciteit (SVC) is een maat voor de toegevoegde waarde (in €) van de agrarische productie en wordt afgeleid van de Standaard Opbrengst (SO) een maat voor de omzet. Het betreft een berekende waarde. Het gaat om de opbrengt + productiekosten. Toegevoegde waarde uit andere activiteiten dan landbouwproductie worden niet meegenomen. De maat is primair bedoeld om vergelijkingen tussen sectoren te kunnen maken, waar de SO minder geschikt voor is. Zie Van Everdingen (2015) voor een toelichting op de SVC of www.agrimatie.nl

(passendheid beleidsstrategieën) en 4 (mogelijke strategieën voor versterking) in hoofdstuk 5. Alle vragen komen vervolgens weer aan de orde in het concluderende hoofdstuk 6.

2 Provinciale activiteiten natuur en landbouw

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op vraag 1: de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk. In dit hoofdstuk wordt de interventielogica achter de inspanningen van provincies om natuur en landbouw te verbinden geconstrueerd. Dit betreft de ambities, de activiteiten en de aannamen over waarom deze genomen dienen te worden en waar dit toe leidt. Hiermee reconstrueren we wat het provinciale beleid is voor het verbinden van natuur en landbouw. Dit is de basis voor latere analyses over passendheid en strategieën om natuur en landbouw sterker te betrekken.

De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit documenten, interviews en workshops. Het eerste uitgangspunt van de analyse waren de afspraken tussen Rijk en provincies in het Natuurpact. Deze richten zich met name op de realisatie van het Natuurnetwerk. Uit de Eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2017) is bekend dat de provincies zelfrealisatie veelal als voorkeursstrategie hierbij hanteren. Aangezien agrariërs de meeste grond in bezit hebben, dan wel beheren komt de landbouw hierbij direct in beeld. Provincies hebben hun plannen veelal ook vastgelegd in eigen documenten, dan wel ze omarmen agenda's van anderen, zoals de verschillende uitvoeringsagenda's natuurinclusieve landbouw die door agrarische- en natuurorganisatie zijn opgesteld. Deze plannen richten zich zeker niet alleen op de uitvoering van het natuurpact, noch op het Natuurnetwerk, maar ook op landbouwgebied buiten het Natuurnetwerk. Samenvattend richten provincies zich op het verbinden van natuur en landbouw

1. *In het Natuurnetwerk via:*
 - a. *Zelfrealisatie van het Natuurnetwerk:* agrariërs realiseren natuur op eigen grond.
 - b. *Agrarisch beheer van het Natuurnetwerk.* Dit gaat over het inschakelen van agrariërs bij het beheren van het Natuurnetwerk. De gronden zijn bijvoorbeeld eigendom van terreinbeherende organisaties, landgoederen of provincies.
2. *Buiten het Natuurnetwerk via natuurinclusieve landbouw*
 - a. *Via natuurinclusieve landbouw op landbouwgrond; in eigen bezit, via pacht of anderszins.*
 - b. *In een overgangszone om het Natuurnetwerk*

In het onderzoek achter het hier voorliggende rapport is vooral aandacht besteed aan spoor 2 en daar wordt hier dan ook vooral op in gegaan. De focus ligt daarbij bovendien vooral op 2b: een overgangszone rondom het Natuurnetwerk; 2a (natuurinclusieve landbouw op landbouwgrond) valt in principe buiten dit onderzoek, maar blijkt lastig te scheiden van 2b, noch van 1a (zelfrealisatie Natuurnetwerk) en 1b (beheer Natuurnetwerk). De resultaten zijn nadrukkelijk ook van belang voor spoor 1, maar voor een diepgaandere behandeling wordt verwezen naar Kuindersma et al. (2020) en naar de hoofdrapportage van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2020).

Voordat de provinciale inspanningen zullen worden geduid, wordt eerst ingegaan op wat natuurinclusieve landbouw is. Dit is nodig om te kunnen plaatsten waar het betrekken van natuur en landbouw over gaan, aangezien dit begrip een centrale rol inneemt in de discussies over de relatie van landbouw en natuur en van provinciale plannen op dit vlak. Na de behandeling van de provinciale inspanningen wordt ingegaan op een aantal recente landelijke (beleids)ontwikkelingen waar zij veelal ook betrokkenheid bij hebben en worden enige ervaringen uit de nog prille praktijk behandeld.

2.2 Wat is natuurinclusieve landbouw?

Het begrip natuurinclusieve landbouw is geïntroduceerd in de Rijksnatuurvisie (Ministerie van Economische zaken, 2014). Sindsdien wordt het begrip breed gebruikt in Nederland en is het ook onderdeel van het sindsdien opgekomen concept van kringlooplandbouw (Ministerie van LNV, 2018b). Het begrip natuurinclusieve landbouw is deels ontstaan als een reactie op de voor betrokkenen tegenvallende resultaten van verduurzaming van de landbouwproductie voor natuur en is geïntroduceerd om biodiversiteit in de bredere verduurzaming van de landbouw te brengen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Aangezien dit ook terugkomt in hoe provincies met het verbinden van de landbouw en het Natuurnetwerk bezig zijn, wordt hier nader op ingegaan.

Er zijn verschillende voorstellen ter definiëring gedaan. Van Doorn et al (2016) hebben bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw beschreven als *"een economisch rendabel landbouwsysteem, dat optimaal beheer van natuurlijke hulpbronnen duurzaam integreert in bedrijfsvoering, inclusief zorg voor ecologische functies en de biodiversiteit op en om het bedrijf"*. Erisman et al. (2017) koppelen natuurinclusieve landbouw sterk aan veerkrachtige landbouwbedrijven, waarbij veerkracht sterk gerelateerd wordt aan het gebruik van natuurlijk kapitaal en daarmee samenhangende diensten (zoals plaagbestrijding, waterberging, etc.), waarbij er sprake zou zijn van 'landbouwinclusieve natuur'. Het Ministerie van LNV heeft de definities van Erisman, Van Doorn e.a. omarmt en refereert hieraan in haar communicatie met de Tweede Kamer. Zo wordt in de kamerbrief van 10 juli 2017 het volgende aangegeven: *"Natuurinclusieve landbouw is een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie. Het maakt gebruik van wat de natuur op, om en onder het bedrijf te bieden heeft (het 'natuurlijk kapitaal'), versterkt de biodiversiteit op en rond het boerenland en belast de natuur zo min mogelijk. De uitdaging is om natuur en biodiversiteit op een rendabele wijze te integreren in de bedrijfsvoering en voor natuurinclusieve landbouw de wisselwerking tussen ecologische en economische randvoorwaarden te zoeken en te benutten."*

Bij natuurinclusieve landbouw gaat het over het integreren van natuur in de bedrijfsvoering van een agrarische onderneming. Drie activiteiten staan daarbij centraal: 1) zorgen voor natuur, 2) beter benutten van natuurlijke processen en 3) minder impact op de natuur (zie tabel 2.1 voor voorbeelden welke activiteiten op het boerenbedrijf daarbij horen). In principe worden alle drie deze activiteiten toegepast bij natuurinclusieve landbouw. Dit maakt ook duidelijk dat kringlooplandbouw niet per definitie gelijk is aan natuurinclusieve landbouw. Met minder impact en het benutten van natuurlijke processen kan een bedrijf haar kringlopen optimaliseren, maar wordt niet automatisch het leefgebied voor natuur (zorgen voor natuur) versterkt.

Tabel 2.1 Aspecten van natuurinclusiviteit (Gies et al., 2019).

Zorgen voor natuur	Benutten natuurlijke processen	Minder impact op natuur
Beschermen, in stand houden en herstellen van leefgebieden, wilde flora en fauna op boerenland	Gezonde bodem: - Vruchtbare bodem - Stabiel organische stofgehalte - Gezond bodemleven - Goede bodemstructuur	Gesloten mineralen kringloop zonder lekverliezen naar natuur
Beschermen specifieke soorten	Externe inputs vervangen door natuurlijke oplossingen	Verlaging van grondstoffengebruik
In stand houden en herstellen bodembiodiversiteit	Robuuste gewassen en dieren	Benutten reststromen
Beschermen, in stand houden en herstel structuren van landschaps- en cultuurhistorische elementen	Meer (genetische) diversiteit in gewassen	Emissies naar leefomgeving verminderen
Waterhuishouding op orde: Chemische en ecologische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater op KRW-norm (2027) brengen Voldoende water beschikbaar voor natuur en landbouw		

Natuurinclusiviteit is niet iets absoluuts (in termen van wel of niet), maar een kenmerk dat een landbouwbedrijf in mindere of meerdere mate kan bezitten en waar elke agrarisch ondernemer in principe aan kan doen op een niveau dat past bij het bedrijf (zie tekstkader). Het idee is dat het wat toevoegt boven agrarisch natuurbeheer; voor economie en ecologie. Hoe het er precies uitziet, zal sterk verschillen per bedrijf (zie Gies et al. 2019 voor voorbeelden hiervan). Voorstanders van natuurinclusieve landbouw betogen dat het vooral van belang is dat meer agrarisch ondernemers gaan instappen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Een deel daarvan zal dan naar verwachting later verdergaande maatregelen nemen. Voor het Natuurpact en het Natuurnetwerk Nederland zijn naar verwachting uiteindelijk wel vooral de hogere niveaus (zie tekstkader) relevant; zeker als biodiversiteit leidend is. Dat is in ieder geval een aanname die bij het onderzoek gehanteerd is.

Tekstkader Niveaus van natuurinclusieve landbouw

Op basis van onderzoek van Erisman et al. (2017) zijn meerdere niveaus van natuurinclusiviteit te onderscheiden (Ministerie van EZ, 2017):

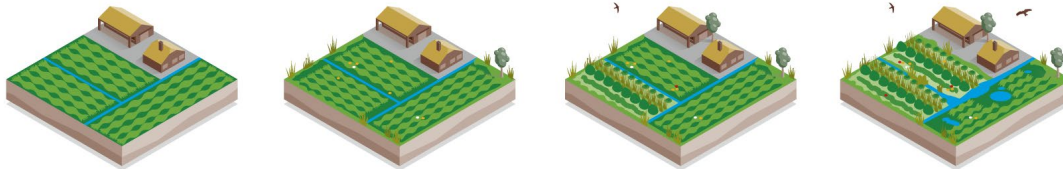
- Niveau 1 Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.
- Niveau 2 Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.
- Niveau 3 Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.
- Niveau 4 Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veerassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

De indeling van Erisman et al. (2017) richt zich vooral op de bedrijfsvoering. Voor het bijdragen aan het Natuurnetwerk is echter ook de ruimtelijke invulling van belang. Bouma et al. (2020) hebben

gekeken naar de mate waarin landbouwbedrijven natuur toelaten op hun grond, waarbij in de meest vergaande vorm er maatregelen genomen worden over het gehele bedrijf in plaats van vooral aan de randen of op een specifiek deel van het bedrijfsareaal. Om substantieel bij te dragen aan de biodiversiteitsdoelstellingen van het Natuurnetwerk zijn vooral de niveaus 2 en 3 relevant (zie figuur 2.1). Net als bij de vorige indeling kan het voor veel agrariërs wel al een hele stap zijn om van niveau 0 naar niveau 1 te gaan en kan dit het begin zijn van verdergaande maatregelen.

Niveaus van natuurinclusiviteit

Akkerbouw



Niveau 0
Reguliere bedrijfsvoering

Niveau 1
Rand van het bedrijf
10 – 20%

Niveau 2
Helft van het bedrijf
50%

Niveau 3
Hele bedrijf
100%



Melkveebedrijf

Bron: PBL

Figuur 2.1 Verschillende vormen van natuurinclusiviteit voor landbouwbedrijven mogelijk (Bron: Bouma et al., 2020).

2.3 Provinciale benadering van verbinden van landbouw en natuur

In deze paragraaf behandelen we wat provincies beogen te bereiken met het verbinden van natuur en landbouw (2.3.1). Hierbij gaan we in op de relatie met gebiedscategorieën die provincies hanteren (2.3.2), op samenwerkingsrelaties met andere partijen (2.3.3), en op de activiteiten die provincies ontplooiën (2.3.4). We sluiten af met een synthese van de bevindingen (2.3.5).

2.3.1 Wat provincies beogen te bereiken

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is besproken, hebben provincies zowel voor het Natuurnetwerk als voor het agrarisch gebied daarbuiten ambities voor het verbinden van landbouw en natuur. *Binnen het Natuurnetwerk* ligt de focus vooral op zelfrealisatie van natuurontwikkeling door agrariërs en door andere grondbezitters. Hierbij werd een tweedeling waargenomen tussen provincies die de landbouw willen betrekken bij het Natuurnetwerk (Brabant, Overijssel, Gelderland) en provincies die dat niet beogen (Noord-Holland, Friesland). In een aantal provincies is bovendien waar te nemen dat vooral ingezet wordt op omvorming van grond van stoppende bedrijven naar natuur; met name uit de intensieve varkenshouderij. Dit is dus niet natuur met de landbouw, maar juist zonder. Dit spoor wordt verder niet behandeld in dit rapport. Kuindersma et al. (2020) hebben hier in het kader van de Evaluatie van het Natuurpact 2020 wel onderzoek naar gedaan.

Buiten het Natuurnetwerk ligt de focus op natuurinclusieve landbouw. Dit gaat in feite over de derde hoofddoelstelling van het Natuurpact: het verbinden van natuur en economie. Dit doet men om bij te dragen aan meer natuur in de provincies en meer specifiek aan de functionele biodiversiteit in de bedrijfsvoering (bodemleven, natuurlijke plaagbestrijding, bestuiving en genetische diversiteit), aan (wilde) flora en fauna op het boerenland, zoals boerenlandvogels en akkerkruiden en aan landschaps- en cultuurhistorische elementen of landschappelijke structuren, die bijdragen aan biodiversiteit (IPO, 2017). De provincies willen een duurzame landbouw met focus op natuurinclusiviteit bevorderen, zodanig dat (IPO, 2017):

- "(milieu-, bodem- en water) knelpuntsituaties en andere vormen van negatieve effecten op bijvoorbeeld natuurwaarden zijn opgelost;
- bovenwettelijk wordt bijgedragen aan milieu respectievelijk ecologie;
- de landbouwproductiemethoden gebruikt die de milieu- en ecologische, alsmede de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten behouden en versterken;
- de achteruitgang in de biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan is gebracht, een keerpunt richting 'toename biodiversiteit' is bereikt."

Bij bovenstaande ambities horen nog twee ambities (IPO, 2017):

1. *Het bevorderen van het sluiten van kringlopen.* In het natuurinclusieve denken past het sluiten van kringlopen van grondstoffen en hulpstoffen (zoals ruwvoer, eiwitten, mineralen). Deze worden zoveel mogelijk regionaal verworven. De stromen worden hergebruikt (bijvoorbeeld circulair watergebruik) en reststromen (zoals mest, afgekeurd goed, achterblijvend plantmateriaal) worden zoveel mogelijk opnieuw in de kringloop gebracht en verwaard. Bij biomassastromen gebeurt dit zoveel mogelijk via cascadering langs de verwaardingspyramide: als hoogwaardige toepassing van reststoffen (zoals voedsel, farmaceutische toepassingen, mineralen en chemicaliën) niet meer mogelijk is, wordt de biomassa vergist of verbrand, wat uiteindelijk kan resulteren in warmte of elektriciteit. De provincies bevorderen daarbij toepassingen die het land- en bodemgebruik verbeteren, m.n. qua bodemvruchtbaarheid, organische stofgehalte en goede bodemopbouw. Deze ambitie relateert direct aan de Landbouwvisie (Ministerie van LNV, 2018b). Hierin zijn ook ambities voor natuurinclusiviteit opgenomen.
2. *Het stimuleren van korte ketens met een eerlijke prijs voor de boer.* In het verlengde van het vorige stimuleren de provincies regionale productie en consumptie via de korte ketens. Dit willen de provincies 'uit de hobbysfeer' tillen, door onder andere te letten op positief sluitende businessplannen. Omdat korte ketens in de praktijk vaak samengaan met natuurinclusieve productiewijzen (en andersom), willen de provincies eraan bijdragen dat het marktaandeel voor korte ketens groeit.

2.3.2 Relatie met Natuurnetwerk en andere gebiedstypen

De ambities voor natuurinclusieve landbouw staan niet geheel los van het Natuurnetwerk. Zo wordt het agrarisch natuurbeheer veelal mogelijk gemaakt in leefgebieden die een functie vervullen voor Natura 2000-natuur en/of een verbinding tussen delen van het Natuurnetwerk vormen. Bij diverse provincies is er ook sprake van ambities voor een overgangszone rondom het Natuurnetwerk. In tegenstelling tot het concept natuurinclusieve landbouw is dat wel ingestoken vanuit een bijdrage aan het Natuurnetwerk. Uit de interviews is ook duidelijk geworden dat er bij het ondersteunen van natuurinclusieve landbouw vaak wel gekeken wordt naar de impact op het Natuurnetwerk en hoe die bevorderd kan worden en dat men daarbij in de praktijk regelmatig uitkomt op locaties in de nabijheid van het Natuurnetwerk. Die overgangszones zijn daarmee gebieden waar natuurinclusieve bedrijven zich kunnen ontwikkelen en waar ook een relatief hoge concentratie van deze bedrijven wenselijk geacht wordt. Het gaat om een ontwikkelingszone. Bij geen provincie is sprake van een overgangszone om het Natuurnetwerk als planologische categorie, waar andere regels gelden dan

buiten het Natuurnetwerk op agrarische grond. Provincies willen voorkomen dat er sprake kan zijn van planologische schaduwwerking van het Natuurnetwerk op gebieden erbuiten.

Naast een externe overgangszone (die er vaak nog niet is), is er soms wel een interne schil binnen het Natuurnetwerk. Delen van het Natuurnetwerk worden namelijk via boeren tot stand gebracht. Dat gebeurt in diverse provincies, maar ook juist in een provincie als Friesland. Deels zijn dat natuurboeren (waarbij de "productie" van natuur voorop staat), maar er zitten ook bedrijven bij die minder ver gaan in de focus op natuur.

De ambities voor een externe overgangszone zijn relatief nieuw en het bepalen van de ambities hiervoor zijn nog in beweging, maar het streven naar een overgangszone bouwt vaak wel voort op al bestaande gebiedscategorieën. Dit geldt of gold voor 6 van de 12 provincies (zie tabel 2.2). Deze zones zijn grotendeels delen van de voormalige Ecologische Hoofd Structuur die bij de herijking van het natuurbeleid niet zijn overgegaan in het Natuurnetwerk Nederland. Deze zones waren benoemd, maar kregen niet altijd veel concrete opvolging (Kuindersma et al. 2017; PBL & WUR, 2018). Tevens is er soms sprake van nieuwe ambities voor een overgangszone (Noord-Brabant, Gelderland, Drenthe). In het kader van het stikstof dossier is een gebiedsgerichte benadering van het verbinden van natuur en landbouw voor alle provincies relevant geworden. Het moet nog blijken hoe zich dit zal manifesteren.

Tabel 2.2 Gebiedscategorieën buiten het Natuurnetwerk⁴

Provincie	
Overijssel	De Zone Ondernemen met Natuur en Water (ONW). Deze ONW-zone richt zich op het realiseren van een robuust en samenhangend netwerk van gebieden met natuur-, water- en landschappelijke kwaliteit. Het accent ligt op natuur die, naast biodiversiteit, betekenis heeft voor mensen en bijdraagt aan hun welzijn en welvaart. Het is dus niet primair bedoeld voor het versterken van het Natuurnetwerk. Om dit mogelijk te maken, biedt Overijssel ruimte aan betrokken ondernemers en bewoners die zelf willen ondernemen met natuur en water. Binnen de Zone ONW buiten het Natuurnetwerk is ruimte voor economische dragers die in harmonie met de natuur-, water- en landschappelijke kwaliteiten plaats kunnen vinden. De zone richt zich met name op functiecombinaties met landbouw en natuur, specifieke vormen van verblijfsrecreatie, nieuwe landgoederen en wonen en werken met versterking van natuur en/of waterkwaliteit. ONW is ook een gebied waar agrarisch natuurbeheer afgesloten kan worden. Voor deze zone is er een subsidie voor de ontwikkeling van natuurwaarden, gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen.
Zuid-Holland	Zuid-Holland heeft plannen met ecologische verbindingszones tussen de NNN-gebieden. De ambitie is om ca 113 km aan verbindingen te realiseren, van gemiddeld 20 m breed, totaal betreft dit ruim 200 ha. Deze verbindingszones waren voor de herijking van het natuurbeleid onder het kabinet Rutte I onderdeel van het natuurbeleid.
Gelderland	Gelderland onderscheid in haar Omgevingsvisie een Groene Ontwikkelzone. Ontwikkeling zijn mogelijk in deze zone maar initiatiefnemers worden gevraagd om dan ook kernkwaliteiten (natuur, landschap etc.) te verbeteren. Gelderland overweegt specifiek natuurinclusieve landbouw te stimuleren in deze zone. Bovendien is er een pilot warme sanering varkenshouderij en zijn er plannen oor aanleg van klimaat bossen rondom natuurgebieden. Deze plannen zijn ook in beeld voor de Groene Ontwikkelzone.
Noord-Brabant	Noord-Brabant kent het Ondernemend Natuurnetwerk, maar dit is niet ruimtelijk expliciet, anders dan dat het binnen het Natuurnetwerk is. Het gaat hier ook om vormen van natuurinclusieve landbouw en ook om andere natuur dan VHR-natuur. Daarnaast is er een stimuleringsregeling voor natuurinclusieve landbouw buiten het NNN. Het is geen formeel beleid om dat in een overgangszone te positioneren (hoewel het wel opgenomen is in het College Akkoord), maar er wordt wel gekeken naar de ligging van deze bedrijven en of op deze manier de druk op het NNN verminderd kan worden.

⁴ Provincies die hier niet in opgenomen zijn hanteren dergelijke gebiedscategorieën niet; dit gaat om Friesland, Groningen, Flevoland en Noord-Holland

Zeeland	De provincie Zeeland kent TOP-gebieden voor agrarische biodiversiteit en bufferzones rondom kwetsbare natuur. Hierbij worden ook pachtgronden van de provincie en het Zeeuws Landschap ingezet (Kuindersma et al. 2020)
Limburg	Limburg had een schil voor het verbeteren van bodem- en watercondities voor Natura 2000-natuur. Deze is per 2019 beëindigd. Behalve de gebieden met hamsterbeheer liggen de meeste agrarisch natuurbeheer-gebieden wel tegen natuurgebieden van het Natuurnetwerk.
Utrecht	Utrecht heeft doelstellingen voor natuurinclusieve- en kringlooplandbouw in de zogenaamde Groene Contour.
Drenthe	Drenthe beoogt in een zone rondom Natura 2000-gebieden om natuurgebieden met agrarisch natuurbeheergebieden te verbinden. Dit is nog relatief kleinschalig van opzet.

2.3.3 Samenwerking met andere partijen

De provinciale ambities voor natuurinclusieve landbouw zijn veelal verbonden met die van andere partijen. Sommige provincies hebben eigen uitvoeringsagenda's opgesteld, maar soms omarmen provincies ook plannen van anderen hiertoe. In bijna alle provincies ontstonden rond de verkiezingen voor Provinciale Staten in maart 2019 coalities tussen landbouw- en natuurorganisaties rondom het thema natuurinclusieve landbouw. Deze coalities deden vervolgens voorstellen gedaan aan de zich vormende Gedeputeerde Staten. Hierin werden doelen geformuleerd, zoals een aantrekkelijk en kwalitatief hoogwaardig cultuurlandschap, gesloten kringlopen, gezond voedsel en klimaat, zoals in het geval van het Actieplan Natuurinclusieve Landbouw Gelderland (Platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland, 2019). Ook werden voorstellen gedaan voor de programmering van activiteiten, zoals het ontwikkelen van verdienmodellen en nieuwe instrumenten, het uitvoeren van monitoring, advisering van agrarisch ondernemers, het opzetten van pilots rondom innovatie, etc. Er werd veelal ook een beroep gedaan op provincies om een rol spelen in het helpen van bedrijven om natuurinclusief te worden.

In aanvulling op de plannen die gemaakt worden door partijen buiten de provincies – veelal wel in samenwerking met hen – zijn er ook een aantal grotere landelijke initiatieven die van belang zijn voor hoe er in provincies gewerkt wordt aan het verbinden van landbouw en natuur en waar de provincies veelal ook betrokkenheid bij hebben, bijvoorbeeld door activiteiten te financieren. In onderstaand kader worden er drie belangrijke uitgewerkt die indicatief zijn voor wat er gebeurt. Achtereenvolgens gaat het om het Deltaplan biodiversiteitsherstel, de pilots natuurinclusieve landbouw van Staatsbosbeheer, de GLB-pilots natuurinclusieve landbouw en Land van Waarde.

Tekstkader Initiatieven die raken aan provinciale activiteiten

Deltaplan Biodiversiteitsherstel

De ambitie van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is biodiversiteitsverlies in Nederland om te buigen naar biodiversiteitsherstel. Het initiatief voor het Deltaplan is genomen door het Netherlands Ecological Research Network (NERN), NGO's en vertegenwoordigers van de landbouw. De oproep voor een deltaplan is echter nadrukkelijk op de overheid gericht. LNV heeft in 2019 aangegeven het Deltaplan te steunen. Kern van het Deltaplan is om samenwerking tussen alle actoren op gebiedsniveau te realiseren en daarmee grondgebruikers te stimuleren, te inspireren en te waarderen voor inspanningen die bijdragen aan biodiversiteit. Het herstel van biodiversiteit richt zich op de openbare ruimte, natuur en landbouw. Een belangrijke pijler onder het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is de cyclus 'doen-leren-beter doen'. Deze cyclus is bedoeld om actie te kunnen ondernemen om de negatieve trend in biodiversiteit om te buigen naar een positieve trend en niet eerst te wachten tot nieuw onderzoek uitwijst wat er moet gebeuren. De benadering houdt in dat in eerste instantie de minimale prestaties (KPI's) van grondgebruikers moeten worden geïdentificeerd die nodig zijn voor het creëren van gunstige omstandigheden die bijdragen aan

een positieve biodiversiteitstrend. Deze KPI's zijn gekozen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke inzichten. De concrete maatregelen die door grondgebruikers genomen kunnen worden om bepaalde prestaties te realiseren worden op vergelijkbare wijze geselecteerd. De KPI's worden niet alleen gezien als belangrijk instrument om onmiddellijk handelend op te kunnen treden, ze zijn ook de basis voor de opschaling van biodiversiteitstrends van grondgebruikersniveau, naar gebiedsniveau en landelijk niveau. Daarnaast kunnen KPI's gebruikt worden in verdienmodellen om grondgebruikers te belonen voor hun inspanningen. Bovenstaande zaken worden o.a. uitgewerkt in living labs.
Bron: <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl>

Staatsbosbeheer pilots natuurinclusieve landbouw

In samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is Staatsbosbeheer een project gestart met 40 experimenten om boeren te helpen over te schakelen naar een vorm van landbouw die meer biodiversiteit combineert met een rendabele bedrijfsvoering. Staatsbosbeheer wil hier vanuit zijn maatschappelijke taak én als verpachter van 50.000 hectare grond agrariërs de ruimte geven. Als een boer overstapt op natuurinclusieve landbouw heeft hij - om rendabel te kunnen opereren - méér grond nodig. Die extra natuurgrond kan hij op verschillende manieren pachten van Staatsbosbeheer. In ruil daarvoor worden met de boer afspraken gemaakt over activiteiten die de natuurinclusieve agrarische bedrijfsvoering ondersteunen en tegelijkertijd de biodiversiteit op al zijn landbouwgrond vergroten. Met als resultaat dat de biodiversiteit op boerengrond in de buurt van natuurgebieden van Staatsbosbeheer kunnen toenemen. Staatsbosbeheer werkt bij de experimenten samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de landbouwsector. Per experiment wordt gekeken welke samenwerking mogelijk is met provincies, waterschappen, de landbouwsector en met andere natuurbeschermingsorganisaties.

Bron: <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/dossiers/natuurinclusieve-landbouw>

GLB-pilots natuurinclusieve landbouw

De agrarische collectieven Noordlike Fryske Wâlden, Groningen West en Midden Groningen zoeken hun rol in het nieuwe GLB momenteel uit door gezamenlijk een GLB-pilot uit te voeren. In deze pilots gaan ze aan de slag met het combineren van bedrijfsplannen in een groter gebied, zodat maatregelen van de ene boer die van andere, aangrenzende boeren versterken. Dit plan bestrijkt het hele werkgebied van het collectief en beperkt zich niet tot de gebieden waar nu mogelijkheden zijn voor agrarisch natuurbeheer. Hiermee wordt ingespeeld op mogelijkheden van het nieuwe Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en op ontwikkelingen in de markt, zoals de duurzame zuivelketen. De pilots zijn bedoeld voor verdere ontwikkeling van een natuurinclusieve agrarische bedrijfsvoering en ter voorbereiding op het nieuwe GLB. In de pilots oefenen boeren met nieuwe vormen van landbouw. Ze dekken samen de regionale variatie in de agrarische sector in het land. De omvang en focus van de pilots verschillen. De voorstellen zijn besproken en afgestemd met een stuurgroep van LNV, RVO.nl, IPO, LTO Nederland, Vogelbescherming en Staatsbosbeheer. In alle voorstellen komen één of meer van de volgende aspecten aan bod:

- integratie van vergroeningsmaatregelen in de agrarische bedrijfsvoering en bescherming van agrarische biodiversiteit,
- op regionale schaal realiseren van maatschappelijke doelen, zoals biodiversiteit, klimaatmitigatie en water
- samenwerking met afnemers, consumenten en gebiedspartners,
- werken aan een eenvoudige verantwoording.

Bron: <https://toekomstglb.nl/cap-pilots/glb-pilots-toekomstbestendige-landbouw/>;
<https://www.boerennatuur.nl/>

2.3.4 Provinciale activiteiten

Het onderzoek richtte zich specifiek op wat er buiten het Natuurnetwerk gebeurt, maar vanuit het perspectief van het Natuurnetwerk. Dan gaat het al snel over een overgangszone rondom het Natuurnetwerk. Zoals hiervoor besproken, is dit ondanks een voorgeschiedenis, nog vooral een streven dat in ontwikkeling is en is er nog geen sprake van een eenduidige uitvoeringsstrategie voor deze zones. Het type activiteiten dat provincies hier ontplooiën, is bovendien sterk overlappend met die voor natuurinclusieve landbouw in het algemeen. Daarom is in dit onderzoek dan ook gekeken naar wat er onder de noemer van natuurinclusieve landbouw gebeurt. De uitvoeringsstrategie zelfrealisatie van het Natuurnetwerk is onderzocht door Kuindersma et al. (2020).

Op basis van interviews, een beperkte documentenanalyse, de groepsreview Rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk concluderen we dat de provinciale activiteiten ter bevordering van het verbinden van natuur en landbouw via natuurinclusieve landbouw zich in hoofdlijnen richten op het identificeren en mobiliseren van agrarisch ondernemers die meer natuur inclusief willen worden of die anderszins natuurmaatregelen willen nemen. Deze ondernemers worden ondersteund in het innovatieproces dat hiermee samenhangt met leeromgevingen zoals living labs, proeftuinen, pilots, en projecten, door informatie beschikbaar te stellen (over het belang van natuur) en door het uitwisselen van ervaringen in netwerken. Bovendien beoogt men ondernemers te ondersteunen door flexibeler om te gaan met regels en procedures, via het beschikbaar maken van grond en via subsidies om natuurinclusieve plannen uit te werken en te implementeren. Hierin wordt samengewerkt met andere partijen, zoals natuur- en milieufederaties, landschapsbeheerorganisaties en landbouwvertegenwoordigers.

De provincies werken aan natuurinclusieve landbouw via de volgende gedeelde sporen die benoemd zijn in een gezamenlijke visie van het IPO (IPO, 2017):

1. *Het bevorderen van de transitie van de landbouw naar natuurinclusief via duurzame voedselssystemen.* De provincies willen ondernemers die zich richten op onze definitie van natuurinclusieve landbouw, samenbrengen met regionale spelers en –partijen in de keten, met als doel dat nieuwe verwaardingsconcepten (verdienmodellen) worden ontwikkeld en meeropbrengsten hiervan eerlijker worden verdeeld over de spelers in de keten. Onderdeel daarvan kan zijn het steunen van diverse trajecten, teneinde de verdien capaciteit in de sectoren te verbeteren.
2. *Het focussen op initiatieven die de transitie laten welslagen.* In de stimuleringsinzet voor uitwerking van duurzame, natuurinclusieve landbouw richten de provincies zich met name op onderdelen die transities aan doorbraken helpen. De provincies zien hier een belangrijke rol voor initiatief-nemende ondernemers weggelegd. Via proeftuinen/ living labs met experimenteerruimte kunnen nieuwe mogelijkheden voor een natuurinclusieve landbouw verkend worden. Samen met de organisaties in de sector en de keten willen de provincies natuurinclusieve landbouw breed bevorderen om de belangrijke positie van de landbouw in Nederland te behouden. Daarbij is een focus op initiatieven met doorbraakpotentie richting ons streefdoel van een duurzame, natuurinclusieve landbouw het meest effectief. De provincies stimuleren innovatie met subsidies (o.a. POP) en via verbinding van prille initiatieven met het onderwijs, kennis- en ketenpartners.
3. *Het zorgen voor meer maatschappelijke verbindingen t.b.v. duurzame landbouw.* De provincies zien de inzet op duurzame, natuurinclusieve landbouw als een manier om de ‘afstand tot de maatschappij’ te verkleinen. Maatschappelijk draagvlak kan verder toenemen door als provincies bij concrete initiatieven de dialoog met omwonenden te stimuleren. Ook via doorontwikkeling van het onderwijs kan worden bijgedragen aan hechtere verbindingen tussen landbouw en maatschappij.
4. *Het in specifieke gevallen meer ruimte bieden voor duurzame innovaties i.p.v. dichtregelen.* Om spoedig tot resultaat te komen kiezen de provincies niet voor onderzoek, visievorming, regelgeving of planvorming. De provincies willen een systeemverandering bevorderen door bottom-up-initiatieven en/of pilots op het gebied van duurzame natuurinclusieve landbouw op te zoeken, te helpen bij het doorontwikkelen en ze mogelijk te maken. De provincies zien een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd om partijen bij elkaar te brengen en waar mogelijk te faciliteren; zo nodig en mogelijk passen de provincies de uitvoeringsinstrumenten hierop aan.
5. *Het inzetten voor meer geld.* De provincies zetten zich in om nationale en provinciale geldstromen (POP, topsectoren, MKB-innovatie) sterker te richten op natuurinclusieve landbouw. De provincies zullen er voor pleiten ‘groene geldstromen’ in het GLB (voor bijv. vergroening en agrarisch natuurbeheer) te verruimen en op te tuigen met een breder scala aan biodiversiteitsmaatregelen.
6. *Het inzetten van grond voor natuurinclusieve, duurzame landbouw.* De provincies willen natuurinclusief grondgebruik bevorderen door grondposities via natuurinclusieve pachtvoorwaarden in te zetten voor duurzaam agrarisch gebruik. Waar mogelijk denken de provincies aan een actieve rol in de agrarische ontwikkelbedrijven, om natuurinclusieve,

duurzame landbouw te bevorderen. Provincies zijn ook grondbezitters en deze gronden worden deels verpacht aan agrariërs. Veel provincies zijn bezig met eisen stellen aan het omgaan met de bodem, aan het veroorzaken van emissies en aan het omgaan met biodiversiteit.

Dit IPO-document heeft vooral de status van een gedeelde ambitie en benadering; het is geen formele uitvoeringagenda. Mede daarom is ook verkend wat individuele provincies aan activiteiten ontplooiën. Uit interviews hebben we enig inzicht verkregen in wat individuele provincies doen. Zo heeft de provincie *Gelderland* 50 miljoen euro gereserveerd voor natuurinclusieve landbouw om allerhande natuurinclusieve initiatieven te ondersteunen. Ook overweegt men een meer restrictief regime voor ongewenste ontwikkelingen en ziet men kansen in het kader van stoppende varkenshouders en provinciaal beleid om klimaatbossen te realiseren; deels ook aansluitend op natuurgebieden.

Noord-Brabant kent een vergelijkbare aanpak. Er is een generiek (milieu) spoor waarin landbouwemissies sterk teruggebracht moeten worden. Dit is gekoppeld aan een puntensysteem: de Brabantse Zorgvuldigheid Score. Bovendien is er een stop op nieuwe geitenbedrijven. Dit generieke spoor richt zich niet op een bepaalde ruimtelijke zone. De beoogde maatregelen vanuit de landbouw worden wel gebiedsgericht ingevuld. Aanvullend worden specifieke bedrijven – liefst ook in groepsverband - gesteund in hun natuurinclusieve ontwikkeling, mede via coaches, subsidie, grond, kennis, ketensamenwerking, promotie/communicatie en eventueel ontwikkelingsruimte. De provincie ondersteunt ook de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen, stimuleert vrijwillige kavelruil en werkt met enkele demo-bedrijven. Daarnaast is er een sale-leaseback constructie waarmee een aantal (30-40) bedrijven kunnen extensiveren (Provincie Noord-Brabant, 2018). Dit is niet formeel gericht op een overgangszone om het Natuurnetwerk, maar dit wordt in de praktijk wel nagestreefd. De provincie Noord-Brabant hanteert ook de duurzaamheidsscore die naast de prijs ook een rol speelt bij de uitgifte van pachtgronden. Voor de gunning wordt ook meegewogen of een potentiële pachter aantoonbare inspanningen doet voor een beter waterbeheer, verbetering van de bodemkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Of inschrijvers ook daadwerkelijk aan die voorwaarden voldoen wordt getoetst aan de hand van certificaten (zoals SKAL, Maatlat Duurzame Veehouderij, Weidemelk en andere GLB-erkende certificaten) die zij eerder hebben ontvangen. Vanaf 2018 worden ook extra punten toegekend aan deelnemers aan het bodempaspoort⁵.

In *Zeeland* wordt natuurinclusieve landbouw ook ondersteund in TOP-gebieden voor agrarische biodiversiteit en in bufferzones rondom kwetsbare natuur. Dit krijgt concreet vorm via pacht waarbij agrariërs meer kans hebben op pacht van natuurgrond als ze ook maatregelen voor natuur nemen. Bovendien is men een systeem aan het opzetten waarbij dit ook tot een lagere pacht prijs leidt. Deels loop dit ook via het Zeeuws Landschappen. Een en ander krijgt ook vorm via projecten, zoals het Partridge project voor akkervogels. Zie verder Kuindersma et al. (2020) voor meer informatie hierover.

In- en vlakbij natuurgebieden beoogt de provincie *Overijssel* haar ambities voor een "natuur- en landschapsinclusieve landbouw" te stimuleren. Ondernemers krijgen de kans om hun ideeën uit te werken en toe te passen. Ook is er een Innovatie lab Natuurrijke Landbouw waarin met ondernemers verdienmodellen ontwikkeld worden. De realisatie hiervan wordt vervolgens ondersteund met geld, kennis, netwerk en regelgeving.

Noord-Holland is actief rondom natuurinclusieve landbouw, maar niet specifiek in een overgangszone. In Noord-Holland wordt aan een Living Lab meegewerkt. Er zijn ook middelen ter ondersteuning hiervan.

In *Friesland* is er een vergelijkbare aanpak als in Noord-Holland, waarbij de provincie het Living Lab ondersteunt. Het Living Lab Natuurinclusieve Landbouw Fryslân stimuleert en ondersteunt initiatieven

⁵ Bron: <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/grondpacht/duurzaamheidsscore>

en projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van natuurinclusieve oplossingen binnen de landbouw, zowel op regionaal, landelijk als in Europees verband. Binnen deze innovatieve test- en ontwikkelomgeving komen ideeën samen en vinden experimenten plaats. Het Living Lab zoekt uitvoerbare antwoorden op de vraag hoe natuurinclusieve landbouw het beste in praktijk kan worden gebracht. Met als doel praktische gereedschappen voor boeren te ontwikkelen om met een meer natuurinclusieve landbouw aan de slag te gaan. Het doel is om economische verdienmodellen waarmee natuurinclusieve landbouw blijvend kan worden ingepast in de agrarische bedrijfsvoering te ontwikkelen. Het gaat nadrukkelijk ook over de keten. In oktober 2018 is Fase 2.0 ingegaan. In de eerste fase heeft de provincie Friesland zich met name geconcentreerd op Bewustwording van natuurinclusieve landbouw en Activatie van projecten. In Fase 2.0 is de focus gericht op het vinden van interessante verdienmodellen voor boeren, het aansluiten van het Onderwijs op de praktijkkennis die wij uit de projecten opdoen en de Activatie van projecten. Dit living lab maakt onderdeel uit van de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw die recent tot stand gekomen is en waarin ook (penvoerder) *Groningen* en *Drenthe* participeren. *Limburg* heeft recent het stimulerend beleid voor een zone om het Natuurnetwerk grotendeels beëindigd (zie tabel 2.2).

2.3.5 Synthese

In de totstandkoming van de synthese van provinciale beleidsstrategieën met bijbehorende instrumenten en uitvoeringsactiviteiten zijn we vooral op zoek gegaan naar de gemene deler. Die blijkt er ook te zijn. Verschillen tussen provincies bestaan vooral in de mate waarin ze instrumenten inzetten om dit te realiseren en concreet of landbouwbedrijven financieel en met grond gesteund worden om hun bedrijven meer natuurinclusief te maken. Gelderland en Noord-Brabant zijn hier duidelijke voorbeelden van. Dit zijn ook grote provincies met financiële armslag. Andere provincies doen dit op beperktere schaal of vooral via het stelsel agrarisch natuur- en beheer. Ook verschillen provincies in of ze gebiedscategorieën hanteren, waar ze het verbinden van natuur en landbouw vooral willen bevorderen, anders dan via de leefgebieden van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit is op diverse manieren in 7 van de 12 provincies het geval (stand eind 2019).

Samenvatten richt de provinciale strategie zich op het stimuleren van bedrijven die natuurinclusiever willen gaan werken, dan wel overwegen om die beslissing te nemen. Vervolgens worden daar allerlei ondersteunende activiteiten op ontplooid om het deze ondernemers mogelijk te maken de overstap te maken en om waar nodig de plannen nog te versterken. Uiteindelijk zou dit navolging moeten krijgen van andere landbouwbedrijven. Op deze manier beoogt men een transitie in gang te krijgen die leidt tot het tot stand brengen van de achteruitgang van biodiversiteit in het agrarisch gebied, het oplossen van negatieve knelpunten rondom milieu, bodem en water, en het behoud en versterken van milieu-, ecologische en landschappelijke ruimtelijke kwaliteiten. Bovendien zou dit ook tot een beter inkomen voor de boer moeten leiden. Hierdoor worden natuur en landbouw meer verbonden en kunnen zij meer harmonieus samen bestaan. Wij hebben dit samengevat zoals in onderstaande tekstkader wordt weergegeven.

Tekstkader Samenvatting van de gedeelde provinciale strategie

Provincies willen:

- de achteruitgang in de biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan te brengen, om een keerpunt richting 'toename biodiversiteit' te bereiken.

Dit vergt natuurinclusieve landbouw en dat bestaat uit:

- bovenwettelijk bijdragen aan oplossen knelpunten milieu en ecologie;
- landbouwproductiemethoden die de milieu- en ecologische, alsmede landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten behouden en versterken;
- sluiten van kringlopen
- korte ketens voor inkomen boer → zodat deze ook kan ondernemen met natuur

Provincies zijn actief door:

- Mee-ondersteunen innovatie- en planontwikkelingsproces (samenwerkende) ondernemers
 - Netwerk (andere boeren en ketenpartijen)
 - Kennis
 - Geld
- Ondersteunen omvorming bedrijven (deels gebiedsgericht, deels niet)
 - Netwerk (andere boeren en ketenpartijen)
 - Kennis
 - Geld (deels ook grond)
 - Regels (flexibiliteit in specifieke gevallen)

Er zitten een aantal (impliciete) aannames achter deze strategie⁶:

- De transitie naar natuurinclusieve landbouw vergt investeringen in het doen ontstaan van een groep bedrijven die natuurinclusieve landbouw op hun bedrijven gaan toepassen, vooral in grondgebonden sectoren.
- Er zijn ondernemers te vinden die dit willen en kunnen. Dat zullen meestal geen gemiddelde boeren zijn, maar voorlopers.
- De ondersteuning van natuurinclusieve landbouw zou zich met name moeten richten op individuele en samenwerkende ondernemers en hun bedrijfsontwikkelplannen.
- Bij het ontwikkelen van dergelijke innovatieve plannen hebben de boeren ondersteuning nodig in netwerk, kennis en geld, door overheden en ketenbedrijven.
- Voor de implementatie van deze plannen is ook ondersteuning nodig. Dat zit bij de omvorming van de bedrijven en in de totstandkoming van een verdienmodel via korte ketens.
- De maatregelen en verdienmodellen van de eerste ondernemers zullen door de markt opgeschaald worden.

In de volgende hoofdstukken gaan we op aspecten in op deze aannames. Dit doen we vooral in relatie tot het Natuurnetwerk. Met name de tweede aanname (over het vinden van bijzondere boeren die natuurinclusiever willen worden) wordt uitgebreid onderzocht in de hoofdstukken 3 en 4. De laatste aanname (over opschaling via de markt) komt in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde. De andere aannames komen vooral in hoofdstuk 5 aan de orde.

Alvorens dit hoofdstuk af te sluiten geven we eerst een impressie van ervaringen met de geschetste gedeelde provinciale strategie.

⁶ Dit is een interpretatie van de auteurs van de aannames achter de provinciale strategieën en dus geen conclusies van de auteur over de zaken die in deze aannames worden beweerd.

2.4 Ervaringen uit de praktijk

Uit interviews, bijeenkomsten met IPO-werkgroepen Natuur en Landbouw, de maatschappelijke klankbordgroep bij de Lerende Evaluatie van het Natuurpact en de Groepsreview Schilbeleid en de rol van de landbouw in het NNN blijkt dat het niet eenvoudig is om agrariërs mee te krijgen in het realiseren van meer natuur. Kuindersma et al. (2020) concluderen dit ook voor zelfrealisatie van het Natuurnetwerk. In de periode 2016-2018 waren er 22 zelfrealisatie initiatieven waarmee 231 hectare natuur is gerealiseerd, wat vooralsnog een paar procent van de opgave is. De provincie Zuid-Holland weet in de Krimpenerwaard maar één bedrijf te interesseren voor zelfrealisatie. In Noord-Brabant is 38% van de natuuropgave bereikt via zelfrealisatie, maar hier zitten maar weinig landbouwbedrijven bij. Zelfrealisatie door de landbouw blijft dan ook achter bij de verwachtingen. Slechts een beperkt aantal ondernemers kiezen voor zelfrealisatie en dat zijn vooral verbrede of biologische bedrijven die meer mogelijkheden hebben om natuurinclusief te gaan werken (zie ook Westerink et al. 2018).

Er zijn wel degelijk landbouwbedrijven die maatregelen voor natuur (willen) nemen. Zo zijn er in het kader van natuurinclusieve landbouw allerlei bedrijven die initiatieven nemen; ook vanuit de voedselindustrie (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Ook in Zeeland zijn er positievere voorbeelden van agrariërs die via pachtconstructies hun bedrijf natuurinclusiever maken en daarmee een eerste aanzet tot een buffer om het Natuurnetwerk realiseren (zie Kuindersma et al. 2020). Ongeveer 40% van de landbouwbedrijven⁷ neemt ook al maatregelen voor natuur op het bedrijf (Bouma et al., 2020). Dit betreft echter vooral maatregelen die relatief eenvoudig te nemen zijn en aan de rand of op een bepaald deel van het landbouwareaal plaatsvinden. Van de gehele populatie neemt 12% van de bedrijven maatregelen op de helft van het bedrijf en 6% op het gehele bedrijf. De grootste groep neemt dus maatregelen die meestal niet een groot effect zullen sorteren voor het Natuurnetwerk.

De bereidheid om gronden op te geven, dan wel hier te extensiveren is niet groot. Veel bedrijven hebben juist behoefte aan meer grond (Wet grondgebondenheid melkveehouderij, Meststoffenwet, Fosfaatproductie-rechten, minimaal 60% eiwit productie op eigen grond, grond voor energie transitie) voor de voedselproductie. Meer verdergaande vormen komen wel voor, maar zijn lastig te realiseren aangezien "de keten" en "de consument" hier maar in beperkte mate voor betalen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018) en het daarom heel moeilijk is hier een verdienmodel aan te verbinden. Hoge grondprijzen staan de vanuit natuur gewenste extensivering in de weg. Uitzondering hierop is als bedrijven willen stoppen of extensiveren. Dan is het soms wel mogelijk om afspraken te maken hebben. Wel is er rondom Natura 2000-gebieden de optie tot volledige schadeloosstelling van de boer aanwezig die een andere dynamiek geeft aan het verbinden van natuur en landbouw, dan bij zelfrealisatie. In het kader van de ontwikkelingen rondom de stikstofproblematiek is er echter wel een nieuwe dynamiek ontstaan rondom het verbinden van natuur en landbouw, als gevolg van de aanbeveling van de Commissie Remkes in haar eerste advies "Niet alles kan" om tot gebiedsgerichte uitwerkingen te komen in een schil om natuurgebieden (Adviescollege stikstofproblematiek, 2019) en ook de regering spreekt over een gebiedsgerichte aanpak van stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 25).

Een ervaring vanuit de provinciale praktijk is dat het wel lukt om voorlopers te vinden die wel natuurambities hebben of mogelijkheden realiseren om natuur inclusieve productie in de markt tot waarde te brengen, maar dat er vragen leven hoe het 'peloton' mee te krijgen? Dit geldt niet alleen voor de natuurambitie, maar ook voor de meer algemene transitie naar meer duurzaamheid (emissie en klimaat): hoe krijg je de landbouw in beweging? Het gaat daarbij niet alleen om de primaire sector, maar om de gehele keten: uitgangsmateriaal, meststoffen, voedermiddelen, mechanisatie, afzet en verwerking tot voedselproducten. Provincies en andere partijen zijn nog zoekende rondom deze vragen.

⁷ Allen lid van LTO

3 Kenmerken van de landbouw in relatie tot het Natuurnetwerk

3.1 Inleiding: diversiteit binnen de landbouw

We gaan in dit hoofdstuk in op het eerste deel van vraag 2: de belangrijkste kenmerken van de landbouw in relatie tot het Natuurnetwerk. Om de huidige en de potenties van de door provincies (en Rijk) beoogde relatie van de Nederlandse landbouw en natuur - en specifiek het Natuurnetwerk - op waarde te kunnen schatten is het namelijk nodig om meer inzicht te verkrijgen over die landbouw; vooral in de nabijheid van het Natuurnetwerk. Hier zijn namelijk verklaringen te vinden waarom agrariërs wel of geen maatregelen voor natuur willen nemen en wat zij nodig hebben om dit toch in sterkere mate te gaan doen (onderzoeksvragen 2 en 3).

Bij het opzetten van het onderzoek zijn een aantal aannames gedaan. De belangrijkste is dat er – wetende dat er nuancerings te maken zijn en dat er ook sprake kan zijn van graduele overgangen – er sprake is van een tweedeling in de Nederlandse landbouw tussen bedrijven die zich richten op kostenreductie, schaalvergroting, specialisering en technologie en bedrijven die zich richten op waarde, op verbreding, op een directere relatie met de consument en op verbreding (CPB & PBL, 2015; Wiskerke, 2009). Voor het betrekken van de landbouw bij de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk is het van belang met welke groep agrariërs de betreffende provincie te maken krijgt, aangezien hier andere mogelijkheden en beperkingen gelden.

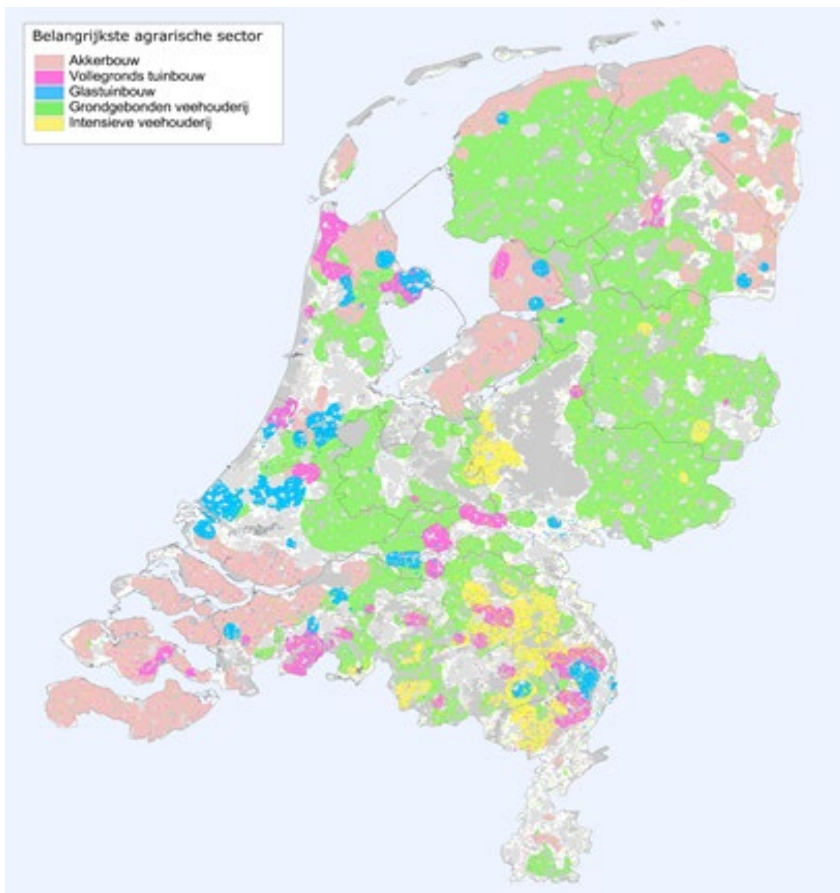
Veruit de grootste groep agrariërs is gespecialiseerd in één (sub)sector en produceert voor voedselbedrijven die leveren aan de retail. Het realiseren van een lage kostprijs en daarmee verbonden van een efficiënte en veelal grootschalige productiewijze horen hierbij. Ongeveer 20% van de landbouwbedrijven kan aangeduid worden als verbreed (bron: GIAB, 2016). Dit zijn bedrijven die aan de overheid gerapporteerd hebben dat zij naast de primaire agrarische activiteit ook nog iets anders doen op het bedrijf, zoals verkoop, verwerking, recreatie, zorg en ook agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer is zelfs veruit de belangrijkste neventak (zie paragraaf 3.2). Van verbrede bedrijven is bekend dat men extensiever werkt en daardoor ook veelal een lagere directe impact op natuur heeft (zie ook 3.3 in dit hoofdstuk); zeker als dit ook biologische bedrijven zijn. Men is deels ook al gewoon om te sturen op natuurlijke processen in de bedrijfsvoering. Er is ook vaker sprake van een directe(re) relatie met de consument, als onderdeel van het verdienmodel van het bedrijf. Ook hebben ze deels andere afnemers dan gespecialiseerde landbouwbedrijven; bijvoorbeeld gemeenten, restaurants, etc. De groep van verbrede en biologische bedrijven is in principe het best in staat om maatregelen in het kader van het Natuurnetwerk te nemen binnen de kaders van de bestaande bedrijfsvoering (Westerink et al. 2018; Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Dat wil niet zeggen dat andere bedrijven niets voor natuur doen of willen doen, gezien dat ongeveer 40% van de bedrijven natuurmaatregelen op hun bedrijf nemen (Bouma et al., 2020); meer dan er in de CBS Landbouwtellingen rapporteren dat zij aan agrarisch natuurbeheer doen. Deze grotere groep is te verklaren door meestal lichtere vormen van natuurmaatregelen, waarbij in het kader van het Natuurnetwerk de interesse meer ligt bij verdergaande vormen gaan. Deze verbrede en biologische bedrijven worden in 4.2.5 nader behandeld. In hoofdstuk 3 kijken we vooral welke verbredingsactiviteiten er zijn en of deze bedrijven geconcentreerd zijn rondom het Natuurnetwerk.

Hieronder gaan we eerst in op verschillen in de landbouw op hoofdlijnen en in het bijzonder op de verschillende sectoren en op verschillen in zogenaamde standaardverdiencapaciteiten (3.2). Daarna gaan we in op de verbrede landbouw (3.3.) en relateren we een analyse van de landbouwstructuur

aan de nabijheid ten opzichte van het Natuurnetwerk (3.4). We sluiten af met bevindingen op hoofdlijnen (3.5).

3.2 Verschillen op hoofdlijnen

In deze paragraaf beogen we de verschillen in de landbouw in te leiden door een hoofdonterscheid in sectoren te behandelen. Daarna gaan we op de verschillen in zogenaamde standaardverdiencapaciteiten die een indicatie geven van waar de grote, gespecialiseerde, intensieve bedrijven te vinden zijn en die waarschijnlijk minder geneigd zijn om verdergaande maatregelen voor natuur te nemen. Hiertoe is gebruik gemaakt van beschikbare landbouwdata. Met name het bestand GIAB (zie Gies et al. 2015) is relevant, aangezien dit de informatie uit de CBS-landbouwstellingen ruimtelijk specifiek maat en in principe herleidbaar tot individuele bedrijven en bedrijfslocaties. Vanwege vertrouwelijkheidsredenen kan er niet gerapporteerd worden op dit niveau, maar bij de analyses komt dit niveau goed van pas. Wel is hier bijvoorbeeld uit af te leiden welk type bedrijf waar dominant is (figuur 3.1). Uit deze kaart – die is opgebouwd uit puntlocaties van bedrijven – komt duidelijk naar voren dat er grote gebieden zijn waar grondgebonden veehouderij en akkerbouw dominant zijn en specifieke gebieden waar sectoren als vollegrondstuinbouw, glastuinbouw en intensieve veehouderij dominant zijn.



Figuur 3.1 Huidige regionale concentratie landbouwsectoren op basis van puntlocaties van individuele landbouwbedrijven (Bron: GIAB, 2015)⁸.

⁸ De witte gebieden zijn gebieden waar geen dominante sector is. De grijze gebieden zijn niet-landbouwgebieden, waaronder natuur en bebouwd gebied.

Een ander relevant aspect is de grootte van de landbouwbedrijven. Hoe groter de bedrijven, hoe groter waarschijnlijk ook de kans dat het om een bedrijf gaat dat op spoor zit van schaalvergroting, specialisering, etc. Om de verschillende soorten agrarische bedrijven te kunnen vergelijken, is bij Wageningen Economic Research een kengetal ontwikkeld, de Standaard Verdien Capaciteit (SVC). Deze is een maatstaf voor de (gestandaardiseerde) toegevoegde waarde⁹. De SVC van een bedrijf geeft de vergoeding van arbeid en kapitaal weer op basis van standaarden, ongeacht wie arbeid of kapitaal levert. Een bedrijf met een SVC van minder dan 25.000 euro wordt aangemerkt als een zeer klein bedrijf (waar minder dan 1 mensjaar aan arbeid voor nodig is) en als zeer groot bij een SVC van meer dan 250.000 euro. De agrarische hoofdtypes verschillen in de gemiddelde standaard verdien capaciteit. Er is een onderscheid te maken naar relatief extensieve bedrijfstypen van akkerbouw en graasdierhouderij en de intensieve sectoren van vollegrondstuinbouw en intensieve veehouderij (zie tabel 3.1)¹⁰. Het verschil wordt mede veroorzaakt doordat akkerbouw en graasdierbedrijven meer kleine, hobbymatige bedrijven hebben, die de gemiddelde bedrijfsomvang omlaag brengen. Bij de tuinbouw- en intensieve veehouderij vinden we relatief weinig hobbymatige bedrijven.

Tabel 3.1 Gemiddelde standaard verdien capaciteit per ha en bedrijf per agrarisch bedrijfstype¹¹.

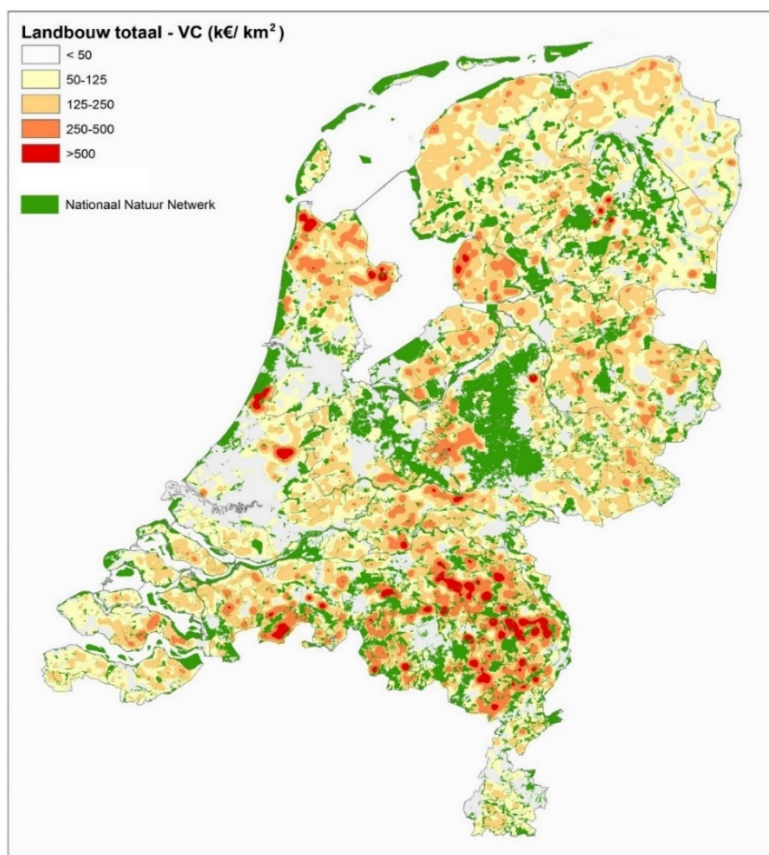
	SVC/ ha	SVC /bedrijf
Akkerbouw	1349	59
Vollegrondstuinbouw & Graasdierhouderij	8820	145
Intensieve veehouderij	1597	73
Totaal	6273	108
	2297	85

Deze verschillen tussen de sectoren in verdien capaciteit zijn ook terug te vinden als we het ruimtelijk weergeven (zie figuur 3.2). De hoogste verdien capaciteiten zijn o.a. te vinden in Noord-Brabant, De Bollenstreek, Boskoop, en Noord-Holland Noord. Dat zijn niet toevallig gebieden met relatief veel vollegrondstuinbouw of intensieve veehouderij (zie ook figuur 3.2). En de gebieden met de laagste verdien capaciteiten zijn gebieden met relatief veel akkerbouw en graasdierhouderij. Binnen deze sectoren bestaan wel verschillen, waarbij met name in Noord-Nederland en Flevoland de verdien capaciteiten wat hoger liggen. Glastuinbouw is uit deze analyse gehouden, aangezien de verdien capaciteiten hier veel hoger liggen, terwijl de mogelijkheden voor deze bedrijven om natuurmaatregelen te nemen beperkt zijn.

⁹ Het betreft een berekende waarde. Het gaat om de opbrengt + productiekosten. Toegevoegde waarde uit andere activiteiten dan landbouwproductie worden niet meegenomen. Dat geldt ook voor verwerkende of verbredingsactiviteiten op het bedrijf. Schuldenlast wordt ook niet meegenomen. Het kan dus zijn, dat een bedrijf een hoge SVC heeft, maar ook veel vreemd vermogen heeft geïnvesteerd in het bedrijf, terwijl een kleiner bedrijf dat niet heeft en bovendien neveninkomsten heeft. De SVC tendert dus naar een positiever oordeel als er veel landbouwproductie is. Zie Van Everdingen (2015) voor een toelichting op de SVC of www.agrimatie.nl.

¹⁰ De glastuinbouw is hierbuiten gehouden, maar daar zijn de hoogste verdien capaciteiten te vinden. Zie www.agrimatie.nl

¹¹ Exclusief glastuinbouw



Figuur 3.2 Verdien capaciteit per hectare.

3.3 Verbrede landbouw

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verbrede landbouw om een beeld te krijgen van hoeveel waar de bedrijven zijn die relatief meer geneigd zouden moeten zijn om maatregelen voor natuur te nemen. Eerst wordt verbrede landbouw geïntroduceerd en wordt behandeld welke verbredingstakken er nog meer zijn naast agrarisch natuurbeheer (3.3.2), dan wordt ingegaan op de overige verbredingstakken (3.3.3) en tot slotte op waar relatief hoge concentraties van verbrede en natuurinclusieve bedrijven gevestigd zijn.

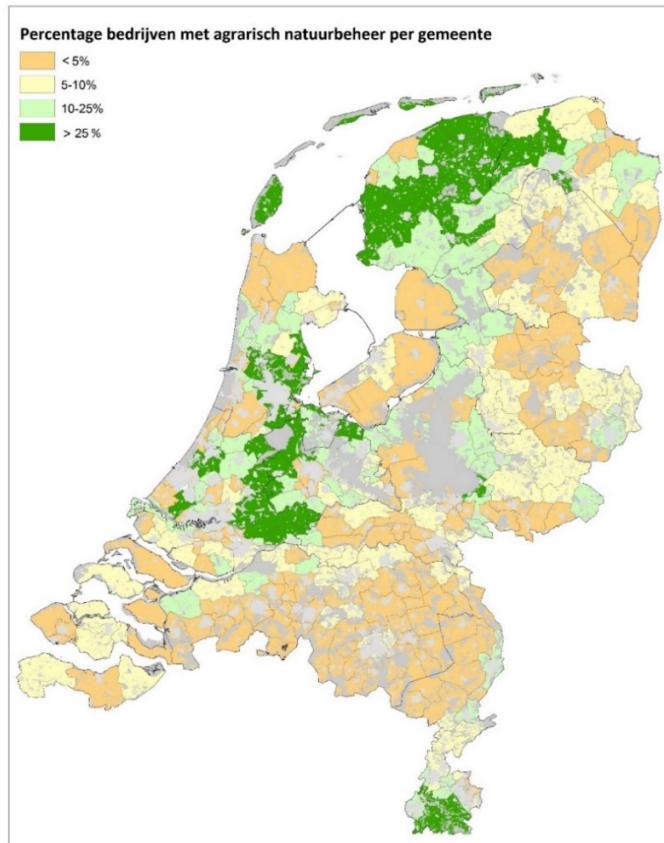
3.3.2 Verbrede landbouw en agrarisch natuurbeheer

Aangezien natuurinclusieve landbouw een relatief nieuw en open concept is dat niet zomaar te vinden is in de landbouwdata moest deze groep via een omweg geïdentificeerd worden. Daarom kwamen we uit bij welke verbredingstakken landbouwbedrijven hebben, waaronder agrarisch natuurbeheer. Dat zijn deels gangbare bedrijven die een grotendeels los van de rest van het bedrijf staande neventak hebben, zoals er ook ondernemers zijn die een bijbaan hebben. Als de neventakken in elkaar grijpen en gezamenlijk een verdienmodel vormen spreken we over multifunctionele landbouw. Dat is de groep waar we vooral in geïnteresseerd zijn als hier tenminste ook natuuractiviteiten bij betrokken zijn. Dit zijn immers bedrijven die nu al een verdienmodel rondom natuuractiviteiten en voedselproductie tot stand hebben gebracht. In paragraaf 3.2 proberen we deze groep in de vingers te krijgen.

De belangrijkste verbredingstak en de meest relevante voor natuur is het agrarisch natuurbeheer. Nederland heeft in 2016 in totaal ruim 52 duizend agrarische bedrijven (exclusief glastuinbouw). Daarvan doen 5.265 bedrijven aan agrarisch natuurbeheer, ofwel een aandeel van 10% (zie tabel 3.2). Relatief veel van de bedrijven met agrarisch natuurbeheer zijn melkveebedrijven (3061), van alle melkveebedrijven doet 19% aan agrarisch natuurbeheer. Bij de andere (hoofd)bedrijfstypen is het aandeel bedrijven dat aan agrarisch natuurbeheer doet aanmerkelijk lager, Akkerbouw: 6%; Vollegrondstuinbouw/fruitteelt: 2%; Overige grondgebonden veehouderij: 11% en intensieve veehouderijbedrijven: 4%.

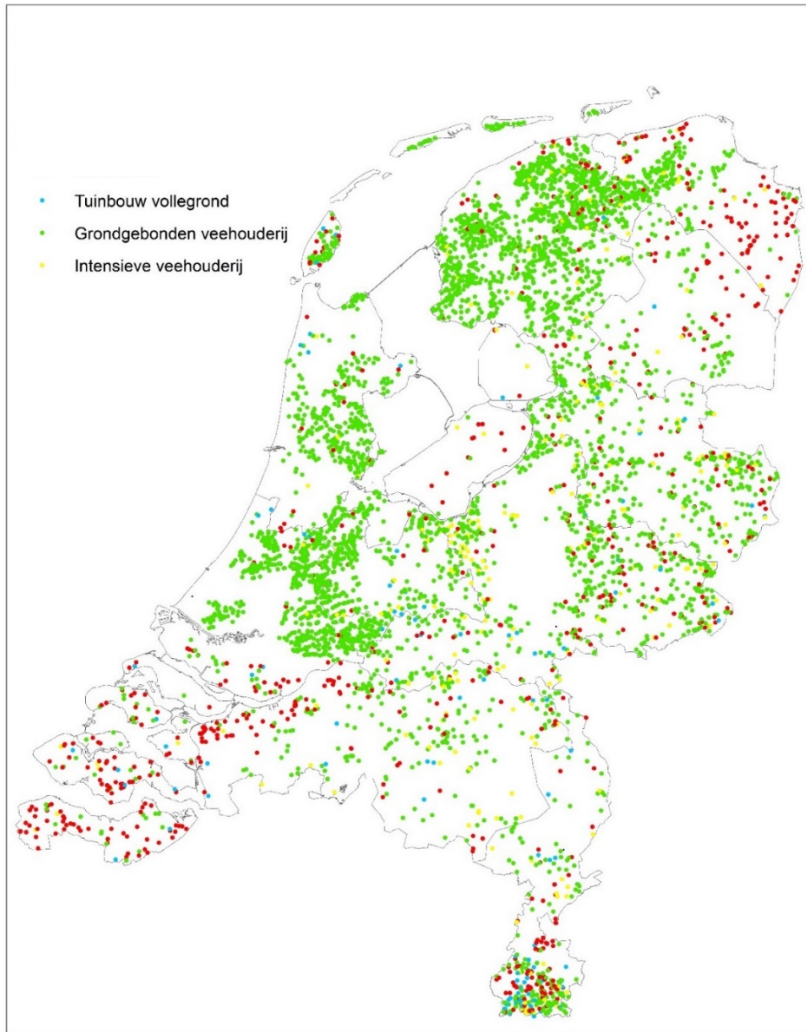
Tabel 3.2 Aantal en percentage bedrijven met agrarisch natuurbeheer.

	Alle bedrijfstypen		Melkveehouderij	
	Aantal	%	Aantal	%
Nederland	5265	10%	3061	19%
Groningen	374	14%	207	23%
Friesland	1259	29%	969	36%
Drenthe	141	5%	62	6%
Flevoland	23	1%	4	2%
Overijssel	473	7%	257	9%
Gelderland	651	7%	318	12%
Utrecht	393	18%	290	27%
Noord-Holland	471	14%	242	25%
Zuid-Holland	677	19%	488	41%
Zeeland	155	5%	19	10%
Noord-Brabant	313	3%	119	5%
Limburg	335	9%	86	18%



Figuur 3.3 Percentage bedrijven met agrarisch natuurbeheer per gemeente.

Procentueel (zie figuur 3.3) en absoluut (zie tabel 3.2) heeft Friesland de meeste bedrijven met agrarisch natuurbeheer, Flevoland de minste. Ook binnen de melkveehouderij heeft Friesland het hoogste aantal, procentueel echter heeft Zuid-Holland een hoger aandeel, 41% van de melkveebedrijven doet er aan agrarisch natuurbeheer tegen 36% in Friesland en 19% landelijk. Het zijn vooral gebieden in Groningen, Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en (zuid) Limburg. Met name de provincies van de hoge zandgronden, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant hebben weinig landbouwpercelen en dientengevolge een veel minder bedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen. Het lage aandeel in Flevoland en Zeeland wordt deels bepaald doordat de landbouw er hoofzakelijk uit akkerbouw bestaat en dat er (mede daardoor) maar weinig percelen agrarisch natuurbeheer zijn.



Figuur 3.4 Landbouwbedrijven met agrarisch natuurbeheer per hoofdtype.

De kaart van figuur 3.4 laat zien dat in de gebieden met veel agrarisch natuurbeheer dit vooral wordt gedaan door grondgebonden veehouderijbedrijven. Zuid-Limburg vormt een uitzondering, daar zijn naar verhouding ook veel akkerbouw-, fruitteelt- (hier gerekend tot vollegronds tuinbouw) en intensieve veehouderijbedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen. Het gaat hierom zelf-gerapporteerde gegevens over 2016. Dit is echter vergeleken met de percelenregistratie van RVO en dat komt overeen met dit beeld. Een beperking is wel dat het hier om bedrijven gaat die deelnemen aan het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Hieruit is te verklaren dat Bouma et al (2020) op een aanmerkelijk hoger percentage uitkomt van bedrijven die natuurmaatregelen nemen op het

bedrijf (40% voor de gehele landbouw). Hier kunnen immers ook bedrijven bij zitten die niet deelnemen aan dit stelsel, maar toch aan agrarisch natuurbeheer doen.

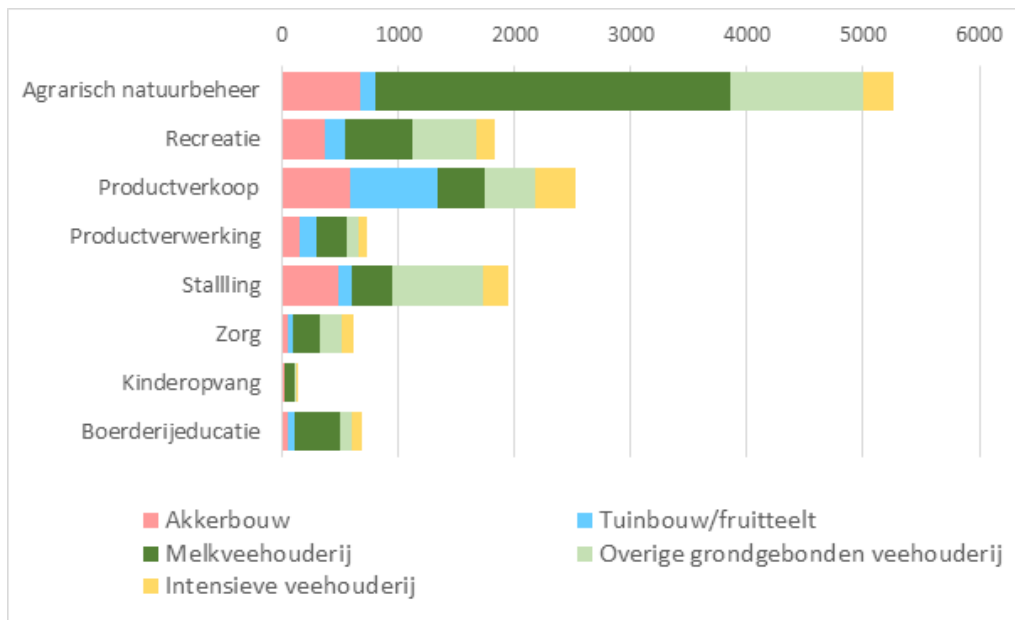
3.3.3 Overige verbredingstakken

Naast agrarisch natuurbeheer worden als verbredingstakken beschouwd: recreatie, verkoop- en verwerking van producten, stalling, zorg, kinderopvang en boerderijeducatie. Van de agrarische bedrijven in Nederland blijkt ruim 10 duizend ofwel 20% ten minste één van de genoemde verbredingstakken uit te oefenen. Tabel 3.4 geeft een overzicht van het aantal verbrede bedrijven per bedrijfstype.

Tabel 3.3 Aantal en aandeel verbrede bedrijven inclusief agrarisch natuurbeheer per hoofdtype.

	Aantal	Aandeel
Akkerbouw	1911	16.1%
Tuinbouw/ fruitteelt	1069	17.6%
Melkveebedrijven	4211	25.2%
Overige grondgebonden veehouderij	2493	23.2%
Intensieve veehouderij	924	12.4%
Totaal	10607	20.2%

Meer dan de helft van de verbrede bedrijven zijn grondgebonden veehouderijbedrijven. Van de grondgebonden veehouderijbedrijven in Nederland is ca. een kwart als verbreed aan te geven, voor de melkveehouderij ligt het aandeel nog iets hoger. De andere bedrijfstypen zijn weliswaar minder vaak verbreed maar het verschil tussen de sectoren is kleiner dan bij het agrarisch natuurbeheer. Onderstaande figuur 3.5 geeft het aantal bedrijven per (hoofd)bedrijfstype voor de verschillende verbredingstakken.



Figuur 3.5 Aantal verbrede bedrijven per hoofdbedrijfstype NL.

De meeste bedrijven met verbreding, ca. 80%, hebben een specifieke tak, circa 20% combineert 2 of meer verbredingstakken. Tabel 3.4 geeft per verbredingstak het aantal bedrijven en ook welk deel

ervan alleen de betreffende tak uitoefent en welk deel ervan het combineert met respectievelijk 1, 2 of meer dan 2 andere takken.

Tabel 3.4 Aantal bedrijven per verbredingstak en aandeel dat het combineert met ander verbredingstakken.

	Aantal	Aandeel met aantal andere verbredingstakken			
		0	1	2	3 tot 5
Agrarisch natuurbeheer	5265	78%	15%	4%	3%
Recreatie	1822	48%	31%	12%	10%
Productverkoop	2527	58%	24%	11%	7%
Productverwerking	721	25%	37%	20%	19%
Stalling	1937	65%	27%	5%	3%
Zorg	607	47%	27%	13%	13%
Kinderopvang	139	60%	27%	6%	7%
Boerderijeducatie	678	23%	34%	21%	22%
Totaal verbreed	10607	79%	15%	4%	2%

Tabel 3.4 maakt net als figuur 3.5 duidelijk dat agrarisch natuurbeheer de meest voorkomende verbredingstak is, bijna de helft van de alle verbrede bedrijven doet aan agrarisch natuurbeheer. Het grootste deel van de bedrijven met agrarisch natuurbeheer (78%) heeft dit als enige verbredingstak, 15% van de verbrede bedrijven combineert het met 1 andere tak en 7% met meer dan 2 andere takken. Verbredingsactiviteiten die het meest worden gecombineerd met een andere tak zijn: boerderijeducatie, productverwerking, zorg en recreatie. Net als agrarisch natuurbeheer worden stalling, kinderopvang en productverkoop het vaakst solitair uitgeoefend, naast de landbouwproductie.

Wat is de relatie tussen de (agrarische) productieomvang van de bedrijven en de mate van verbreding, het gaat hier per slot van rekening om een verbreding van de inkomensbasis, waardoor het in de verwachting ligt dat vooral kleinere bedrijven een verbredingstak uitoefenen, klopt deze aanname? Tabel 3.5 geeft de gemiddelde productieomvang (SVC/ bedrijf) en bedrijfsgrootte (ha/bedrijf) voor afzonderlijke verbredingstakken.

Tabel 3.5 Structuurkenmerken agrarische bedrijven per verbredingsactiviteit.

	Gem. SVC/bedrijf	Gem. ha	Gem. SVC/ha
Agrarisch natuurbeheer	93	55	1.7
Recreatie	61	35	1.7
Productverkoop	85	34	2.5
Productverwerking	106	47	2.3
Stalling	40	27	1.5
Zorg	65	39	1.7
Kinderopvang	74	39	1.9
Boerderijeducatie	102	53	1.9
Totaal verbreed	81	42	1.9
Totaal bedrijven	90	36	2.5

Het gemiddelde landbouwbedrijf in Nederland had in 2016 een productieomvang van 90.000 euro en een bedrijfsgrootte van 36 ha. Bedrijven met boerderijeducatie, productverwerking en agrarisch natuurbeheer blijken een gemiddelde SVC te hebben boven het landelijk gemiddelde. Deze takken worden dus uitgeoefend door gemiddeld grotere bedrijven. Stalling, recreatie en zorg blijken vooral door gemiddeld kleinere bedrijven te worden uitgeoefend. Het kengetal van de gemiddelde SVC per ha is interessant omdat deze aangeeft of deze bedrijven een relatief extensief grondgebruik hebben-

ofwel vooral worden uitgeoefend door de grondgebonden bedrijfstypen, dan wel relatief intensief, dus naar verhouding vaker worden uitgeoefend door vollegronds tuinbouw (en/of intensieve veehouderij) bedrijven. Over het geheel worden de meeste verbredingstakken vaker uitgeoefend door grondgebonden veehouderijbedrijven, relatief extensieve bedrijven met een gemiddeld SVC ruim onder het landelijk gemiddelde (van alle agrarische bedrijven exclusief Glastuinbouw samen). Productverkoop- en verwerking vormen een uitzondering, deze takken worden vaker uitgeoefend door tuinbouw-/fruitteelt bedrijven, een bedrijfstype met een relatief hoge SVC/ha (zie figuur 3.6).

Tabel 3.5 geeft de mate waarin de afzonderlijke verbredingstakken worden uitgeoefend per (hoofd)bedrijfstype uitgedrukt als indexcijfer. Per tak is het gemiddelde van de bedrijfstypen samen gelijk aan 100. Zo ontstaat een beeld bij welke sector een bepaalde activiteit het meest/minst voorkomt. Opvallend is dat agrarisch natuurbeheer, kinderopvang en boerderij educatie het meest uitgeoefend worden door melkveebedrijven. Stalling, zorg en recreatie wordt het meest gedaan bij door overige grondgebonden veehouderijbedrijven.

Tabel 3.6 *Relatieve aandeel verbrede bedrijven per (hoofd)bedrijfstype (100=NI gemiddeld).*

	Akkerbouw	Tuinbouw/ fruitteelt	Melkvee- houderij	Overige grond- gebonden veehouderij	Intensieve veehouderij
Agrarisch natuurbeheer	56	21	185	107	36
Recreatie	89	80	103	147	59
Productverkoop	101	262	51	84	99
Productverwerking	95	163	116	67	69
Stalling	109	58	57	196	79
Zorg	37	56	122	155	108
Kinderopvang	42	25	186	92	76
Boerderijeducatie	33	72	182	75	84
Totaal verbreed	80	88	127	115	61

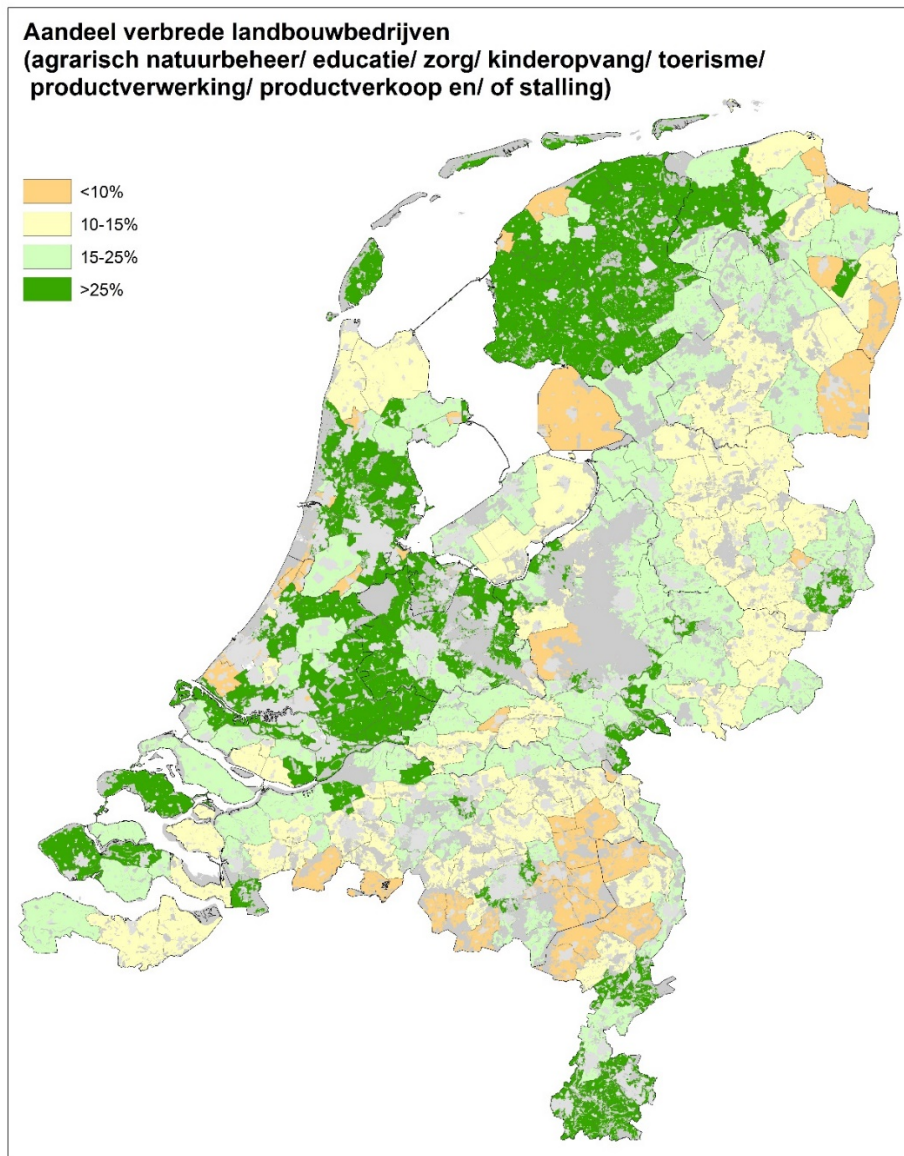
3.3.4 Concentratiegebieden verbrede landbouw

Landelijk is 1 op de 5 landbouwbedrijven in Nederland als verbreed aan te geven. In tabel 3.6 wordt aangegeven hoe dit per provincie zit. We zijn dan dat dit varieert tussen de 11% in Flevoland en 34% in Friesland, waarbij Utrecht en Zuid-Holland ook provincies zijn met relatief veel verbrede landbouwbedrijven. In bijlage 5 wordt dit per verbredingstak weergegeven (exclusief agrarisch natuurbeheer).

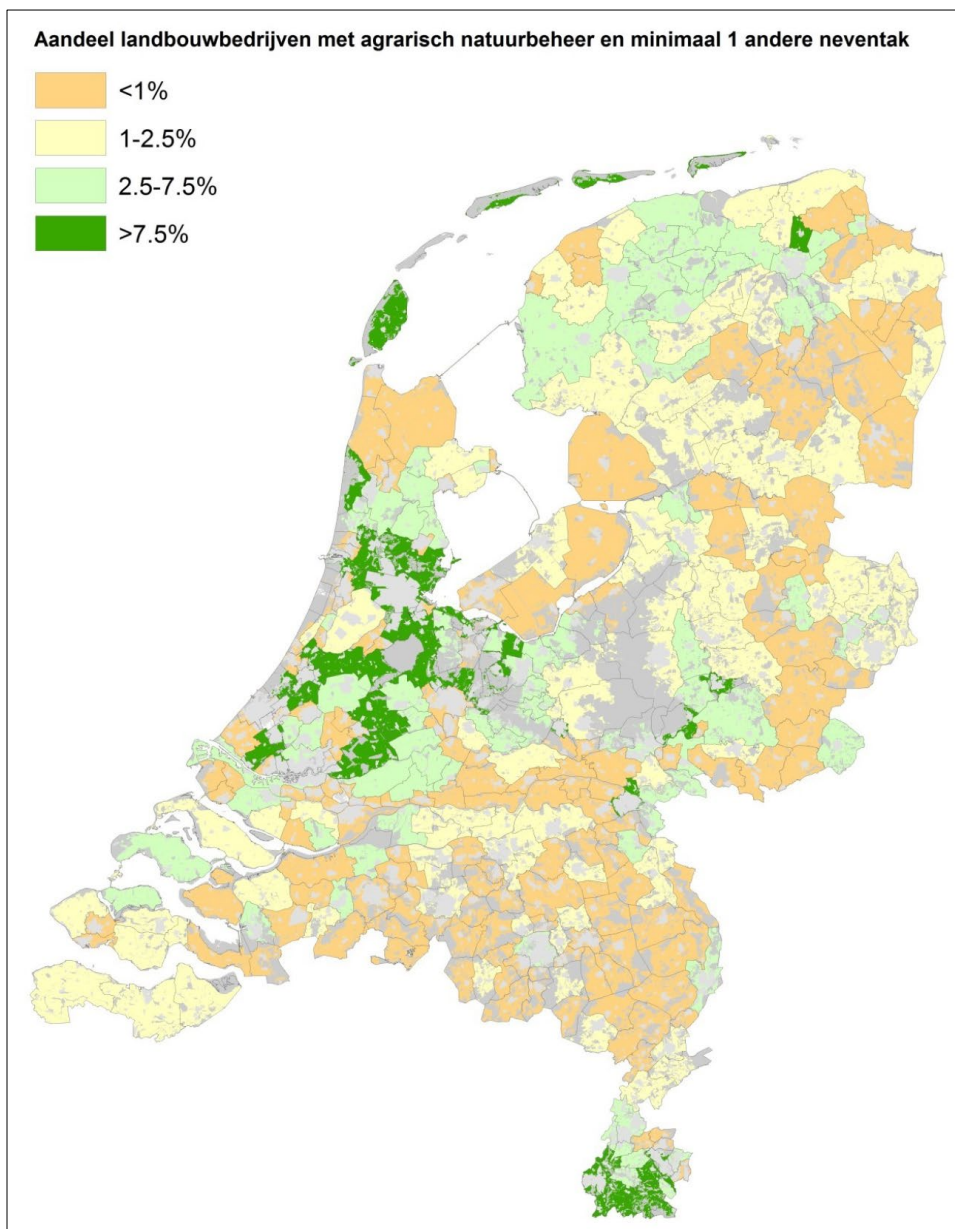
Tabel 3.7 Totaal verbreed.

	<i>Aantal bedrijven</i>	<i>Aandeel</i>
Groningen	534	21%
Friesland	1496	34%
Drenthe	391	14%
Flevoland	180	11%
Overijssel	1058	15%
Gelderland	1584	18%
Utrecht	707	32%
Noord-Holland	891	27%
Zuid-Holland	1081	30%
Zeeland	622	22%
Noord-Brabant	1293	14%
Limburg	770	21%
Nederland	10607	20%

Als we de bovenstaande informatie ruimtelijk weergeven, dan ontstaat het beeld dat in figuur 3.7 wordt geschetst. Dit zijn nog niet de bedrijven die al iets met natuur doen. Die zitten er wel in, maar het kan ook om bedrijven gaan die alleen een camping of caravan stalling hebben naast het landbouwbedrijf. In figuur 3.8 zijn de bedrijven weergegeven die en aan agrarisch natuurbeheer doen en minimaal nog een andere verbredingstak uitoefenen. Dit zijn bedrijven die enigszins als multifunctioneel te zien zijn en die agrarisch natuurbeheer met meerdere verdienmodellen hebben weten te verknopen. Dan wordt het ruimtelijk beeld plotseling heel anders. Ten eerste vallen de gebieden weg die geen of nauwelijks agrarisch natuurbeheer kennen omdat hier geen leefgebieden zijn aangewezen in het kader van stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dat is ook een beperking van deze kaart. We hebben waarschijnlijk wat onderschat wat er hierbuiten plaatsvindt. Bovendien zien we nu een beeld van clustering rondom de grote steden en een aantal toeristische hotspots, zoals Texel, de IJsselvallei en Zuid-Limburg. Met deze kaart ontstaat een indicatie voor de regio's waar meer kansen voor het betrekken van landbouw bij natuur zich bevinden. Ook ontstaat een beeld van wat de echte productiegebieden zijn met weinig verbreding, zoals Noord-Holland Noord, Flevoland, Veenkoloniën, Zuidwest Nederland, oost-Brabant en midden- en noord-Limburg. Het is niet gezegd dat hier geen kansen voor natuur liggen, maar die zijn in ieder geval wel anders dan bij de verbrede of multifunctionele landbouw.



Figuur 3.7 *Verbrede landbouw per gemeente (bron: GIAB, 2016).*



Figuur 3.8 Aandeel bedrijven met agrarisch natuurbeheer plus minimaal een andere verbredingstak (bron: GIAB, 2016).

De informatie in paragraaf 4.2 is nog niet gerelateerd aan het Natuurnetwerk. Dat is het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.4 De landbouw rondom het Natuurnetwerk Nederland (NNN)

3.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is een beeld geschetst van de verbrede landbouw. Dit is niet speciaal toegespitst op het Natuurnetwerk. In deze paragraaf gaan we verkennen of er in de nabijheid van het

Natuurnetwerk een andere landbouw aanwezig is dan gemiddeld in Nederland het geval is. Hiermee krijgen we een beeld van of daar waar maatregelen voor het Natuurnetwerk gewenst zijn ook bedrijven zitten die hier relatief eenvoudig invulling aan kunnen geven. Om een beeld te krijgen van de landbouw rondom het Natuurnetwerk is met behulp van de GIAB-database een analyse gedaan naar specifieke kenmerken die een goed beeld geven van de landbouwstructuur:

1. Type agrarische bedrijvigheid: akkerbouw, graasdierhouderij, intensieve veehouderij en tuinbouw;
2. Intensiteit van het agrarisch grondgebruik en bedrijfsomvang
3. Dieraantallen;
4. Grondbezit: eigendom of pacht;
5. Leeftijd bedrijfshoofd als indicatie voor de bedrijfsopvolging; en
6. Aandeel biologische landbouw.

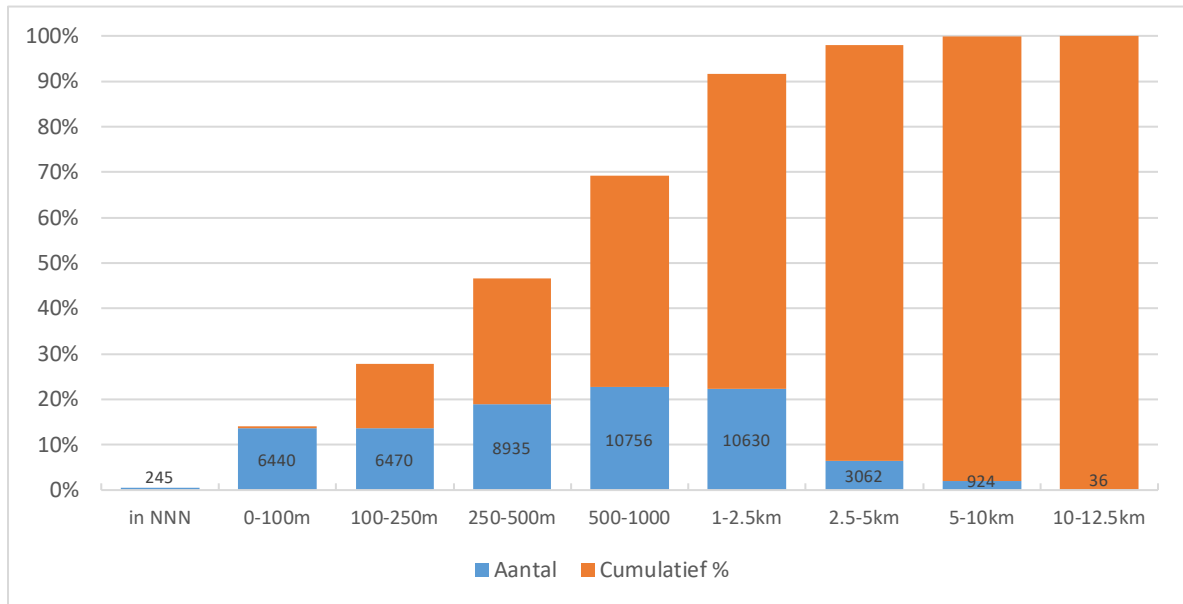
Van het bestand met agrarische bedrijven uit GIAB is een 'overlay' gemaakt met de kaart van het Natuurnetwerk en is op basis van de locatie van het bedrijf de afstand bepaald tot de grens van het Natuurnetwerk. In de analyse is er impliciet van uitgegaan dat de landbouwgronden zich direct rondom het bedrijf bevinden, aangezien de bedrijfsinformatie gekoppeld is aan de locatie van de bedrijfsgebouwen. De bedrijven zijn in het bestand vervolgens ingedeeld naar 'afstandsklassen' waarmee voorliggende analyse is uitgevoerd. Naast het landelijk beeld is van de specifieke kenmerken van de landbouwstructuur een differentiatie gemaakt naar provincies, dit mede omdat de huidige beleidsontwikkeling vooral op het provinciale niveau plaats vindt. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de meest recente informatie (2016), maar voor sommige onderdelen moest gebruik gemaakt worden van gegevens uit 2015, omdat deze niet in het 2016-bestand opgenomen zijn.

Paragraaf 4.3.2 geeft een overzicht van het aantal bedrijven op verschillende afstanden van het Natuurnetwerk. Voor de provincies wordt de gemiddelde afstand van de agrarische bedrijven gerelateerd aan de oppervlakte van het Natuurnetwerk en wordt de 'mate van verweving' tussen de landbouw en het Natuurnetwerk nader getypeerd. Paragraaf 4.3.3 gaat in op de intensiteit van het agrarisch grondgebruik en de bedrijfsomvang in de afzonderlijke zones rond het Natuurnetwerk. Daarbij wordt ingezoomd op de afzonderlijke bedrijfstypen van uit de vraagstelling of er een relatie is tussen de aanwezigheid van het bedrijfstype en de afstand tot het natuur netwerk, is dicht bij het Natuurnetwerk bijvoorbeeld meer intensieve veehouderij gesitueerd dan ver weg? Paragraaf 4.3.4 geeft een overzicht van de dieraantallen in de afzonderlijke zones rond het Natuurnetwerk. Per diercategorie wordt de frequentieverdeling per zone en provincie gegeven. Paragraaf 4.3.5 geeft de verhouding tussen eigendom en pacht van de landbouwgrond vanuit de vraag of er tussen de zones verschillen zijn in de mate waarin agrariërs de grond in eigendom hebben dan wel pachten. Paragraaf 4.3.6 behandelt de gemiddelde leeftijd van de agrariërs om na te gaan of hier in verschillen bestaan tussen de afzonderlijke zones. Een gemiddeld lage leeftijd duidt in dit verband op een vitale landbouw met een goede opvolgingssituatie, een relatief hoge leeftijd op het omgekeerde. Paragraaf 4.3.7 gaat in op de mate waarin biologische landbouw aanwezig is in de verschillende zones rond het Natuurnetwerk. Een hoog aandeel biologische landbouw duidt in dit verband op bereidwilligheid van ondernemers voor natuurinclusieve landbouw. Paragraaf 4.3.8 sluit het hoofdstuk af met de belangrijkste bevindingen van de analyse.

3.4.2 Afstand agrarische bedrijven tot Nationaal Natuur Netwerk

De gemiddelde afstand van het agrarisch bedrijf tot het Natuurnetwerk is 965m (standaarddeviatie: 1235 meter). De mediaan waarde is 540 meter; ofwel 50% van de bedrijven ligt op een afstand van minder dan 540 meter van het Natuurnetwerk. Figuur 3.10 laat het aantal agrarische bedrijven zien per afstand klasse tot het Natuurnetwerk. Binnen het Natuurnetwerk liggen 245 landbouwbedrijven (= 0,5%); 6640 bedrijven (14%) liggen op een afstand minder dan 100 meter; 28% van de bedrijven ligt

binnen 250m van het NNN, 47% binnen 500m en 70% binnen 1000 meter van het Natuurnetwerk ligt. Minder dan 10% van de bedrijven liggen op een afstand van meer dan 2,5 kilometer tot het Natuurnetwerk.



Figuur 3.10 Aantal agrarische bedrijven (NL) en % (cumulatief) voor verschillende afstanden tot het Natuurnetwerk

De gemiddelde afstand van de bedrijven tot het Natuurnetwerk verschilt vrij sterk per provincie. Dit hangt onder meer samen met verschillen in de oppervlakte van het Natuurnetwerk en het aandeel van het grondgebied dat daardoor per provincie wordt ingenomen. Tabel 3.8 geeft de gemiddelde afstand van de landbouwbedrijven tot het Natuurnetwerk uitgesplitst naar de provincie en het aandeel van de landoppervlakte dat het Natuurnetwerk er beslaat.

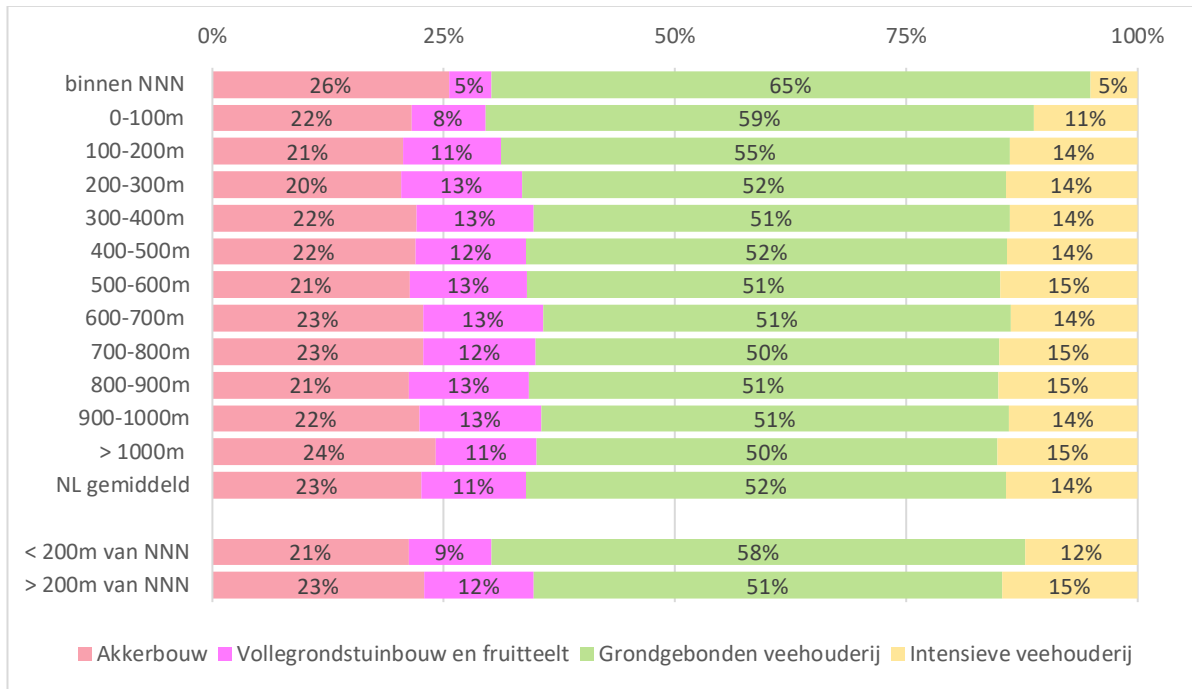
Tabel 3.8 Gemiddelde afstand agrarische bedrijven tot het Nationaal Natuur Netwerk en het aandeel van het (land)oppervlakte Natuurnetwerk per provincie.

	Gemiddelde afstand tot NNN (m)	% oppervlakte van het NNN
Groningen	3139	6.6%
Friesland	1869	18.2%
Drenthe	924	26.8%
Overijssel	1110	18.1%
Flevoland	1607	17.9%
Gelderland	652	27.4%
Utrecht	606	24.5%
Noord-Holland	1122	19.6%
Zuid-Holland	793	12.4%
Zeeland	565	11.6%
Noord-	410	24.9%
Limburg	576	22.9%
Nederland	964	20.2%

Groningen heeft met een aandeel van 6.6% van het landoppervlak een relatief gering oppervlakte Natuurnetwerk. De gemiddelde afstand van de agrarische bedrijven tot het Natuurnetwerk ligt er met ruim 3 kilometer meer dan een factor 3 boven het landelijk gemiddelde. De provincie met het hoogste aandeel Natuurnetwerk is Gelderland, 27.4% van het landoppervlak. De gemiddelde afstand van de Gelderse landbouwbedrijven ligt met 652 meter ruim onder het landelijk gemiddelde maar is van alle provincies niet de laagste. In Noord-Brabant is de gemiddelde afstand 410 meter, terwijl het aandeel Natuurnetwerk er enkel procenten lager is. Het verschil in gemiddelde afstand tussen deze provincies wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat Gelderland een groot aaneengesloten natuurgebied heeft (de

Veluwe) met daarbinnen nauwelijks agrarische activiteit. Voor Noord-Brabant geldt een meer versnipperde ligging van het NNN waardoor landbouw en natuur meer met elkaar zijn verweven.

Figuur 3.11 geeft de mate waarin afzonderlijke (hoofd)bedrijfstypen in de zones vanaf het Natuurnetwerk aanwezig zijn. Opvallend is dat de verschillen relatief gering zijn. Tot 200 meter is er een wat afwijkend beeld, vooral binnen het Natuurnetwerk, maar daar zitten maar heel weinig bedrijven.



Figuur 3.11 Procentuele verdeling hoofdbedrijfstypen in relatie tot de ligging van het bedrijf vanaf het NNN.

Wat opvalt in figuur 3.11 is dat in de zones tot 200 meter van het Natuurnetwerk, grondgebonden veehouderij een relatief hoog aandeel heeft, terwijl de andere sectoren minder zijn vertegenwoordigd. Desalniettemin hebben de intensieven sectoren (vollegrondstuintbouw en intensieve veehouderij) in de zone 100-200m al een aandeel dat gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Binnen het NNN zijn er naar verhouding meer graasdier- en akkerbouwbedrijven zijn gevestigd, terwijl de intensieve veehouderij en tuinbouw er naar verhouding minder vaak voorkomen (zie figuur 3.11).

De volgende verdiepingsslag is om te kijken naar de structuurkenmerken per hoofdbedrijfstype. Er is voor gekozen om te kijken wat de verschillen zijn tussen drie afstand zones voor de ligging van de bedrijven: <200 meter, 200-1000 meter en > 1000 meter vanaf het Natuurnetwerk.

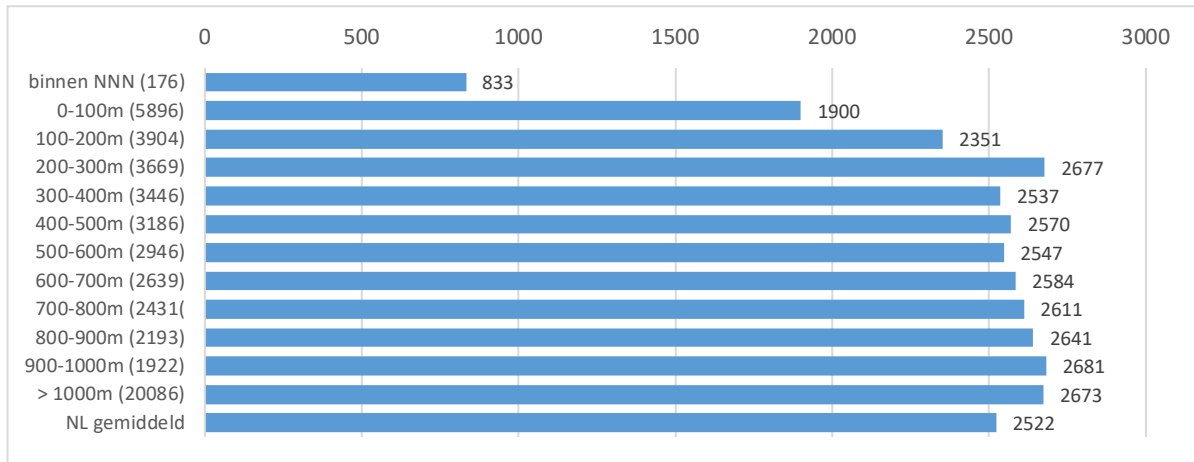
Achtereenvolgens zijn voor deze zones bepaald:

- De intensiteit van het agrarisch grondgebruik (bedrijfs grootte per ha)
- De gemiddelde Verdien capaciteit (€/bedrijf)
- De gemiddelde intensiteit van het agrarisch grondgebruik (€/ha)
- Aandeel biologische bedrijven
- Aandeel verbrede bedrijven

3.4.3 Intensiteit agrarisch grondgebruik

Figuur 3.12 geeft de intensiteit van het grondegebruik uitgedrukt als de SVC/ha in relatie tot de afstand van de bedrijven tot het Natuurnetwerk, tussen haakjes is aangegeven het aantal bedrijven

dat binnen de klasse valt. De bedrijven met een afstand > 1000 meter van het Natuurnetwerk zijn hier samengenomen in de laatste klasse, aangezien onze interesse minder uitgaat naar de bedrijven op grotere afstand van het Natuurnetwerk.



Figuur 3.12 Gemiddelde intensiteit van het agrarisch grondgebruik (SVC in €/ha) in relatie tot de ligging van het bedrijf vanaf het NNN (gegevens uit 2016).

Figuur 3.12 laat zien dat de intensiteit van het grondgebruik van bedrijven binnen het NNN duidelijk lager is dan erbuiten en het NL gemiddelde. Ook in de zone 0-100m en 100-200m is de intensiteit respectievelijk 25% en 7% onder het landelijk gemiddeld. Vanaf 200m zijn de verschillen tussen de zones echter uiterst gering. De gemiddelde intensiteit van het grondgebruik van de bedrijven is in de zones > 200m van het NNN hoger dan het landelijk gemiddelde. Het betekent dat in de zone tot 200 meter van het NNN de gemiddelde SVC/ha € 2037 bedraagt en in de zone > 200 meter ligt het gemiddelde op 2637 €/ha, een verschil van gemiddeld € 600,- per hectare.

In aanvulling op het aantal bedrijven kan ook de grootte van de bedrijven in hectares en verdien capaciteit uitgesplitst worden naar sector (tabel 3.9 en tabel 3.10). Dat geeft een beeld van de grondintensiteit, de productieomvang en de relatieve verdeling per agrarisch bedrijfstype in de verschillende zones.

Tabel 3.9 Gemiddelde bedrijfsgrootte (ha/bedrijf) zone tot het NNN.

	< 200 m	200-1000 m	> 1000 m	NL gemiddeld
Akkerbouw	38	40	47	42
Volleggrondstuinbouw	16	17	19	18
Grondgebonden veehouderij	42	41	42	41
Intensieve veehouderij	18	18	17	18
Totaal	36	34	37	36

Gerekend over alle sectoren verschilt de gemiddelde bedrijfsgrootte maar weinig tussen de zones. De akkerbouwbedrijven laten de grootse variatie zien. Het lijkt waarschijnlijk dat de trend van gemiddeld grotere bedrijven op groter afstand van het NNN wordt verklaard door het feit dat de grootschalige akkerbouwgebieden op de zeekleigronden van Groningen, Zeeland en Flevoland maar weinig Natuurnetwerk hebben. Voor de andere sectoren verandert de gemiddeld bedrijfsgrootte tussen de zones maar weinig.

Tabel 3.10 Gemiddelde Verdiencapaciteit (x 1000€)/bedrijf).

	< 200 m	200-1000 m	> 1000 m	NL gemiddeld
Akkerbouw	51	60	79	66
Vollegroondstuinbouw	140	160	185	166
Grondgebonden veehouderij	62	74	80	74
Intensieve veehouderij	109	127	127	124
Totaal	73	89	99	90

Over de sectoren heen is er een trend dat de gemiddelde SVC/bedrijf toeneemt met de afstand tot het Natuurnetwerk. Ook hier geldt dat de variatie het groots is bij de akkerbouwbedrijven. In tegenstelling tot de bedrijfsgrootte is de gemiddelde SVC/bedrijf in de zone tot 200 meter van het Natuurnetwerk lager dan gemiddeld. Zo blijkt voor alle vier sectoren dat de gemiddelde SVC/bedrijf in de zone <200 meter ca. 20% lager is dan gemiddeld. In de zone 200-1000 meter ligt de gemiddelde SVC/bedrijf nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. In de zone >1000 meter ligt de gemiddelde SVC/bedrijf vooral voor hoger voor akkerbouw en vollegroondstuinbouw. Voor de veehouderijbedrijven is het verschil relatief kleiner

Tabel 3.11 Gemiddelde intensiteit van het agrarisch grondgebruik (SVC x 1000€/ha).

	< 200 m	200-1000 m	> 1000 m	NL gemiddeld
Akkerbouw	1.3	1.5	1.7	1.6
Vollegroondstuinbouw	8.9	9.3	9.8	9.5
Grondgebonden veehouderij	1.5	1.8	1.9	1.8
Intensieve veehouderij	6.2	6.9	7.3	6.9
Totaal	2.0	2.6	2.7	2.5

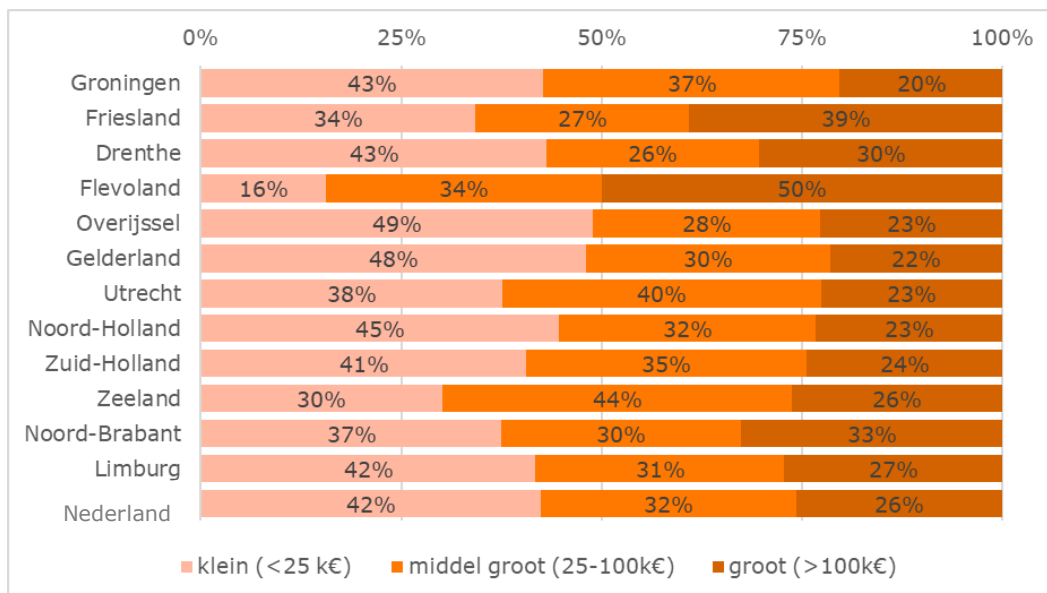
Voor de gemiddeld intensiteit van het grondgebruik geldt eveneens een positieve relatie met de afstand tot het Natuurnetwerk (dat is ook logisch gezien de rekenkundige verbondenheid van de kengetallen). In de zone < 200 meter is de gemiddelde intensiteit van het grondgebruik ca. 20% lager dan gemiddeld in Nederland. Voor de afzonderlijke sectoren geldt eveneens dat de intensiteit in de zone < 200 meter lager is dan in de andere zones.

Tussen de provincies bestaan verschillen. Zo was te zien in figuur 3.2 dat de verdiencapaciteiten het hoogst liggen in Noord-Brabant, de tuinbouwregio's, De Gelderse Vallei en Noord-Holland Noord. Dat is sterk gerelateerd aan welke sector dominant is en veel minder aan de afstand tot het Natuurnetwerk. Het aantal bedrijven in de zone < 200 meter van het Natuurnetwerk verschilt sterk per provincie (zie tabel. 3.12). Dit is de zone waar de landbouw wat extensiever is dan gemiddeld (zie figuur 3.13). Van het totaal aantal bedrijven in Nederland in deze zone (9976 bedrijven) ligt er respectievelijk 24% en 16% in Gelderland en Overijssel. De provincies met het laagste aandeel zijn Flevoland (1%) en Groningen (2%).

Tabel 3.12 Aantal bedrijven per SVC-omvangklasse (x €1000) in de zone < 200m van het NNN.

	0-25 (klein)	25-100 (middel)	> 100 (groot)	Totaal
Groningen	82	71	39	192
Friesland	152	118	174	444
Drenthe	243	149	171	563
Flevoland	19	42	61	122
Overijssel	772	449	360	1581
Gelderland	1161	734	520	2415
Utrecht	264	278	159	701
Noord-Holland	282	203	147	632
Zuid-Holland	219	188	132	539
Zeeland	214	310	187	711
Noord-Brabant	398	317	347	1062
Limburg	423	315	276	1014
Grand Total	4229	3174	2573	9976

In figuur 3.17 is het bovenstaande gevisualiseerd. De provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Holland hebben relatief veel kleine bedrijven in de zone < 200 meter van het Natuurnetwerk. Flevoland, Friesland en Noord-Brabant juist relatief veel grote bedrijven



Figuur 3.13 Relatief aandeel kleine, middelgrote en grote bedrijven in de zone < 200 m van het Natuurnetwerk.

In de 200 meter-zone zitten maar heel ten dele meer multifunctionele bedrijven (tabel 3.13). Dit geldt specifiek voor de provincies Noord-Holland en Friesland die relatief de meeste verbrede bedrijven in de 200m zone rond het NNN. Flevoland en Noord-Brabant hebben de minste verbrede bedrijven.

Tabel 3.13 Aandeel verbrede bedrijven per bedrijfstype in de zone tot 200 meter van het Natuurnetwerk.

	<i>Aandeel in zone tot 200 meter</i>	<i>Aandeel provincie</i>
Groningen	26%	21%
Friesland	34%	34%
Drenthe	16%	14%
Flevoland	10%	11%
Overijssel	20%	15%
Gelderland	19%	18%
Utrecht	30%	32%
Noord-Holland	39%	27%
Zuid-Holland	28%	30%
Zeeland	18%	22%
Noord-Brabant	14%	14%
Limburg	24%	21%
Nederland	22%	20%

In aanvulling op de voorgaande analyse hebben we ook gekeken naar de Krimpenerwaard. Dit is het gebied waar slechts één bedrijf bereid was tot zelfrealisatie van natuur over te gaan (Kuindersma et al. 2020). Om beter grip te krijgen op wat voor gebied dit is qua landbouwstructuur is hier een analyse op gedaan waarvan de resultaten in onderstaand kader besproken worden.

Tekstkader Landbouwstructuur in De Krimpenerwaard

De Krimpenerwaard is een gebied met relatief veel verbrede bedrijven, waaronder agrarisch natuurbeheer. Het zijn ook bedrijven die gemiddeld 11% kleiner zijn (in verdien capaciteit), dan gemiddeld voor Nederland en ook wat extensiever (SVCA/ha). Biologische bedrijven is echter nauwelijks aanwezig (3 bedrijven). ANLb is deels aangrenzend aan het NNN afgesloten. 1 op de 3 melkveebedrijven doet aan agrarisch natuurbeheer. Het is dus een gebied met relatief veel agrarisch natuurbeheer, wat opgevat zou kunnen worden als een gebied met een positieve houding naar natuur (weidevogels). Bedrijven met agrarisch natuurbeheer in de Krimpenerwaard zijn in verdien capaciteit gemiddeld iets (4%) groter dan de gemiddelde bedrijven in de Krimpenerwaard die niet aan agrarisch natuurbeheer doen. Er zijn in de hele Krimpenerwaard slechts 3 biologische bedrijven; allen melkveehouders. Dat is duidelijk beneden het gemiddelde. Wel doen ze alle drie aan agrarisch natuurbeheer.

38% van alle bedrijven (dus ook niet melkveehouderij heeft neveninkomsten naast het in aanvulling op het agrarisch bedrijf. Dat is meer dan gemiddeld in Nederland waar dit geldt voor 19% van de bedrijven. Het verschil wordt in belangrijke mate verklaard door het hoge aandeel bedrijven met agrarisch natuurbeheer in de Krimpenerwaard (25% van 38% tegen landelijk 9%).

3.4.4 Dieraantallen naar afstand tot het Nationaal Natuur Netwerk

Deze paragraaf geeft een overzicht van het aantal landbouwhuisdieren dat wordt gehouden op de (veehouderij) bedrijven in de afstandszones rond het Natuurnetwerk. Tabel 3.14 geeft een overzicht van het aantal dieren in Nederland en het aandeel daarvan dat wordt gehouden op bedrijven die liggen in de zones rond het NNN Natuurnetwerk Dit is met name relevant vanwege de stikstofbelasting van natuurgebieden.

Tabel 3.14 Aantal landbouwhuisdieren in Nederland (2015) en de verdeling daarvan rond het Natuurnetwerk; op basis van bedrijfslocaties.

2015	Aantal dieren (x 1000)	% Cumulatief aandeel					
		In NNN	1-100m	1-250m	1-500m	1-1000m	1-12.5 km
Runderen	4.081	0.4%	13%	26%	45%	67%	100%
Schape en geiten	1.046	0.4%	16%	30%	49%	71%	100%
Paarden en pony's	43	0.9%	19%	36%	55%	77%	100%
Varkens	12.589	0.1%	15%	32%	55%	78%	100%
Kippen	106.629	0.3%	11%	25%	44%	66%	100%
Pelsdieren	1.022	0.0%	23%	37%	58%	71%	100%

Nederland telt in 2015 ruim 5 miljoen graasdieren en ca. 120 miljoen hokdieren. Over de verschillende categorieën gerekend, is in de zone tot 100 meter 16% van alle dieren gehuisvest, 1-250 meter 31%, 1-500 meter 51% en 1-1000 meter 72% van de landbouwhuisdieren. Voor kippen en runderen geldt dat een relatief hoog aandeel wordt gehouden in de zone verder dan 1 kilometer van het Natuurnetwerk. Van de varkens blijkt echter een relatief hoog aandeel gehuisvest in de zone van 100-1000m van het Natuurnetwerk. In tabel 3.14 wordt aangegeven hoeveel dieren er zijn in welke zones rondom het Natuurnetwerk.



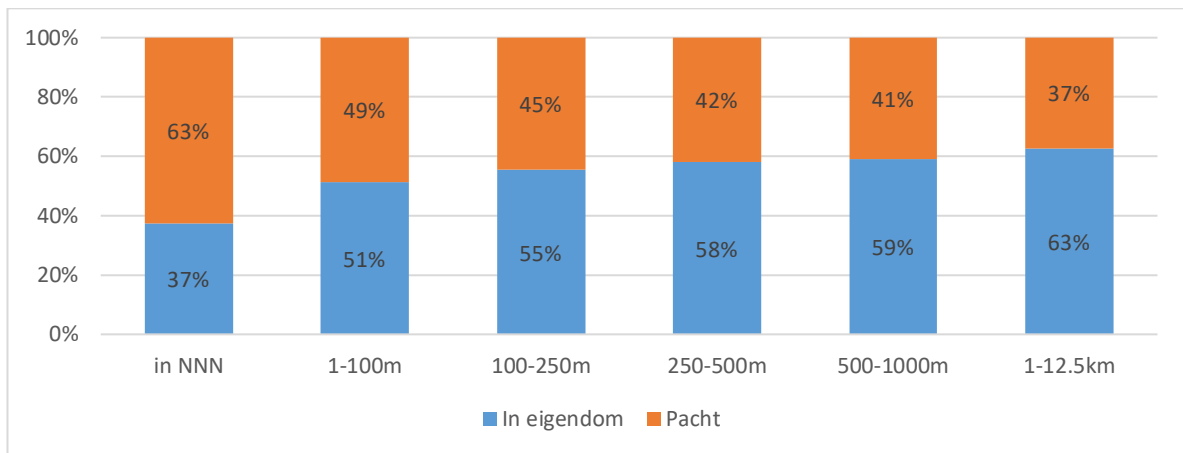
Figuur 3.14 Stikstof-gevoelige Natura 2000 gebieden (zie <https://www.bij12.nl/onderwerpen/programma-aanpak-stikstof/over-het-pas/>).

Voor de stikstofbelasting van natuur is het in het bijzonder relevant om de relatie te leggen met stikstof-gevoelige Natura 2000-gebieden. Dit zijn veruit de meeste Natura 2000-gebieden (zie figuur 3.14). Daar is een juridisch regime mee verbonden die met het afwijzen van de PAS door de Raad van State de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw en ook andere economische activiteiten beperkt. Het gaat bij deze gebieden om veel lagere percentages. In de zone tot 500 meter bevinden zich 7,2% van de koeien, 9% van de schape en geiten, 3% van de varkens en 2,3% van de kippen (zie tabel 3.15).

Tabel 3.15 Aantal dieren (2015) op afstand van N gevoelige Natura 2000 gebieden; op basis van bedrijfslocatie.

2015	Percentage			
	In N2000	<100m	<500m	<1000m
Koeien	0.0%	2.1%	7.2%	13.3%
Schape en geiten	0.1%	2.9%	9.0%	15.6%
Paarden en pony's	0.2%	4.1%	11.5%	19.5%
Varkens	0.0%	0.6%	3.0%	7.0%
Kippen	0.0%	0.3%	2.3%	7.8%
Pelsdieren	0.0%	1.3%	4.6%	8.9%

3.4.5 Grondeigendom



Figuur 3.16 Aandeel agrarische grond in eigendom (bij agrariërs) en pacht naar afstand tot het NNN (2015).

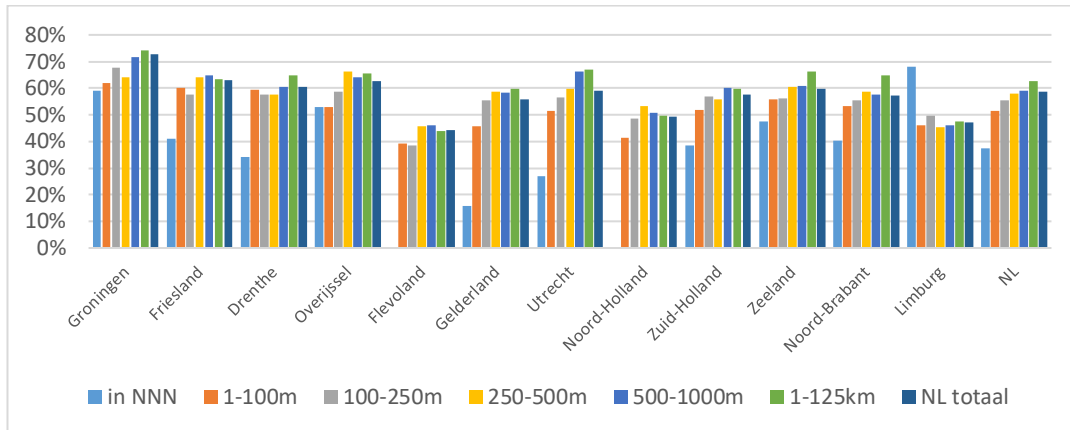
Naarmate bedrijven dicht bij het Natuurnetwerk liggen is het aandeel grond dat door agrariërs gepacht wordt groter. Een mogelijke verklaring daarvoor is enerzijds dat terrein beherende organisatie gronden verpachten aan bedrijven dicht bij het Natuurnetwerk. Uit tabel 3.15 blijkt echter dat het aanbod van gronden dat in het Natuurnetwerk wordt aangeboden laag is, dit verklaart de trend dus slechts in beperkte mate. Het lijkt er op dat trend meer wordt verklaard doordat bedrijven op grotere afstand van het Natuur Netwerk gemiddeld groter zijn en gemiddeld meer grond hebben. Uit de relatie tussen eigendom en bedrijfsgrootte blijkt dat grote bedrijven naar verhouding een hoger aandeel in eigendom hebben. Tabel 3.16 geeft een uitsplitsing van verschillende vormen van pacht voor de afzonderlijke zones vanaf het Natuurnetwerk.

Tabel 3.16 Landbouwareaal (ha.) naar eigendoms-, pachtsituatie naar afstand tot het NNN.

	In NNN	1-100m	100-500m	500-1000m	1-12.5 km	NL totaal
Eigendom	3.702	115.501	295.902	225.769	384.560	1025.434
Pacht	6.190	109.454	223.507	157.317	229.387	725.855
Totaal	9.892	224.955	519.409	383.086	613.948	1751.290
Eigendom	37%	51%	57%	59%	63%	59%
Pacht	63%	49%	43%	41%	37%	41%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uitsplitsing naar provincies laat zien dat de trend tussen de provincies niet wezenlijk verschilt. Flevoland, Limburg en Noord-Holland hebben het laagste aandeel grond in eigendom (<50%). Voor Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland, en Noord-Brabant is het aandeel in eigendom ongeveer gelijk aan

het landelijke gemiddelde (59%). In Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Zeeland ligt het aandeel grond in eigendom het hoogst (>60%).



Figuur 3.17 Aandeel agrarische grond in eigendom bij agrariërs per provincie naar afstand tot het Natuurnetwerk (2015).

3.4.6 Leeftijd van het bedrijfshoofd

Tabel 3.17 geeft het gemiddelde geboortjaar van het 1^e bedrijfshoofd voor de zones tot het Natuurnetwerk (landelijk) en voor afzonderlijke provincies

Tabel 3.17 Gemiddeld geboortjaar 1^e bedrijfshoofd naar afstand tot het NNN en per provincie.

Gemiddeld geboortjaar eerste bedrijfshoofd			
Nederland	1961	Groningen	1960
In NNN	1961	Friesland	1962
1-100m	1960	Drenthe	1961
100-250m	1960	Overijssel	1961
250-500m	1961	Flevoland	1962
500-1000m	1961	Gelderland	1960
1-12.5 km	1961	Utrecht	1960
		Noord-Holland	1961
		Zuid-Holland	1960
		Zeeland	1960
		Noord-Brabant	1961
		Limburg	1960

Het gemiddelde geboortjaar van het eerste bedrijfshoofd is 1961, dat betekent een gemiddelde leeftijd in 2015 van 54 jaar. Er blijkt geen relatie te zijn tussen de leeftijd van het 1^e bedrijfshoofd en de afstand van het bedrijf tot het Natuur Netwerk. Voor alle zones geldt een gemiddeld geboortjaar (afgerond) van 1961. Ook tussen provincies blijkt maar weinig verschil in de gemiddelde leeftijd van het 1^e bedrijfshoofd, om die reden is niet nader onderzocht of er verschillen zijn in leeftijd voor de afzonderlijke afstandszones per provincie.

3.4.7 Biologische landbouw

Tabel 3.18 geeft het areaal (ha) en percentage biologische teelt en het aantal biologische bedrijven voor de verschillende zones tot het Natuurnetwerk. Dit omdat van biologische landbouw vaak gedacht wordt dat zij natuurvriendelijker zijn dan andere bedrijven. Of dat waar is, is minder van belang voor

deze studie, maar wel kan gezegd worden dat deze bedrijven een directere relatie hebben met natuurlijke processen en voorraden, omdat zij in principe geen chemische middelen mogen inzetten.

Tabel 3.18 Biologische landbouw naar afstand tot het NNN voor Nederland (2015).

	In NNN	1- 100 m	100- 250 m	250- 500 m	500- 1000m	1-12.5 km	NL Totaal
Areaal							
Ha. biologische teelt	1.633	11.647	8.406	7.577	10.534	13.502	53.299
Ha. omschakeling n.	28	810	403	988	928	859	4.020
Ha. cultuurgrond	10.405	226.59	213.40	307.24	382.91	614.65	1755.2
% biologisch	15.7%	5.1%	3.9%	2.5%	2.8%	2.2%	3.0%
% biologisch +	16.0%	5.5%	4.1%	2.8%	3.0%	2.3%	3.3%
Aantal bedrijven							
Biologisch	14	223	151	222	254	366	1230
Omschakeling biologisch	6	48	37	50	63	75	279
Totaal bedrijven	245	6440	6470	8953	10756	14652	47498
% biologisch	5.7%	3.5%	2.3%	2.5%	2.4%	2.5%	2.6%
% biologisch +	8.2%	4.2%	2.9%	3.0%	2.9%	3.0%	3.2%

Het aandeel biologische landbouw blijkt boven gemiddeld binnen het Natuurnetwerk en in de zone tot 100 meter. In de zones verder van het Natuurnetwerk is het aandeel biologische landbouw nagenoeg gelijk aan het landelijke gemiddelde. Voor de meeste provincies geldt dat in de zones dicht bij het NNN naar verhouding meer biologisch wordt geteeld. Dit blijkt ook als we het biologisch areaal uitdrukken als % van het totale areaal.

Het aandeel biologische bedrijven verschilt maar weinig tussen de zones, het gaat vaak om tienden van procenten (zie tabel 3.19). Er is desondanks een trend van meer biologische bedrijven dicht bij het NNN. De zone tot 200 meter tot het Natuurnetwerk heeft verhoudingsgewijs ca een kwart meer biologische bedrijven dan gemiddeld. Voor de afzonderlijke sectoren geldt dat vooral de veehouderijbedrijven in deze zone vaker biologisch zijn. Opvallend genoeg is het aandeel biologische bedrijven het hoogst bij de intensieve veehouderij en het laagst voor de grondgebonden veehouderij!

Tabel 3.19 Aantal en percentage bedrijven met biologische productie.

	< 200m	200-1000m	> 1000m	NL gemiddeld
Akkerbouw	66	111	118	295
Volleggrondstuinbouw	27	80	62	169
Grondgebonden veehouderij	183	254	190	627
Intensieve veehouderij	63	155	102	320
Totaal	339	600	472	1411
Akkerbouw	3.1%	2.3%	2.4%	2.5%
Volleggrondstuinbouw	3.0%	2.8%	2.8%	2.9%
Grondgebonden veehouderij	3.2%	2.2%	1.9%	2.3%
Intensieve veehouderij	5.2%	4.8%	3.4%	4.3%
Totaal	3.4%	2.7%	2.4%	2.7%

Het aandeel biologische landbouw in het Natuurnetwerk is relatief hoog in Drenthe, Gelderland, Overijssel en Utrecht. Het gaat hier echter om een klein aantal bedrijven. In de zone 0-100 meter hebben Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Overijssel het hoogste aandeel biologische landbouw. Opvallend is verder dat Flevoland op verschillende afstanden van het Natuurnetwerk relatief veel biologische landbouw heeft. Noord-Holland heeft ook in de zone 100-250 meter van het Natuurnetwerk een hoog aandeel biologische landbouw.

Tabel 3.20 Biologische landbouw (% van het areaal) naar afstand tot het NNN per provincie.

	In NNN	1-100m	100-250m	250-500m	500-1000m	1-12.5km	Totaal
Groningen	0%	4%	4%	6%	3%	2%	3%
Friesland	0%	4%	6%	4%	2%	3%	3%
Drenthe	31%	3%	2%	3%	2%	1%	3%
Overijssel	20%	8%	5%	1%	2%	1%	3%
Flevoland	0%	18%	21%	9%	12%	6%	9%
Gelderland	29%	6%	4%	3%	2%	2%	3%
Utrecht	12%	8%	3%	5%	2%	4%	5%
Noord-Holland	0%	13%	16%	5%	4%	1%	5%
Zuid-Holland	6%	3%	0%	5%	4%	1%	3%
Zeeland	4%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Noord-Brabant	0%	5%	3%	2%	2%	1%	3%
Limburg	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
NL	16%	5%	4%	3%	3%	2%	3%

3.4.8 Verbrede landbouw

Voor verbrede landbouw is gekeken naar de volgende verbredingstakken: recreatie, zorg, kinderopvang, boerderij educatie, productverwerking, productverkoop en agrarisch natuurbeheer; net als in paragraaf 4.2. Tabel 3.21 geeft het aandeel bedrijven met een of meerde van deze verbredingstakken. De grondgebonden veehouderij sector heeft het hoogste aandeel verbrede bedrijven. Ook hier geldt een positieve relatie met de nabijheid van het Natuurnetwerk enkel voor de zone tot 200 meter van het Natuurnetwerk. Hier ligt het aandeel verbrede bedrijven voor alle sectoren boven het landelijk gemiddelde, maar het blijft wel onder de 30% van het totaal aantal bedrijven. Zie paragraaf 4.2 voor meer informatie over verbrede landbouw.

Tabel 3.21 Aantal en percentage bedrijven met verbrede landbouw.

	< 200m	200-1000m	> 1000m	NL gemiddeld
Akkerbouw	358	660	560	1578
Volleggrondstuinbouw	180	509	289	978
Grondgebonden veehouderij	1492	2470	2038	6000
Intensieve veehouderij	187	340	253	780
Totaal	2217	3979	3140	9336
Akkerbouw	17%	14%	12%	13%
Volleggrondstuinbouw	20%	18%	13%	17%
Grondgebonden veehouderij	26%	22%	20%	22%
Intensieve veehouderij	15%	11%	8%	10%
Totaal	22%	18%	16%	18%

3.5 Bevindingen op hoofdlijnen

De bevindingen van dit hoofdstuk vatten we samen in drie hoofdbevindingen:

1. 20% van de landbouwbedrijven zijn verbreed omdat ze minimaal één neventak hebben in het agrarisch bedrijf. Op ongeveer de helft van deze bedrijven doet men aan agrarisch natuurbeheer. Voor sommige verbredingsactiviteiten is de standaard verdien capaciteit (SVC) relatief hoog, voor andere relatief laag. In het algemeen worden de meeste verbredingstakken vaker uitgeoefend door grondgebonden veehouderijbedrijven, relatief extensieve bedrijven met een gemiddeld SVC ruim onder het landelijk gemiddelde (van alle agrarische bedrijven exclusief glastuinbouw

samen). Productverkoop- en verwerking vormen een uitzondering, deze takken worden vaker uitgeoefend door tuinbouw-/fruiteelt bedrijven, een bedrijfstype met een relatief hoge SVC/ha.

2. De verbrede bedrijven zijn vooral gevestigd in de gebieden waar agrarisch natuurbeheer afgesloten kan worden, met Friesland, de westelijke weidegebieden en toeristische regio's als de Waddeneilanden en Zuid-Limburg als concentratiegebieden. Er zijn ook kerngebieden in Twente westelijk Noord-Brabant rondom Roermond en elders. Dit beeld verandert als de focus wordt verlegd naar bedrijven die aan agrarisch beheer doen en bovendien nog een andere verbredingstak uitoefenen. Dit zijn bedrijven die op de een of andere manier een verdienmodel rondom natuur hebben gerealiseerd. Deze bedrijven zijn vooral geconcentreerd rondom de grote steden in de Randstad en daarbuiten en in toeristische gebieden, zoals de Waddeneilanden, Zuid-Limburg, de Veluwezoom en het IJsseldal. "Echte productiegebieden", zoals Zuidwest Noord-Brabant, de Veenkoloniën, Noord-Holland Noord en de IJsselmeerpolders zijn nagenoeg afwezig.
3. Er is nauwelijks een relatie tussen verbrede en biologische landbouw enerzijds en de nabijheid ten opzichte van het Natuurnetwerk. Alleen in het Natuurnetwerk en – in aanmerkelijk mindere mate – de zone van 0 tot 200 meter van het Natuurnetwerk is de landbouw (wat) extensiever, biologischer en meer verbreed en is er ook iets meer sprake van pacht. Al heel snel gaat het feitelijk om gemiddelde bedrijven, waarbij ook intensieve veehouderij, laanbomen, lelies en bollen op korte afstand van het Natuurnetwerk zijn gevestigd. Dat het om gemiddelde bedrijven gaat, geldt ook voor de verdiencapaciteiten, dieraantallen en de leeftijd van het bedrijfshoofd.

Wat leren we hiervan voor de potenties van het meer doen bijdragen aan het Natuurnetwerk door de landbouw buiten het Natuurnetwerk? Op basis van de bevindingen kan geconcludeerd worden dat juist die landbouwbedrijven die het best in staat geacht mogen worden om meer natuurinclusief te gaan werken – de verbrede en biologische bedrijven – gemiddeld genomen niet in sterke mate geconcentreerd zijn rondom het Natuurnetwerk Nederland. Daarmee zal een provincie die het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk nastreeft in de praktijk ook te maken hebben met reguliere bedrijven voor wie het moeilijker is om verdergaande natuurmaatregelen te nemen. Het zal dan dus moeilijk zijn om voorloper-ondernemers te vinden.

4 Ontwikkelingen in en rondom de landbouw

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het tweede deel van onderzoeksvraag 2 centraal: de ontwikkeling van de landbouw in relatie tot het Natuurnetwerk. Dit doen we te kijken naar ontwikkelingen in de landbouw (4.2), in de keten (4.3) en in het overheidsbeleid (4.4). Hiermee wordt niet alleen een beeld geschetst van wat op het boereenerf gebeurt, maar ook bij de krachten die hierop inwerken. De ondernemer bevindt zich immers in een web van relaties en is dus niet volledig vrij om zelf te kiezen welke ontwikkelingsstrategie hij of zij zal volgen. Het doel hiervan is om informatie te verzamelen om de passendheid van de provinciale strategieën en mogelijke strategieën voor een versterking van de verbinding tussen natuur en landbouw te kunnen benoemen (hoofdstuk 5). Achtereenvolgens zullen ontwikkelingen in de landbouw, in de keten en in het beleid aan de orde komen.

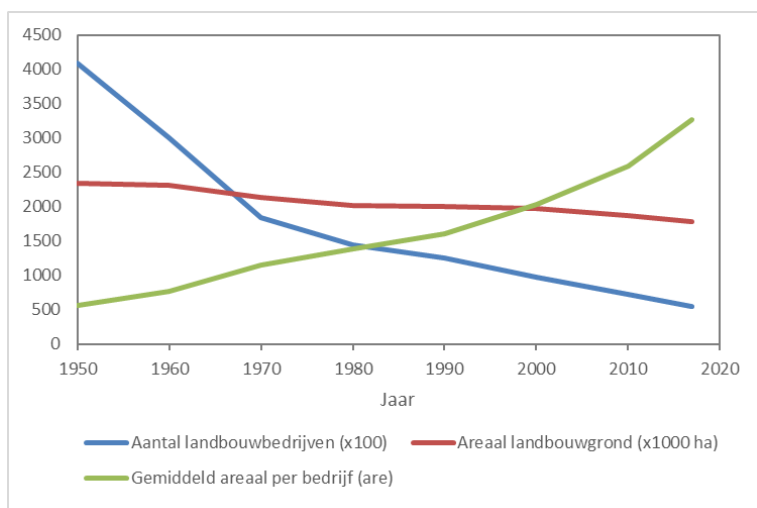
4.2 Ontwikkelingen in de landbouw

4.2.1 Inleiding

Voor de ontwikkelingen in de landbouw laten we dominante trends zien. Dit betreft de ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven, de schaalgrootte en het areaal van de landbouw (4.2.2) de internationale oriëntatie van de landbouw (4.2.3), de schuldenlast en inkomens (4.2.4, en de ontwikkeling van bedrijven die uit de hoofdstroom willen stappen (4.2.5).

4.2.2 Ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven, de schaalgrootte en het areaal van de landbouw

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het aantal agrarische bedrijven sterk gedaald (zie figuur 4.1). Tegelijkertijd is het areaal landbouwgrond per bedrijf sterk gestegen. Er is dus een consistente trend over decennia dat er steeds minder bedrijven overblijven. Deze worden echter wel steeds groter (in grond). Het totale areaal aan landbouwgrond is bovendien licht gedaald.



Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal en areaal van de landbouw (Bron: CBS Statline).

De daling van het aantal bedrijven varieert per sector (zie tabel 4.1). Zo zijn in de jaren 2000-2016 vooral de glastuinbouw, de champignonbedrijven en de gecombineerde bedrijven het sterkst gedaald (respectievelijk 65% en 60%) en de akkerbouw- en melkveebedrijven het minst sterk (respectievelijk 27 en 29%). Met een overall-daling van 43% van de bedrijven in 16 jaar gaan de ontwikkelingen snel. Zeker gezien de hoge gemiddelde leeftijd van de bedrijfsleider van landbouwbedrijven (zie 3.3.5).

Tabel 4.1 Land- en tuinbouwbedrijven naar bedrijfstype, 2000-2016.

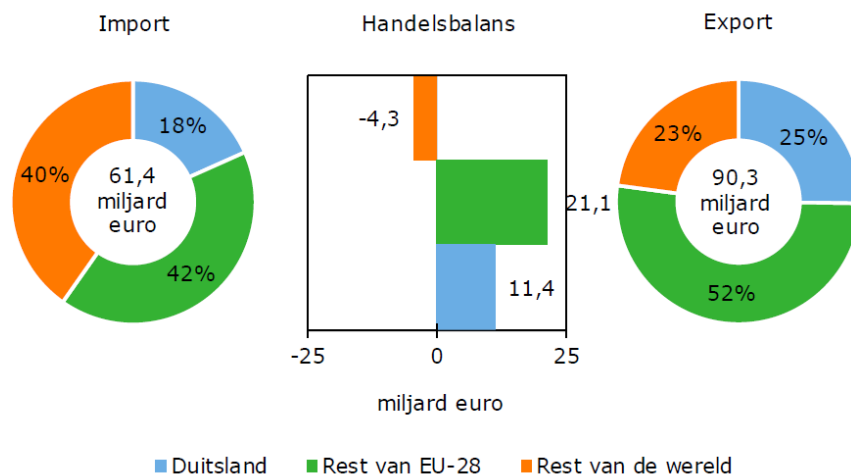
	2000	2010	2015	2016	2000-2016
Glastuinbouw- en champignonbedrijven	8.804	4.573	3.264	3.056	-65%
Opengrondstuinbouwbedrijven	10.489	7.450	6.431	5.945	-43%
Akkerbouwbedrijven	14.799	11.962	12.393	10.821	-27%
Melkveebedrijven	23.280	17.519	16.699	16.503	-29%
Overige graasdierbedrijven	20.208	19.073	15.703	10.143	-50%
Intensieve veehouderijbedrijven	12.058	7.911	6.346	6.101	-49%
Gecombineerde bedrijven	7.751	3.836	3.077	3.112	-60%
Land- en tuinbouwbedrijven, totaal	97.389	72.324	63.913	55.681	-43%

Bron: CBS-Landbouwteiling 2016

CPB en PBL (2015) verwachtten dat de lichte krimp van het landbouwareaal door zal gaan, zowel in het door hen onderscheidde hoge (economische groei) als in het lage scenario. Dit verschilt per provincies, maar kan in provincies als Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Noord-Holland de 5% overschrijden tot 2050. Kanttekening bij deze WLO-verkenning is dat de ontwikkelingen in de landbouw sterk worden bepaald door hoeveel woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur er gebouwd zal worden (op voorheen agrarische grond). Het gaat hier dus niet alleen om een ontwikkeling vanuit de landbouw zelf.

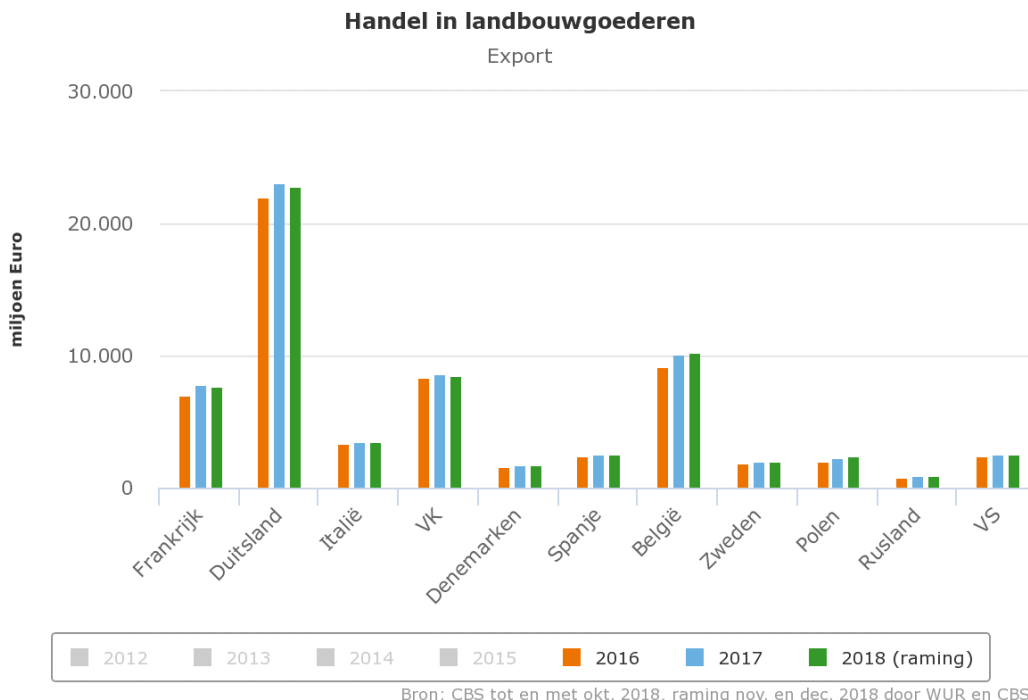
4.2.3 Internationale oriëntatie

De Nederlandse landbouw wordt gekenmerkt door een relatief sterke nadruk op export en import, waarbij er meer geëxporteerd wordt dan geïmporteerd (figuur 4.2). Een groot deel van de import wordt bovendien weer geëxporteerd.



Figuur 4.2 Import en export van landbouwgoederen in 2018 naar regio. Bron: CBS tot en met oktober 2018, raming november - december 2018 (bron: WUR en CBS: www.agrimatie.nl).

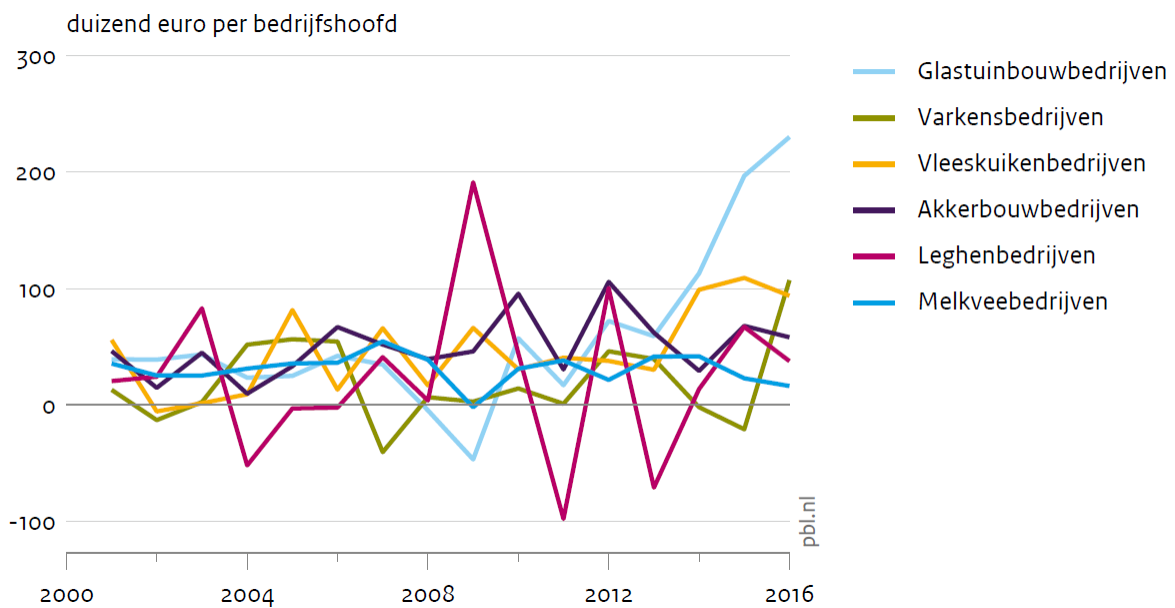
De export oriëntatie van de Nederlandse landbouw wordt de laatste jaren ook bekritiseerd. De vraag "waarom zouden we zo veel moeten willen exporteren?" wordt veelvuldig gesteld in de media. Een nuancering hierbij is dat er vooral naar omliggende landen wordt geëxporteerd. Nederland is in relatief klein land en er liggen grote stedelijke gebieden binnen handbereik, zoals het Ruhrgebied, Antwerpen-Brussel, Parijs en Londen. Zo gaat een kwart van de export naar Duitsland (figuur 4.4). België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn ook belangrijke exportgebieden (figuur 4.3). Evengoed gaat nog 23% van de export naar landen buiten de EU.



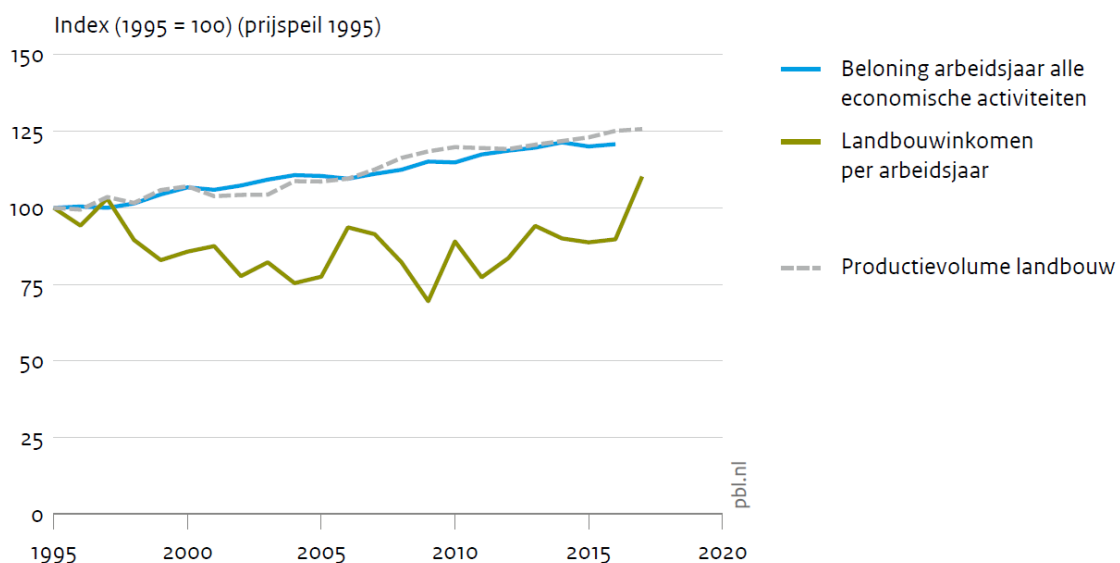
Figuur 4.3 Handel in landbouwgoederen (bron: WUR en CBS: www.agrimatie.nl).

4.2.4 Inkomen en schulden

Er zijn ook ontwikkelingen in de inkomens- en schuldenpositie van landbouwbedrijven. Hier wordt veel over gesproken in de media en de geschetste beelden lopen uiteen van "inkomens erg laag" tot "elke boer is miljonair". Dit inkomen blijkt namelijk sterk te schommelen en ook sterk te verschillen tussen de verschillende sectoren (zie figuur 4.4). Tevens komt het voor dat er zelfs even sprake is van een negatief inkomen. Er kan niet geconcludeerd worden dat dit inkomen over de volle breedte afneemt. Als we het inkomen vergelijking met de ontwikkeling van de lonen over alle economische activiteiten dan bleef het landbouwincome duidelijk achter, maar is er laatste jaren ook sprake van een inhaalslag (figuur 4.5). Alleen in de glastuinbouw is er recent een sterke stijging van de inkomend waarneembaar. De laatste jaren zijn hier echter ook veel bedrijven gestopt (zie tabel 4.1).

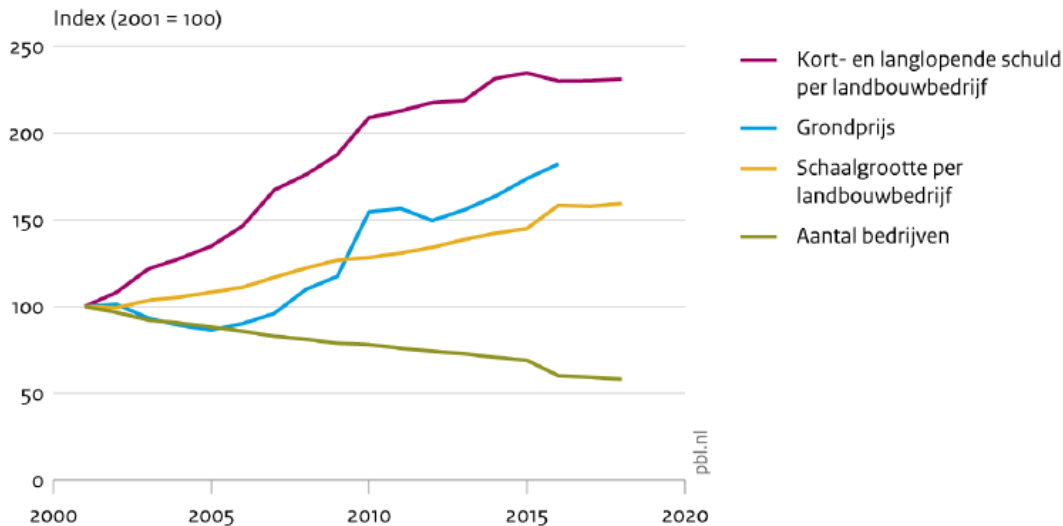


Figuur 4.4 Nominaal inkomen van agrarisch ondernemers (bron: Wageningen Economic Research Agrimatie in PBL, 2018)



Figuur 4.5 Reëel landbouwincome in vergelijking tot alle inkomens (bron: Wageningen Economic Research Agrimatie in PBL, 2018).

Naast het inkomen is ook het vreemd vermogen een issue. Er heeft een sterke schaalvergroting opgetreden in een tijd waarin ook de grondprijs steeg (na in eerste instantie te dalen). Mede hierdoor zijn de kort- en langlopende schulden toegenomen, hoewel deze de laatste jaren wat af lijken te vlakken (figuur 4.6). Tegelijkertijd nemen de grondkosten ook (sterk) toe, waardoor de behoefte aan vreemd vermogen ook stijgt. Dat is een belangrijke reden voor de schaalvergroting binnen de landbouw en de afname van het aantal bedrijven.



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

Figuur 4.6 Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven (bron Wageningen Economic Research Agrimatie).

4.2.5 Dynamiek in de ontwikkeling van typen landbouwbedrijven

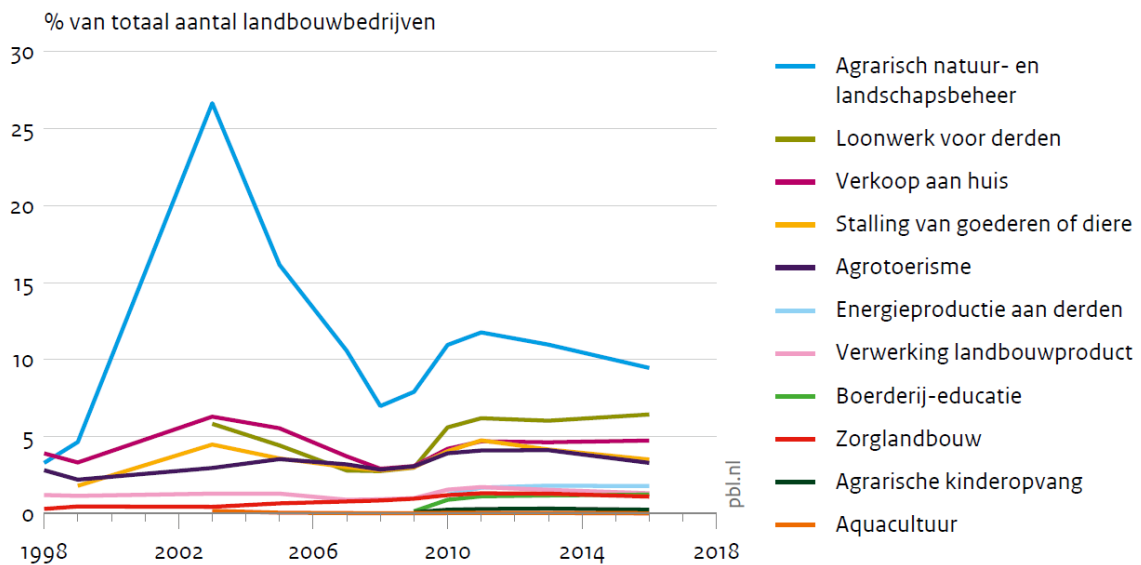
De landbouw en visserij zijn steeds verder geïndustrialiseerd en gespecialiseerd geraakt en zijn sterk gericht op kostprijsreductie (WRR, 2015). Productieketens zijn langer en internationaler geworden. Het belang van niet-agrarische spelers is flink toegenomen (WRR, 2015). Producenten van zaad, kunstmest en diervoeding, de verwerkende en levensmiddelenindustrie en de supermarkten hebben aan belang gewonnen ten opzichte van de landbouw. In deze bedrijfstakken heeft bovendien een sterke concentratie plaatsgevonden, waardoor een groot deel van de markten in handen is gekomen van een klein aantal bedrijven.

Deze trends zijn met name relevant voor wat veelal de *gangbare landbouw* wordt genoemd. Deze produceert 90-95% van het voedsel dat in Nederland wordt geproduceerd (CPB & PBL, 2015). De *gangbare landbouw* "... produceert voedsel binnen de wettelijke productiekaders voor mest, dierenwelzijn en milieu. Deze landbouw gebruikt hulpbronnen zoals kunstmest en maakt in de plantaardige teelten voornamelijk gebruik van reguliere gewasbeschermingsmiddelen en in de veehouderij van reguliere antibiotica" (CPB & PBL, 2015: 20). PBL (2018) concludeerde dat het systeem achter deze ontwikkeling opmerkelijk resistent is en dat er weinig is dat wijst op een verandering van de dominante ontwikkelingsrichting. Dit is sowieso erg moeilijk om te bewerkstelligen en vraagt om actieve coördinatie van het Rijk.

Naast de gangbare landbouw bestaan er andere vormen van landbouw, waarin een range "... van 'licht' (bijvoorbeeld weidemelk) tot 'zwaar' (biologisch) voorkomt. Ook veel verbrede of multifunctionele bedrijven horen bij deze groep. Hier wordt deels een andere wijze van productie van melk, vlees of

gewassen toegepast. Deze vorm van landbouw kan daardoor soms extensiever zijn en minder gebruikmaken van hulpbronnen zoals kunstmest. De producten worden geproduceerd op een wijze die verder gaat dan wettelijke eisen (rond dierenwelzijn, bodemecologie, en het gebruik van kunstmest, bestrijdingsmiddelen en antibiotica). De productie heeft in het algemeen een hogere kostprijs. Daar staat een hogere verkoopprijs tegenover” (CPB & PBL, 2015: 20). CPB en PBL (2015) constateren dat het marktaandeel van deze groep groeit, maar klein is (7% van de totale voedselbestedingen in 2014 als alleen de gecertificeerde producten meegenomen worden; deze kunnen ook een buitenlandse herkomst hebben).

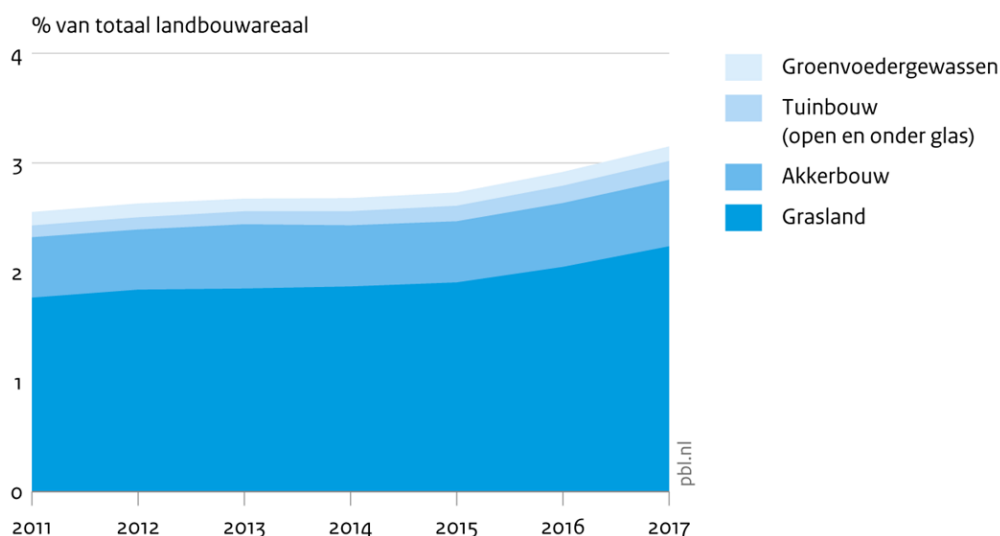
Het is sterk de vraag is of deze alternatieve landbouw in belang zal toenemen, aangezien dit over de periode 1998 -2016 niet (structureel) het geval was (zie figuur 4.7). Hierbij zien we met name bij het agrarisch natuurbeheer er sprake is geweest van relatief grote schommelingen. Dit heeft te maken met veranderingen in het stelsel Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer, waarbij er minder bedrijven mee konden doen. Dit wordt dus sterk bepaald door wie mee mag doen. Het zou zo kunnen zijn dat de animo groter is, maar dat er geen ruimte is binnen het subsidiestelsel. Dit werd bevestigd in een interview dat in het kader van dit onderzoek is gehouden.



Figuur 4.7 Ontwikkeling van verbrede landbouw van 1998 tot 2016 (bron Wageningen Economic Research Agrimatie in PBL, 2018).

Ook de biologische landbouw maakt geen sterke stijging door. Er is wel sprake van een duidelijke groei die recent ook sneller verloopt, maar het aandeel van de agrarische grond is nog tamelijk marginaal met iets meer dan 3% van alle landbouwgrond in Nederland (zie figuur 4.8).

Biologisch areaal



Bron: CBS Statline; SKAL Biocontrole

Figuur 4.8 Areaal biologische landbouw tussen 2011 en 2017, ten opzichte van het totale landbouwareaal (bron: CBS in PBL, 2018)

De recentere (2018) PBL-studie "Naar een wekend perspectief voor de landbouw" is stellig: er wordt geen toename van dergelijke bedrijven verwacht, maar eerder een afname. Dit wordt ondersteund door Van Os & Schmidt (2018) die een toenemende focus waarnemen bij boeren op een zo efficiënt mogelijke landbouwproductie. Dit enigszins in tegenstelling tot hoe er vanuit het beleid over de gewenste landbouw gesproken wordt (zie verderop in dit hoofdstuk) en de diverse initiatieven rondom natuurinclusieve landbouw. Bovendien leidt deze ontwikkeling tot spanningen met omwonenden van landbouwbedrijven, een deel van de consumenten en maatschappelijke organisaties, omdat wonen en landbouw steeds meer verweven raken op het platteland, doordat erop nog maar ongeveer 10% van de adressen in het landelijk gebied aan agrarische productie gedaan wordt (Van Os & Schmidt, 2018).

4.3 Ontwikkelingen in de keten

4.3.1 Inleiding

In de vorige paragrafen hebben we een beeld gegeven over de ontwikkelingen van de landbouw. In deze paragraaf gaan we nader in op ontwikkelingen in de keten. Vanuit food ketens wordt aan allerlei duurzaamheidsstrategieën gewerkt. Hierover zijn veelal op ketenniveau afspraken gemaakt. In deze trajecten gaat het al langer over nutriëntenkringlopen, energieverbruik en broeikasgassen, maar begint ook bodem en natuur en specifiek biodiversiteit een plaats te krijgen. Er is geen apart onderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingen in de keten, maar gebruik gemaakt van het onderzoek van Gerritsen & Nieuwenhuizen (2018) dat ten behoeve van de Balans van de Leefomgeving 2018 is uitgevoerd. Wel zijn er in reeds genoemde interviews enkele recente ontwikkelingen aan de orde geweest die een plek krijgen in deze paragraaf. Eerst gaan we in op ontwikkelingen in de zogenaamde reguliere keten (4.3.2), op nieuwe korte ketens (4.3.3), op veranderende verdienmodellen (4.3.4) en op een inschatting of deze ontwikkelingen tenderen naar een transitie richting natuurinclusiviteit.

4.3.2 Reguliere ketens

Reguliere ketens, waarbij de voedselproducten vooral via de supermarkten de consument bereiken, beginnen initiatieven te ontplooiën rondom biodiversiteit en ontwikkelen producten op dit vlak, zoals Weideweelde zuivel. Deze producten worden in hoofdzaak via de supermarkten verkocht. De motivatie voor de ontwikkeling van deze initiatieven ligt in het ingaan op een vraag vanuit burger, consument, overheid en de afnemer (retail, tussenhandel, etc.) (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). De waarde die hiermee wordt gecreëerd willen ze gebruiken voor het verkrijgen of behouden van een sterke positie in de keten, een goede prijs voor het product en andere hiermee samenhangende zaken, zoals het recht om te leveren aan supermarkten en het behouden van schapruimte in individuele winkels. Deze nieuwe producten kunnen – zoals Weideweelde - als een merk ontwikkeld worden, maar supermarkten kunnen dit ook als huiskmerk doen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018.). Enkele jaren geleden hebben Aholt en Royal A-Ware bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het zuivelhuiskmerk van Albert Heijn. Hierbij horen o.a. ook maatregelen als kruidenrijk grasland t.b.v. weidevogels. De boer ontvangt een meerprijs van 3 cent per liter voor de melk¹².

Naast deze producten zijn ketens ook bezig met het verminderen van de impact op biodiversiteit. Royal Friesland Campina ontwikkelde bijvoorbeeld in het kader van haar Foqus Planet programma met de Rabobank en het Wereldnatuurfonds een monitoringssystematiek voor biodiversiteit in de melkveehouderij. Ook beoogt men een systematiek voor agrarisch natuurbeheer op te zetten als onderdeel van Foqus Planet. Doel is om op de lange termijn de negatieve invloed van de bedrijfsvoering van de melkveebedrijven op biodiversiteit te verminderen. De ontwerpen systematiek geeft individuele melkveehouders inzicht in de invloed van hun bedrijf (drukfactoren) op de biodiversiteit en maakt deze meetbaar. Ook wordt bekeken welke maatregelen boeren al nemen. Tegelijkertijd worden binnen deze systematiek concrete maatregelen voorgesteld aan melkveehouders om de negatieve invloed terug te dringen en de positieve bijdrage aan biodiversiteit te vergroten (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Zij kunnen punten verdienen als ze dit doen; het gaat dus op vrijwillige basis, maar met een prikkel. Ook de andere partijen (o.a. Royal A-ware) in de zuivelketen besteden aandacht aan biodiversiteit in de duurzaamheidsprogramma's die zij met hun leveranciers uitvoeren. Dat is afgesproken binnen de Nederlandse Zuivel Organisatie. Ook werken de Dierenbescherming, Natuur & Milieu en Vogelbescherming aan een keurmerk voor zuivelproducten. In dit keurmerk zullen ook criteria voor natuur opgenomen worden. Het keurmerk is nog in ontwikkeling en wordt via pilots uitgeprobeerd, in samenwerking met een partij uit de retail.

De akkerbouw lijkt wat achter te blijven in het ontwikkelen van nieuwe manieren om de keten natuurinclusief te telen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Wel wordt er binnen de akkerbouw veel gewerkt aan maatregelen om bodemleven en bodemkwaliteit te verbeteren. Bovendien hebben eind 2017 de grote supermarkten aangegeven dat ze voor hun aardappelen, groente en fruit uit Nederland een certificaat verplicht gaan stellen. Voor 2/3^e van de markt betreft dit het On the way to PlanetProof certificaat¹³. Het certificaat ziet toe op een productie waarbij de teler weinig bestrijdingsmiddelen en kunstmest gebruikt en zuinig omspringt met water en energie. Bij PlanetProof hoort ook de verplichting om biodiversiteit en natuur op het bedrijf te stimuleren door maatregelen te nemen die bij de bedrijven passen, zoals nestgelegenheid, bloeiende akkerranden, etc. Het keurmerk kan ook internationaal gebruikt worden. Greenpeace heeft met de door haar geleverde kritiek op de supermarkten deze beweging vanuit de retail aangejaagd. Albert Heijn werkt met een vergelijkbaar systeem werken en werkt hiervoor samen met Natuur & Milieu. Deze certificeringsinitiatieven gaan gepaard met geen of een beperkte meerprijs voor de teler. Tegelijkertijd is er in de media ook een discussie over toegenomen productiekosten voor de boer¹⁴.

¹² <http://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Achtergrond/2017/12/A-ware-3-cent-van-AH-is-echt-extra-voor-boer-224107E/>

¹³ <https://www.planetproof.nl/>

¹⁴ zie bijvoorbeeld <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/05/18/planetproof-kost-telers-veel-extra-tijd-en-geld>

Ook binnen de akkerbouw lopen initiatieven rondom natuur en duurzaamheid. Zo hanteert Cosun Suikerunie al jaren het Unitip Akkerlevenplan. Na een aantal jaren van vrijwilligheid heeft Cosun Suikerunie vanaf september 2018 het haar leveranciers verplicht om gegevens over hun bedrijf in te vullen in een onlinesysteem Unitip. In het onderdeel Akkerleven van Unitip krijgt de akkerbouwer vervolgens advies wat hij kan doen om de biodiversiteit te vergroten, bijvoorbeeld met maatregelen om de bodemvruchtbaarheid te vergroten, of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. De volgende maatregelen worden daarbij genoemd: 1) Plaatsen van zitpaal voor roofvogels, 2) Ophangen nestkast kerkuil, 3) een akkerlevenplan maken in UNITP, 4) Lage bandendruk tractor (om bodemverdichting te voorkomen), 5) Natuurgericht slootkantbeheer (maaien); 6) Plaatsen insectenhotel, 7) niet-kerende grondbewerking, 8) onderzoek bodemgesteldheid, 9) meerjarige kruidenrand, 10) plaatsen nestkast torenvalk, 11) vroegtijdig waarnemen ziekten en plagen, en 12) gebruiken groenbemesters na oogst. Suikerunie is ook gecertificeerd volgens de eisen van het Sustainable Agriculture Initiative (SAI). Deze certificering staat niet op de producten die aan consumenten geleverd worden, maar wordt vooral gebruikt in business to business relaties (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Cosun Suiker Unie wil dat alle ruim negenduizend aangesloten suikerbietentelers actief de bodemvruchtbaarheid beschermen en minder milieubelastende gewasbeschermingsmiddelen gebruiken¹⁵.

4.3.3 Nieuwe korte ketens

Naast de reguliere route van verkoop van natuurinclusieve producten via de retail, zijn er initiatieven via nichemarkten met alternatieve afzetkanalen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Dit kan rechtstreekse verkoop aan bedrijf zijn, of directe levering aan winkels, horeca of consumenten. Landbouwbedrijven doen dit individueel of ze werken met elkaar samen. Dit kan als onderdeel van initiatieven zoals de hiervoor behandelde Red de Rijke Weide initiatieven of als coöperaties, zoals Amstelgoed. Ook ontstaan er nieuwe ketenpartijen, zoals De Fryske¹⁶ die een Friese kaas in de (regionale) markt zet en de benodigde kaas hiervoor (nu nog bij één) natuurinclusieve boeren betreft. Of De Woeste Grond waarin agrarisch beheer van natuurgebieden door gekoppeld is aan vleesverkoop. Dit is een bedrijf met een eigen slagerij die het vlees verkoopt; via een eigen webshop. Ook zijn er meer grootschalige initiatieven waarbij men de retail poogt te omzeilen, zoals bij maaltijdboxen als Bee-Box van Ekomenu (voorheen Willem & Drees) en vergelijkbare formules, zoals Hello Fresh. De Bee-Box richt zich exclusief op biologische producten en heeft ook ideële doelstellingen rondom het versterken van de positie van de boer. Dit in tegenstelling van Hello Fresh, dat geen ideële doelstelling hanteert. Een ander meer regionaal gericht voorbeeld is Rechtstreeks Rotterdam, waar voedsel dat geproduceerd wordt in de regio wordt verkocht in de stad.

Ook zijn er steeds meer lokale initiatieven van burgers die zelf een voedselcoöperatie opzetten en zo lokaal geproduceerd voedsel verkopen in de stad. Herenboeren is een, maar vergelijkbaar initiatief, waarbij burgers eigenaar worden van een boerenbedrijf en daar ook levensmiddelen uit verkrijgen¹⁷. Het betreft een landelijk concept en men poogt allerlei coöperatieve bedrijven op te zetten (zie tekstkader). Een vergelijkbare aanpak is er rondom de Heideboerderij (zie tekstkader) waarin gepoogd wordt de grotendeels verdwenen relaties tussen natuurgebieden en landbouw te herstellen. Beide aanpakken hebben gemeen dat ze grondbezit en grondgebruik loskoppelen. Zie verder tekstkader. Er zijn ook andere concepten in omloop zoals voedselbossen, Commonland en Land van Waarde.

Deze initiatieven hebben gemeen dat ze producenten en consumenten dichterbij elkaar brengen, waarbij meer ideële motivaties een belangrijke rol spelen. Daarbij gaat het niet uitsluitend over biodiversiteit, maar vooral ook over weten wat je eet en de verduurzaming van de voedselketen. Deze directere en veelal kortere ketens hebben wel de potentie om te zorgen voor een meer

¹⁵ Bron: <http://www.natuurlijkkapitaal.com>

¹⁶ <https://www.defryske.fr/>

¹⁷ <https://www.herenboeren.nl/>

natuurinclusieve landbouw, doordat er een gesprek mogelijk is tussen producent, ketenpartij en consument. Daarmee willen ze dilemma's in de voedselketen, binnen de coöperatie bespreekbaar maken, zoals dat burgers zo goedkoop en zo goed mogelijk voedsel willen en een agrarisch producent een zo goed mogelijke opbrengst voor zijn producten.

In de praktijk lopen dergelijke keteninitiatieven er tegenaan dat het moeilijk is een duurzaam verdienmodel te ontwikkelen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). De kosten voor het opzetten en onderhouden van een eigen logistiek zijn hoog, zeker vergeleken met die van het zeer efficiënte systeem van de reguliere retail. Dat maakt het lastig om beginnende initiatieven verder op te schalen in omvang. Dit komt niet door een gebrek aan potentiële investeerders (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Respondenten geven aan dat er wel financieringsmiddelen zijn voor goede duurzame initiatieven, maar dat het ontbreekt aan businesscases die investeerders ervan kunnen overtuigen om grote investeringen in verdere opschaling te doen.

Tekstkader Nieuwe ketenconcepten gebaseerd op scheiding grondgebruik en grondbezit

Herenboeren

Het concept Herenboeren wordt neergezet als anders dan regulier; rigoureuus anders. Om maar een paar voorbeelden te noemen: de leden vormen een coöperatie en zijn behalve eigenaar, ook klant, producent en consument van producten die de boerderij voortbrengt. En waar in de gangbare landbouw de meeste bedrijven gespecialiseerd zijn (fruitteeltbedrijf, een melkveebedrijf, een varkenshouderij), houden zij zich op één locatie met verschillende takken van sport bezig. Dit gebeurt niet zomaar, maar vanuit de overtuiging dat het runnen van een kleinschalig gemengd coöperatief boerenbedrijf meerwaarde heeft. Bovendien is de ambitie een bijdrage te leveren aan het vinden van antwoorden op veel vragen die de Nederlandse land- en tuinbouw zich stelt, of zou kunnen stellen. Om de beweging naar meer Herenboerderijen mogelijk te maken, werd in 2014 Stichting Herenboeren Nederland opgericht. Dit vanuit de overtuiging dat het concept schaalbaar is en overall in Nederland professioneel ontwikkeld kan worden. Er zijn nu vijf draaiende locaties. Bovendien zijn er 10 locaties waar een stichting of coöperatie is opgericht; dit zijn dus serieuze initiatieven. Bovendien zijn er nog diverse locaties waar interesse bestaat om een Herenboeren-bedrijf op te richten. Rondom Herenboeren is de Greendeal Natuurinclusief grondgebruik afgesloten waarin een businessmodel wordt ontwikkeld.

Bron: <https://www.herenboeren.nl/>

Heideboerderij

Het heideboerderijconcept is een initiatief van de Federatie Heideboerderijen i.o., diverse lokale stakeholders en kennisinstellingen. Het concept is aangezwengeld vanuit het gilde van traditionele schaapherders. Het concept (en de onderliggende visie) is een reactie op de door de initiatiefnemers waargenomen verzuiling in het natuurbeheer, waar door verregaande verkokering een scheiding is aangebracht tussen diverse natuurtypen binnen Nederland. Hierdoor is het zicht op samenhang binnen het oorspronkelijke systeem verloren gegaan en de heideboerderij beoogt dan ook een integraal systeemherstel op landschapsniveau. Hierbij worden verbanden gelegd tussen de diverse schakels die vroeger een eigen cruciale plek binnen het systeem hadden, maar die eigenlijk al sinds de uitvinding van de kunstmest geleidelijk zijn ingehaald door talrijke innovaties in ons voedselsysteem. De hernieuwde belangstelling voor oude ambachten en – technieken komt voor een deel voort uit de behoefte aan herstel van biodiversiteit en andere waarden die verbonden waren aan de historische setting, maar door de innovaties grotendeels verloren zijn gegaan, maar ook door de kansen die het concept kan bieden voor een aantal maatschappelijke opgaven van deze tijd. Een onderdeel van het concept is dat grondbezit en grondgebruik losgekoppeld worden en dat er op coöperatieve basis wordt samengewerkt. Er zijn inmiddels initiatieven gestart in o.a. Drenthe, Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, waarbij er een aantal POP-projecten opgestart zijn. Het concept is zich ook aan het verbreden. Zo is er rond de Biesbosch een initiatief gestart dat zich richt op boeren en getijdenatuur.

Bron: <https://heideboerderij.nl/>

4.3.4 Veranderende verdienmodellen

Zowel ING als ABN Amro hebben enige jaren terug studies uitgevoerd naar de toekomst van de markt voor voedselproducten en schetsen ook de al eerder in dit rapport geconstateerde tweedeling in de landbouw. Zijn hanteren hierbij echter andere indelingen. Deze indelingen richten zich vooral op de type markten waar agrarische bedrijven voor produceren. Hiermee zijn zij relevant voor de discussie over nieuwe verdienmodellen rondom natuurinclusiviteit en over of de landbouw haar oude ontwikkelingspad zal verlaten. ING (2012) maakt een onderscheid in een *4P* (Power, Price, Product, Profit) en een *4C* (Cooperation, Community, Consumer, Continuity) richting. *4P* bedrijven richten zich op voedselzekerheid (in het licht van stijgende voedselprijzen), economies of scale, hoge productie, gebruik van moderne technologie, duurzaamheid als dit tot kostenreductie leidt, internationalisering en gemak en snelheid voor de consument. De machtspositie van de boer blijft relatief zwak in deze richting en de keten wordt gekenmerkt door onderlinge strijd in plaats van samenwerking. In de *4C* richting, richten bedrijven zich op voedselveiligheid en –gezondheid, toegevoegde waarde, flexibiliteit en inspelen op marktvraag, gebruik van oude en moderne technologie, terugdringen verspilling en op beleving door de consument. Duurzaamheid speelt in beide richtingen, maar *4C* bedrijven kunnen hier meer mee in hun bedrijfsvoering en met name in hun relatie met de consument en ketenpartners. Verbrede landbouw en biologische landbouw kunnen hier ook onder vallen. ING concludeert dat het *4C* scenario in opkomst is in West-Europa, maar waagt zich niet aan een voorspelling of dit leidt tot overname van de dominante positie van de *4P* richting.

ABN-AMRO (2015) hanteert een vergelijkbare analyse en maakt een onderscheid tussen volume handel en een inzet op het unieke onderscheidende vermogen van bedrijven en constateert dat er in deze tweede categorie ondernemers nog kansen en een betere prijs laten liggen. Deze categorie kan inspelen op een ontstaand marktsegment van vooral relatief welvarende en hoogopgeleide Nederlanders naar deugend, vertrouwd, gezond en lekker en die ook willen weten waar hun eten vandaan komt. Dit wil niet per definitie hetzelfde zeggen als dat deze bedrijven duurzaamheid of natuurinclusiviteit nastreven, maar zij kunnen hier meer mee in hun bedrijfsvoering, dan de volume handel. ABN-AMRO verwacht dat niet meer dan 40% van de bedrijven zich volgens deze richting kan ontwikkelen en is sceptisch over het ontstaan van marktvernieuwing via innovatie. Wel ontstaan nieuwe ketenrelaties, zoals via een bij de consument bekende verwerking die verkocht wordt via de E-tail (zonder winkel) en beginnen boeren de handel over te slaan bij de Out of Home markt. Het grootste deel van de agrariërs zal zich via volumehandel op de wereldmarkt blijven richten en dat er in de export nauwelijks ruimte zal zijn voor de tweede aanpak.

4.3.5 Natuurinclusief: incrementeel of sprongsgewijs?

Gerritsen & Nieuwenhuizen (2018) verwachtten op basis van een interviewronde en documentenanalyse dat een basisniveau van natuurinclusiviteit een leveringsvoorwaarde aan het worden is van de inkoopkantoren en supermarkten, waaraan producenten moeten voldoen, zonder dat ze daar structureel een substantiële meerprijs op hun product voor ontvangen. Een tijdelijke, beperkte vergoeding, of een compensatie voor de extra kosten die ze moeten maken zoals bij het beter leven keurmerk het geval is – is mogelijk, maar veel meer dan bijvoorbeeld een paar cent per kg melk zit er dan niet in. Gerritsen & Nieuwenhuizen (2018) verwachtten dat de eisen aan dit basisniveau de komende jaren verder opgehoogd zullen worden. Te denken valt dan aan voorvoorwaarden om bijvoorbeeld goed om te gaan met de bodem, zoals ook in de afspraken van Albert Heijn en A-Ware zitten. Dit kan wel een effect hebben op natuur, maar gezien het benodigde hoge niveau aan natuurinclusiviteit is niet te verwachten dat dit een groot effect op het Natuurnetwerk zal hebben.

Daarnaast zien we producten verschijnen die een meerwaarde in de markt proberen te realiseren door meer natuurinclusief te produceren, zoals Weide Weelde melk, Weerribben Zuivel, De Fryske kaas, etc. Gerritsen & Nieuwenhuizen (2018) verwachtten op basis van een interviewronden dat dit marktsegment verder zal groeien en er meer producenten zullen zijn die hierop in zullen spelen, zowel

agrarische producenten als verwerkers. Alleen zal dit zonder grote veranderingen voor veel agrariërs niet leiden tot een substantieel beter verdienmodel en zal hun positie in de keten ook niet echt veranderen. Dit past dus bij dat van een wezenlijke groei van biologische en verbrede landbouw geen sprake lijkt te zijn (zie figuur 4.8). Natuurinclusiviteit wordt dan vooral iets dat bij het boerenbedrijf hoort en waar je hoogstens een onkostenvergoeding voor krijgt en wat dus ook niet erg ver kan gaan in het ambitieniveau van natuurmaatregelen.

4.4 Ontwikkelingen in het landbouwbeleid

4.4.1 Introductie

Er zijn een aantal bewegingen gaande in het overheidsbeleid die van grote invloed kunnen zijn op provinciale activiteiten om natuur en landbouw meer te verbinden. We gaan hier in op een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen en wel: de Landbouwvisie (4.4.2), de aankomende vernieuwing van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (4.4.3), de aanpak stikstof (4.4.4) en het Klimaatakkoord (4.4.5).

4.4.2 Landbouwvisie

De visie "Landbouw, natuur en voedsel: waardevol verbonden" (Ministerie van LNV, 2018b) richt zich op de omschakeling van de Nederlandse landbouw naar kringlooplandbouw en spreekt de ambitie uit dat Nederland hier koploper in wordt. Het is een omschakeling waarin niet druk op de kostprijs van producten leidend is, maar het streven naar voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen en vermindering van de druk op de leefomgeving; daarom is het relevant voor het bij het Natuurnetwerk betrekken van agrariërs. De beoogde resultaten daarvan zijn een beter verdienvermogen voor boeren, tuinders en vissers, minder schadelijke emissies naar bodem, lucht en water en vergroting van de biodiversiteit. Kringlooplandbouw wordt als een antwoord gezien op verschillende uitdagingen: 1) het drastische verlagen van de uitstoot van broeikasgassen, 2) het zorgvuldiger gebruiken van grondstoffen, hulpbronnen en de natuurlijke omgeving, 3) het verbeteren van de economische positie van de agrarische ondernemers in de keten, en 4) een sterkere en organische relatie tussen natuur en landbouw. Natuurinclusieve landbouw hoort bij dit vierde punt. Kringlooplandbouw wordt gezien als ecologisch en economisch vitale gangbare productiewijze en dus niet als niche landbouw. Het gaat bij kringlooplandbouw om landbouwproductie met "... *minimale verliezen van grondstoffen bij de productie van biomassa door de kringloop van stoffen en geproduceerde biomassa binnen het landbouwsysteem zoveel mogelijk te sluiten. De inperking van verliezen kan worden gerealiseerd door reststromen (gewasresten, voedselresten, procesafval, mest, compost) te benutten en op te waarden tot nuttige grondstoffen in het landbouwsysteem, zodat de invoer van buiten het landbouwsysteem zo klein mogelijk is.*" (WUR, 2018: 1) In de landbouwvisie wordt hierbij aangesloten en beoogt het kabinet bovendien om kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijk schaalniveau te sluiten¹⁸. Men beoogt dit in 2030 te realiseren. Bij de implementatie van kringlooplandbouw ligt de nadruk op de economische positie van boeren, tuinders en vissers, op een vergroting van de waardering voor voedsel bij individuele consumenten, grootverbruikers en de horeca, en op het spelen van een prominente rol in de vernieuwing van productiemethoden, zowel in eigen land als elders in de wereld.

Als kringlooplandbouw de gangbare landbouwpraktijk wordt, dan zal vee in eerste instantie gevoed worden met gras, voedergewassen of gewasresten van het eigen bedrijf of uit de directe omgeving en restanten uit de voedingsindustrie. De grondgebondenheid van veeteeltbedrijven wordt dan dus

¹⁸ De Landbouwvisie is wat dubbelzinnig over de wenselijkheid van regionale schaalniveaus. Eerst wordt vooral naar nationale en internationale kringlopen verwezen, maar later is er een kopje over de regionale schaal.

groter. En tegelijkertijd wordt beoogd om een harmonischer relatie met natuur te realiseren, waarbij er dus ook minder negatieve impact op natuur is.

Voor de implementatie wordt het volgende gezegd in de Landbouwvisie: *“Het kabinet vertrouwt op de kracht van de samenleving om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Het nodigt iedereen in het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en andere overheden uit mee te denken, ideeën in te brengen en initiatieven te nemen.”* (Ministerie van LNV, 2018b) Ook de Rijksoverheid zelf heeft volgens de visie een rol: *“Zij zal naast de boeren en tuinders gaan staan. Zij zal meedenken en waar nodig faciliteren. Waar nodig zal zij de regie nemen, maar in veel situaties zal het aan de partijen zelf zijn dat te doen. Als de omslag stagneert of te traag gaat, zal de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid wet- en regelgeving toepassen.”* (Ministerie van LNV, 2018b)

Om kringlooplandbouw dichterbij te brengen is het noodzakelijk om de juiste condities te scheppen. Die gaan over (Ministerie van LNV, 2018b):

- verbeteren van het verdienvermogen van ondernemers die de overstap willen maken,
- sterker richten van kennis en innovatie op kringlooplandbouw,
- anders benutten van de internationale (beleids- en markt)omgeving,
- versterken van de verbinding tussen landbouw en natuur,
- vergroten van de waardering voor voedsel en voedselproducenten en versterken van de relatie boer-burger,
- wet- en regelgeving onder de loep nemen.

4.4.3 Gemeenschappelijk landbouwbeleid¹⁹

Het huidige GLB (2014 – 2020) financiert agrarisch natuurbeheer en vraagt ook om vergroeningsmaatregelen, maar is ook vooral gericht op inkomensondersteuning. Een ruime 70% van de beschikbare gelden gaat hiervoor naar directe betalingen aan agrariërs (Ministerie van LNV, 2018a) Ondanks de verwachting vooraf bleek het huidige GLB geen grote impuls tot verandering richting ingrijpende vergroening. De vergroeningsmaatregelen betekenen voor natuur (Elbersen et al. 2018). Hier zitten Nederlandse keuzes achter. Nederland heeft het ambitieniveau van de Ecological Focus Areas naar beneden bijgesteld na aangenomen Tweede Kamermoties (Kamerstuk 28625-216). Wel is een eerste stap gezet in het vragen van prestaties voor het verkrijgen van inkomensondersteuning. De discussies voor de periode na 2020 zijn volop bezig en die hebben door de aankomende Brexit en alle spanningen tussen bepaalde lidstaten en de Europese Commissie een sterk politiek karakter. Op 1 juni heeft de Commissie haar voornemens gecommuniceerd en hieruit komt een bezuiniging van 5% naar voren die ook nog eens meer in Zuid-Europa ingezet zal worden en minder in Oost-Europa dan voorheen. Nederland zal minder geld uit het GLB krijgen. De EU zal prioriteiten op hoofdlijnen stellen en aan lidstaten vragen om op basis van een gecommuniceerde analyse een nationaal plan op te stellen. Dit biedt mogelijk meer ruimte voor Nederlandse keuzes, maar dat zal de tijd moeten leren. Wat betreft de Europese prioriteiten lijken grote bedrijven minder geld te zullen ontvangen, dan in het verleden en worden er meer prestaties van boeren gevraagd. Hierbij is er ook meer aandacht voor klimaat en milieu dan in het huidige stelsel. Er wordt gesproken over beloningen voor bovenwettelijke maatregelen.

Het GLB zal daarbij zijn 2 pijlers blijven behouden. Alhoewel de directe betalingen blijven, worden ze specifiek. Daarmee wordt bedoeld dat er met beloningen voor goede prestaties gewerkt gaat worden. Daarnaast gaat het om lagere bedragen. Ook zullen er strengere milieueisen komen voordat men directe inkomenssteun kan ontvangen.

¹⁹ Bron: <http://www.boerenbusiness.nl/artikel/10878418/boer-is-kind-van-de-rekening-door-brexite>; <https://europadecentraal.nl/recente-ontwikkelingen-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-eu/>

De Europese Commissie heeft gepoogd om de korting op de directe inkomenssteun zo veel mogelijk te beperken. Het budget voor de natuur-, milieu- en klimaatdoelstellingen wordt vanaf 2021 met 15% verhoogd. De GLB-betalingen in Nederland dalen al langere tijd. In 2012 werd er nog € 1 miljard betaald, terwijl dat in 2017 gedaald is naar € 876 miljoen.

4.4.4 Aanpak Stikstof

Met het afwijzen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 is de vergunningverlening van uitbreidingen van agrarische bedrijven, en de bouw van nieuwe woningen en infrastructuur grotendeels tot stilstand gekomen, aangezien er nu geen systeem is om vergunningen te verstrekken bij de slechte staat van instandhouding van veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Er wordt in diverse rapporten en in de media gesuggereerd om de veestapel te doen kringen, tot 50% van het huidige niveau. Daar bestaat ook veel weerstand tegen uit de sector en de politiek. Om op korte termijn deze patstelling te doorbreken. Het kabinet neemt nu drie maatregelen (Kamerbrief 13 november 2019; Kamerstuk 35 334, nr. 25). Ten eerste voert het kabinet een snelheidsverlaging overdag op autosnelwegen in. Ten tweede wordt ingezet op ammoniakreductie via voermaatregelen. En tot slot wordt de reductie van stikstofdepositie door de bestaande warme saneringsregeling voor de varkenshouderij ingezet. Het uitgangspunt daarbij is, nu en bij volgende stappen, dat ten minste 30% van de verminderde depositieruimte ten goede komt aan de natuur. De overige 70% kan gebiedsgericht gebruikt worden om ontwikkelingen we er mogelijk te maken. Hiertoe zet het kabinet een register op. In dit register wordt bijgehouden hoeveel stikstofruimte er is, hoeveel er wordt uitgegeven en hoeveel er dus nog beschikbaar is voor andere activiteiten in de regio. Deze wet is vooral bedoeld voor de korte termijn. Later zouden nog allerlei andere en meer vergaande maatregelen kunnen volgen. In de Kamerbrief Kamerstuk 35 334, nr. 25 (7 februari 2020) zijn ook al een aantal vervolmaatregelen benoemd:

- Er komt € 350 miljoen beschikbaar vanuit het Rijk voor gerichte opkoop van veehouders, voor boeren die dat zelf willen en als onderdeel van het gebiedsproces.
- Er is € 172 miljoen beschikbaar voor innovatie en brongerichte verduurzaming van stallen.
- Er komt een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar kringlooplandbouw.
- Extensivering van veehouderijbedrijven rondom natuurgebieden wordt gefaciliteerd.
- Er komen coaches om boeren persoonlijk te helpen op hun bedrijf stikstof reducerende maatregelen te nemen en/of te begeleiden naar de diverse innovatie- en uitkoopregelingen. Er komen samen met provincies bijeenkomsten om met boeren in gesprek te gaan over de mogelijkheden.
- Er komt een netwerk van proefbedrijven in de melkveehouderij voor onderzoek en kennisdeling om uitstoot van methaan en ammoniak te verminderen.
- De Minister kijkt samen met provincies hoe ongecontroleerde opkoop van veehouderijbedrijven kan worden voorkomen. Afspraken daarover zijn randvoorwaardelijk om extern salderen met veehouderijbedrijven open te stellen.
- Het is de inzet van de Minister dat (duurzame) projecten met een tijdelijke depositie van stikstof gebruik kunnen maken van het zogenoemde instrument verleen. Hierover maken Rijk en provincies afspraken.
- Er is met provincies afgesproken om beweiden en bemesten niet vergunningplichtig te maken.

Nog recenter is de Structurele aanpak stikstof, waarin het kabinet besluit 5 miljard te investeren voor een aanpak van de stikstofproblematiek (Ministerie van LNV, 2020). Het Rijk investeert de komende tien jaar zo'n 200 miljoen euro per jaar in (bron)maatregelen om de neerslag van stikstof in natuur terug te dringen en circa 300 miljoen euro per jaar om de natuur te versterken en te herstellen. De investeringen zullen in belangrijke mate gebiedsspecifiek gedaan worden zodat in elk gebied de meest effectieve (herstel)maatregelen worden genomen. De gebiedsspecifieke plannen zullen nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk programma natuur van het Rijk en provincies.

Dit stikstofbeleid heeft natuurlijk een effect op de ontwikkeling van zowel de landbouw als van het Natuurnetwerk. Zo wordt er nu volop gesproken over een overgangszone om het Natuurnetwerk en een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting.

4.4.5 Klimaatakkoord²⁰

Het Klimaatakkoord is een onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid. Het is een overeenkomst tussen veel organisaties en bedrijven in Nederland om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Het doel: de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% verminderen. Door het samen te doen ontstaat draagvlak: we hebben elkaar nodig om het doel te halen en daarom moeten zoveel mogelijk mensen en partijen achter het akkoord staan. Het centrale doel van het Klimaatakkoord is om de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. Het Klimaatakkoord bevat een pakket aan maatregelen met een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, dat de actieve steun heeft van zoveel mogelijk bijdragende partijen en waarmee het politieke reductiedoel van 49% in 2030 wordt gerealiseerd. Om deze doelstelling te behalen hebben overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen afspraken gemaakt over welke maatregelen we de komende 10 jaar gaan nemen om de klimaatdoelen te halen. Elke sector heeft een eigen doelstelling en bijbehorende maatregelen om samen te komen tot 49% minder uitstoot. De sectoren zijn elektriciteit, industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, landbouw en landgebruik. De landbouw heeft ook haar opgaven en die zullen een rol gaan spelen bij de ontwikkeling van de verbinding tussen natuur en landbouw. De sectortafel landbouw en landgebruik heeft in het ontwerp-Klimaatakkoord de verwachting uitgesproken een emissiereductie van 6 Mton in plaats van de in het Regeerakkoord opgedragen 3,5 Mton te kunnen realiseren. Deze opgave is nadrukkelijk gekoppeld aan de ontwikkeling van kringlooplandbouw.

4.5 Resumerend

In dit hoofdstuk hebben we behandeld wat de dominante ontwikkelingen in de landbouw, in de keten en in het overheidsbeleid zijn. We hebben vastgesteld dat de landbouw opmerkelijk koersvast is in haar ontwikkeling en dat er ondanks berichten over allerhande initiatieven en veranderingen in beleid en keten er geen aanwijzingen zijn dat dit anders wordt. De landbouw wijkt dus (nog) niet af van het ontwikkelpad van schaalvergroting, intensivering en internationalisering en ondanks ontwikkelingen in de keten rondom duurzaamheid en natuurinclusiviteit lijkt er geen sprake te zijn van een brede landelijk of provinciaal waarneembare beweging naar een veranderend agrosysteem waarbij natuur en landbouw meer met elkaar verbonden zijn. Er zijn wel ontwikkelingen rondom nieuwe ketens die dit in zich kunnen dragen, maar dit zijn nog relatief kleinschalige initiatieven en bieden voor slechts een beperkt aantal bedrijven perspectief. Gezien het uitblijven van een substantiële en blijvende vergoeding of meerprijs voor natuurmaatregelen ziet het er nog niet naar uit dat er een verdienmodel rondom natuur aan het ontstaan is. Wel zijn er kansen om dit te realiseren via een meer algemene beweging naar onderscheidend vermogen, een directe relatie met de consument, beleefbaar voedsel, etc. Ook vanuit het overheidsbeleid zijn er ontwikkelingen die bij kunnen dragen aan meer natuurinclusiviteit, maar de mate waarin dit zal gebeuren is nog onbekend en het is niet gezegd dat nieuw beleid natuurinclusiviteit consequent ondersteunt. Een streven naar kringlooplandbouw hoeft bijvoorbeeld niet per definitie rekening te houden met biodiversiteit en ook de activiteiten rondom stikstof en klimaat zouden door de eigen focus wel eens kansen kunnen missen om natuurwinst hierin echt mee te nemen. Dat heeft te maken met de nadruk op korte termijn resultaten en het grote bestuurlijke en maatschappelijke belang dat ermee samenhangt.

²⁰ Bron: <https://www.klimaatakkoord.nl/>

De hier gepresenteerde informatie maakt het aannemelijk dat de aan het eind van hoofdstuk geschetste conclusie dat het moeilijk is om voorloper-ondernemers in de nabijheid van het Natuurnetwerk te vinden. Dat blijkt ook uit de ervaringen tot nu toe met zelfrealisatie van natuur (zie hoofdstuk 2 en Kuindersma et al., 2020). Het stikstofdossier maakt de urgentie wel groter en er is zelfs sprake van het herzien van het Natuurpact (PBL & WUR, 2020). Ook dan blijft de situatie dat veel ondernemers grote moeite zullen hebben om de geschetste omschakeling door te voeren in hun bedrijfsvoering.

5 Reflecties op gewenste richting, belemmeringen en strategieën voor versterking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vragen 5 (Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?), en 1 (Wat zijn provinciale strategieën om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?). Hiervoor wordt ook gereflecteerd op wat in de hoofdstukken 3 en 4 behandeld is: kenmerken van de landbouw en ontwikkelingen in en om de landbouw. Zoals in hoofdstuk 2 werd behandeld, wordt er door provincies vooral ingezet op het identificeren en ondersteunen van agrariërs die welwillend staan ten opzichte van natuurmaatregelen op hun bedrijven en die hier ook plannen voor (gaan) ontwikkelen. Ervaringen tot nu toe laten geen stormloop zien van agrariërs op de uitnodiging tot het nemen van natuurmaatregelen op hun bedrijven (PBL & WUR, 2020). In beheer en pacht van natuurgronden bestaat nog wel interesse, maar de zelfrealisatie van natuur blijft vooral bij de gangbare landbouw achter (Kuindersma et al., 2020). In dit hoofdstuk wordt dit beeld verder uitgediept aan de hand van wat aan de orde is geweest in interviews en workshops waarin de verbinding van natuur en landbouw, de belemmeringen voor een sterkere betrokkenheid van de landbouw bij het Natuurnetwerk en mogelijke strategieën om de provinciale activiteiten te versterken werden besproken. Het gaat hier dus niet om een feitelijke analyse, maar juist om het verzamelen en analyseren van kennis van individuen die werkzaam zijn bij provincies, natuur- en milieuorganisaties, landbouwvertegenwoordigers en deskundigen die het werkveld goed kennen en hier kennis over hebben. In dit hoofdstuk zijn dus vooral de respondenten aan het woord en niet de onderzoekers. Het is in feite een synthese van wat er in diverse interviews en workshops besproken is. De onderzoekers hebben een selectie gemaakt op basis van relevantie voor het onderzoek, diversiteit in perspectieven en de mate van overeenstemming²¹. Dit hoofdstuk heeft dus een heel ander en minder feitelijk karakter dan de vorige hoofdstukken.

Met de informatie in dit hoofdstuk kunnen de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken en de eerste conclusies uit de inleiding van dit hoofdstuk worden geïnterpreteerd en geduid. Ook komt het tevens met respondenten besproken handelingsperspectief aan bod. We behandelen achtereenvolgend de resultaten van de gesprekken over de beoogde relatie tussen landbouw en natuur (5.2), belemmeringen voor natuurinclusieve landbouw (5.3) en mogelijke strategieën om natuur en landbouw sterker met elkaar te verbinden door de provincies (5.4). Daarna wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de conclusies van het hele onderzoek.

5.2 De relatie landbouw en natuur

In de interviews werd door meerdere respondenten genoemd dat er een tweedeling aan de gang is tussen twee groepen agrariërs. Naast de groep schaalvergroters, intensiveerders en gespecialiseerden,

²¹ Dit wil zeggen dat er zowel gezocht is naar opvattingen die breder gedeeld worden als naar afwijkende geluiden. Bij deze laatste categorie is steeds aangegeven dat het niet om een breed gedragen geluid gaat, maar afkomstige is van één of enkele respondent.

is er de groep van familiebedrijven die zich richten op verbreding van de landbouw; dit wordt ook wel multifunctionele landbouw genoemd. Respondenten zien vooral kansen voor een bijdrage aan het Natuurnetwerk van deze laatste groep, waarvan ook het beeld bestaat dat deze groet en in omvang toeneemt²². Dat wil niet zeggen dat die er helemaal niets te winnen is voor natuur bij de schaalvergroeters, maar dat moet nog grotendeels ontstaan. Op termijn doet het verschil tussen schaalvergroeters en familiebedrijven er volgens enkele respondenten zelfs niet meer zo toe, omdat er steeds minder schaalvergroeters zouden overblijven; door de schaalvergroting zelf (groeien met grond van stoppers) en volgens sommige respondenten omdat velen van hen het niet gaan redden om het bedrijf voort te blijven zetten. Er moet immers steeds meer kapitaal in deze bedrijven geïnvesteerd worden om dit mogelijk te maken, maar dat is vaak niet meer terug te verdienen (zie ook vorige hoofdstuk 4). Er blijven dan slechts een klein aantal grote bedrijven over. Natuurinclusiviteit is voor sommige bedrijven een mogelijke route om het agrarisch bedrijf toch voort te kunnen zetten. Er blijkt dan ook relatief veel interesse in het agrarisch natuurbeheer te bestaan en daar kunnen nog allerlei initiatieven uit voortkomen. Het is wel de vraag of dit zich daadwerkelijk zo zal. De verschillende ontwikkelingsrichtingen zijn in ieder geval groot en bepalen grotendeels wat van een landbouwbedrijf verwacht kan worden voor natuur en hoe dat inwerkt op de bedrijfsvoering. Zo kunnen reguliere bedrijven natuur mogelijk gebruiken voor het imago van het bedrijf en de producten. Dat heeft dan als doel heeft om draagvlak te behouden voor het uitoefenen van landbouw op hun bedrijven en de daartoe benodigde periodieke schaa sprong (de zogenaamde "License to Operate").

Volgens een respondent staat een grote groep boeren nu in de overlevingsstand, waarbij er veel wantrouwen richting overheden bestaat en men zich miskend voelt door de maatschappij. Bovendien menen veel agrariërs al veel prestaties geleverd te hebben om de stikstofuitstoot terug te dringen. En dan wordt er *nog* meer inspanning van hen verwacht. Een respondent vertelde dat er maar weinig bedrijven echt geen stappen wel zitten richting natuur. Bovendien vragen hun afnemers er ook in toenemende mate om (zie ook Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). Er zijn ook allerlei maatregelen die deze bedrijven relatief eenvoudig kunnen nemen, zoals nestkastjes, erfbeplanting en bijdragen aan het uiterlijk van het landelijke gebied. De impact hiervan voor natuur is mogelijk niet zo groot, maar als vele boeren dit doen, wordt er toch iets bereikt.

De kansen voor natuurinclusiviteit verschillen ook per sector. Een respondent vertelde bijvoorbeeld exemplarisch over de kippenhouderij: "Met vrije uitloopkippen kun je nog natuur meekoppelen, bijv. 'bomen voor kippen', maar bij kippen in een schuur kun je weinig doen. Bij biologische eieren mag maar 30% van het terrein een andere functie hebben". Natuurinclusieve landbouw is volgens respondenten bovendien complexer in de akkerbouw dan in de melkveehouderij waar het meeste gebeurt aan natuurinclusiviteit. Dat komt ook door de veelzijdigheid binnen de akkerbouw, waarbij men met wisselende bouwplannen werkt.

Verskillende landschapstypen bieden ook een verschillende context voor de fysieke relaties tussen landbouw en natuur. Over duingebieden geven respondenten aan dat natuurinclusieve landbouw vanzelfsprekend is voor aangrenzende percelen boerenland, om de emissies laag te houden en uitspoeling richting duingebied te voorkomen. Voor de veenweidegebieden in Noord-Holland geldt dat er al veel rekening werd gehouden met natuur via weidevogelbeheer door de landbouw, in diverse gebieden die binnen het Natuurnetwerk vallen. De combinatie van natuurinclusieve landbouw en natuurpercelen zou nog kunnen leiden tot meer bijzondere vogelsoorten op akkers en in de natuurgebieden.

Er zijn ook enkele respondenten die meenden dat er helemaal geen natuurgebieden nodig zijn als alle landbouw natuurinclusief zou zijn. Dergelijke zelfrealisatie van natuur door boeren zou vooral in gebieden met sterke agrarische collectieven kunnen. Dezelfde respondenten stellen dat het meer

²² Dit wordt niet bevestigd door de landbouwdata (zie hoofdstuk, waar juist uit blijkt dat de groei heel gering is en voor verbrede landbouw ook niet zo duidelijk 4).

natuur oplevert om over een groter gebied rekening te houden met natuur bij het bedrijven van landbouw, dan om veel, maar lokaal beperkte natuur te realiseren. Voordeel zou dan ook zijn dat er dan geen bedrijven verplaatst hoeven te worden.

5.3 Belemmeringen om meer natuurinclusief landbouw te bedrijven

Respondenten vertelden over diverse vaak praktische, maar soms ook meer systemische belemmeringen voor het overstappen naar een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering van landbouwbedrijven. Het gaat er hier niet om of deze voorbeelden allemaal helemaal juist zijn, maar om aan te geven wat voor een zaken er bij agrariërs kunnen spelen als ze overwegen om meer maatregelen voor natuur te nemen. In verschillende interviews werd bijvoorbeeld verteld dat ondernemers vastlopen op regels vanuit de overheidsbeleid en wetgeving die botsen met natuurbeheermaatregelen: "Alles zit op slot". Een voorbeeld gaat over grasland scheuren in het kader van het gebruik van grond als maisland. Dergelijke regels kunnen tot hoge kosten leiden om milieubeschermingsmaatregelen uit te voeren, terwijl er goedkopere oplossingen denkbaar zouden zijn die in overleg gerealiseerd zouden kunnen worden. Als voorbeeld wordt mestopslag genoemd, waar hoge kosten mee gemoeid zouden zijn omdat het op het bedrijfsperceel opgeslagen moet worden. Ook speelt er onzekerheid over beleid en regels: "Het is voor boeren gissen hoe RVO via luchtfoto's afzonderlijke percelen in een mozaïek-landschap zal categoriseren: als natuurgebied of als natuurgrasland?", vraagt een respondent. Het risico op een strafkorting en vervolgens het aanspannen van een proces is volgens dezelfde respondent voor sommige boeren een reden om van natuurbeheer af te zien. De planologische scheiding tussen landbouw-, recreatie-, wonen-, en natuurgebied, maken een meer integrale bedrijfsvoering zoals multifunctionele of natuurinclusieve landbouw ook lastig volgens meerdere respondenten. Ook werd melding gedaan van een tekort aan flexibiliteit in de omgang met wetten en regels: "De wet gaat uit van 'allemaal hetzelfde' en laat weinig ruimte voor maatwerk, voor meer integrale bedrijfsvoering." Dit zijn voorbeelden die een indruk geven van waar een boer die iets wil doen voor natuur last van kan hebben.

In verschillende interviews werd verteld dat natuurinclusieve er te weinig en niet eenduidig gestimuleerd wordt door overheden. Rijk en provincies ondersteunen nu nog allerlei ontwikkelingen in de landbouw, ook die van specialisering, intensivering en schaalvergroting. Zonder het maken van scherpere keuzes en structurele vergoedingen blijft het behelpen, volgens een andere respondent. Een genoemd voorbeeld is die van de aanbestedingen van groenbeheer aan boeren. De betreffende respondent sprak over het te veel "op het scherp van de snede" aanbesteden, waardoor er geen ruimte meer zou zijn voor de boer om natuurmaatregelen goed uit te voeren en zouden de ondernemers die minimaal impact voor natuur leveren, maar wel een lage vergoeding accepteren de aanbestedingen winnen. Een ander voorbeeld dat genoemd werd zijn de GLB-betalingen waarbij werd aangegeven dat de vergoeding in de praktijk weinig voorstelt en dat er daardoor geen prikkel is om maatregelen voor natuur te nemen. Ook blijken er vooral tijdelijke subsidies – vaak ook op projectbasis - verstrekt te worden, maar wordt weinig gedaan aan structurele financiering van maatregelen voor natuur.

Naast beleid en wet- en regelgeving is volgens respondenten het grotere systeem, met name de keten, niet ingericht en afgestemd op natuurinclusieve landbouw. De retail en de fabriek leveren de boer geen verdienmodel voor natuur op; ondanks positieve recente ontwikkelingen. De extra inspanningen worden volgens respondenten niet afdoende vergoed. Om daarin verbetering te brengen, zou de hele keten betrokken moeten worden en de boer een betere prijs voor diens product betaald moeten krijgen. Banken, bedrijfsadviseurs (al dan niet onafhankelijk), consumenten en supermarkten zouden ook mee moeten bewegen, komt uit de interviews naar voren. Daarbij gaat het

niet alleen om de toekomstige natuurinclusieve situatie, maar ook om de overgang zelf. Die is vaak ingewikkeld en duur, zoals verteld werd door diverse respondenten.

De banken zijn volgens een respondent nauwelijks afgestemd op het financieren van natuurinclusieve landbouw. De Rabobank werkt sinds kort wel met rentekortingen. Boeren hebben echter behoefte aan structurele inkomsten om meer natuurinclusief te kunnen boeren. Bij omvorming van de bedrijfsvoering naar een biologisch bedrijf gaan de kosten voor de baat uit en kunnen boeren voorfinanciering nodig hebben. Banken zijn daar dan niet altijd toe bereid. Ook als boeren reeds investeringen in de bedrijfsvoering hebben gedaan – zoals een nieuwe stal bouwen –, kan dat een reden zijn om niet te kiezen voor natuurinclusieve landbouw, al dan niet omdat een bank indien nodig niet mee wil werken aan de overgang op natuurinclusieve landbouw. Natuurinclusieve landbouw en vooral multifunctionele landbouw vragen ook om speciale vaardigheden bij de ondernemer: omgaan met vrijwilligers, open dagen houden, omgeving stimuleren, interactie met samenleving, kennis vergaren over ecologie, etc. Niet iedere boer is hiervoor in de wieg gelegd en de bank zal ook daar vertrouwen in willen hebben.

Agrariërs kennen volgens respondenten vaak een afhankelijkheid ten opzichte van adviseurs, zoals handelsbedrijven in kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen, etc., of een adviseur voor de bedrijfsvoering. Door die afhankelijkheid wordt het voor de boer lastig om te bepalen waar nu zijn of haar eigen belang het best mee gediend is. Ook is volgens een respondent de kennis van natuurinclusieve landbouw niet altijd aanwezig bij de boer. Natuurinclusieve landbouw kan het bijvoorbeeld nodig maken om met lichtere machines te werken. De betreffende ondernemer is gewend om met zwaardere machines te werken en zal zich de nieuwe machine eigen moeten maken en dat kost tijd en brengt risico's met zich mee.

De laatste belemmering waarover in de interviews gesproken is, betreft de relatie tussen natuurorganisaties en boeren. Hoewel lokaal tussen individuele boeren en natuurorganisaties – mede door opgebouwde goede relaties – op allerlei plekken in Nederland goede resultaten worden behaald, is op institutioneel niveau sprake van spanningen tussen landbouworganisatie en natuurorganisaties, aldus enkele respondenten. Die goede relaties zijn belangrijk volgens de betreffende respondenten. Dit is nog extra het geval omdat er rondom natuuropgaven van de landbouwsector met veel spelers te maken hebt en dat er dus veel bedrijven mee moeten doen om impact te realiseren.

5.4 Strategieën om natuur en landbouw sterker te verbinden

Naar een stimulerende aanpak op gebiedsniveau

Voor het versterken van het betrekken van de landbouw bij het Natuurnetwerk komt uit meerdere interviews en workshops het beeld naar voren dat het de beste strategie is om natuurinclusieve landbouw in specifieke gebieden tot ontwikkeling te laten komen, zoals een overgangszone om het Natuurnetwerk. Voor wet- en regelgeving houdt dit volgens respondenten in dat de strategie ruimtelijk gezien breder zou moeten kijken dan alleen het Natuurnetwerk en inhoudelijk ook klimaatdoelen erin betrekken moet; ook om het verdienmodel rond te krijgen. De wet- en regelgeving zou dan ook meer maatwerk mogelijk moeten maken voor de boer. Dat betekent dat als een boer aanloopt tegen regelgeving of kansen ziet, dat de overheid dan meedenkt over welke andere oplossingen er zijn voor de boer die haalbaar of betaalbaar zijn, zonder de natuur uit het oog te verliezen. Een andere mogelijkheid is om met een ruime begrenzing van het Natuurnetwerk te werken, waardoor het mogelijk is om de begrenzing aan te passen aan waar zich kansen voordoen omdat een boer wat wil. Door meer in mogelijkheden te denken en te handelen appelleer je aldus een respondent ook aan het ondernemerschap van de boer en zal het voor hem of haar aantrekkelijker en haalbaarder worden om bij te dragen aan het Natuurnetwerk. Het ontwikkelen van wetgeving in nauw overleg met de praktijk wordt ook belangrijk gevonden. Dit sluit aan bij een bredere oproep van respondenten om in het provinciaal beleid meer gebruik maken van haar ruimtelijke beleidsbevoegdheden door de scheiding tussen recreatie, landbouw, natuur, en wonen minder te hanteren. Dat zou de integraliteit van

sectoren ten goede komen en daardoor natuurinclusieve landbouw vergemakkelijken omdat dit mogelijkheden biedt om een verdienmodel aan te natuur te verbinden en tegelijkertijd meerdere opgaven tegelijk op te pakken als sector.

Voor wat betreft gebiedskeuze en ruimtelijke aspecten moet men volgens een respondent eerst zich richten op gebieden met de meeste potentie voor vlakdekkend agrarisch natuurbeheer, waar sprake is van zelforganisatie door boeren en waar de stad nabij is. In de stad zit namelijk de afzetmarkt van multifunctionele bedrijven – waaronder ook natuurinclusieve bedrijven - en dus zijn daar ook de kansen te vinden voor een verdienmodel voor natuurinclusieve landbouwers..

Een onderdeel van strategieën om natuur en landbouw meer met elkaar te verbinden zit volgens respondenten ook bij dat de boer beloond wordt naargelang het resultaat in natuurtermen en minderen op basis van het beheer dat eraan ten grondslag (zou) moet(en) liggen. Andere respondenten zien wel de maatregelen als basis voor de vergoedingen. Deze betalingen aan de boer moeten volgens diverse respondenten bovendien een structureel karakter hebben en de boer ter plekke zoals gezegd "een fatsoenlijke boterham" gunnen in plaats van "Alles op het scherpst van de snede" aan te besteden. De vrijblijvendheid van de huidige GLB-betalingen voor agrarische grond wordt gehaald door een aantal respondenten, omdat er te weinig natuur-eisen aan ondernemers gesteld zouden worden. Tegelijkertijd is een groot deel van de landbouwers in Nederland export-georiënteerd en worden door respondenten de beperkingen gezien van wat je van agrariërs kunt verwachten. Met name de grote en intensievere bedrijven hoeven minder hun oor te laten hangen naar Nederlands prijsbeleid, aangezien het grootste deel van hun afzet buiten Nederland plaatsvindt. Niet alle respondenten denken overigens in termen van faciliteren bij het aanpassen van wetgeving, sommigen denken in termen van afdwingen door grenzen te stellen aan of het beprijzen van het grondgebruik, dieraantallen of de emissies van o.a. stikstof naar de omgeving. Dit kwam bijvoorbeeld ook aan de orde tijdens de workshop handelingsopties (bijlage 7), waarbij één deelgroep zich richtte op een ontwikkelingszone en de andere op het afdwingen van een transitie via regulering

Helpen met omschakelen

Een andere manier om maatregelen voor natuur te nemen, zou ook het opkopen van agrarische grond van agrariërs die niet natuurinclusief willen of kunnen worden, kunnen zijn. Hoge grondprijzen maken het echter soms moeilijker een landbouwbedrijf te verkopen. Ook rechten op de grond, zoals mestrechten, fosfaatrechten drijven de prijs van de landbouwgrond op, evenals de basissubsidie per ha. Er werd in diverse interviews genoemd dat kavelruil tussen boeren beter zou werken: de boer die wel natuurinclusief wil boeren kan er dan aan de slag, de boer die dat niet wil kan naar een akker buiten de overgangszone waarop hij of zij zich alleen op de landbouw kan richten. Het pachtbeleid van provincies kan ook belangrijk bijdragen aan natuurinclusieve landbouw: boeren die natuurinclusief boeren zouden tegen een lager tarief gronden mogen pachten op voorwaarde dat de boer niet alleen die gepachte gronden natuurinclusief beheert, maar ook de andere gronden van het boerenbedrijf. Op zo'n manier wordt extensivering van de landbouw mogelijk gemaakt. Het kopen van gronden door natuurorganisaties, die deze gronden vervolgens voor een interessante pachtprijs verpachten aan innovatieve natuurgerichte boeren, is ook een manier om te werken aan het verdienmodel voor de boer, volgens respondenten.

In de gesprekken kwam naar voren dat de nauwe samenwerking tussen boeren en medewerkers van natuurorganisaties in het veld van pas komen bij het realiseren van maatwerk voor natuur door boeren. Door hun kennis te delen kunnen ze zowel de haalbaarheid van natuurbeheermaatregelen voor de boer als de gewenste natuureffecten in het oog houden. Op communicatief vlak ligt er ook een uitdaging: "je moet met veel boeren in gesprek wil je enige impact op bijvoorbeeld emissies hebben". Wat betreft de relatie tussen boeren en natuurorganisaties zou de natuursector volgens een respondent moeten erkennen dat boerenbedrijven ook waarde hebben voor natuur, in plaats van landbouwgebieden als verloren voor natuur te beschouwen "en dat moet met respect, want het is niet van jou", aldus een respondent van een natuurorganisatie refererend aan het gegeven dat de agrarische grond waar maatregelen op plaats moeten vinden meestal eigendom van de boer is.

Andere partijen erbij betrekken

Naast de boeren zouden andere actoren in de gehele keten aangesproken moeten worden opdat de boer een betere prijs voor zijn natuurinclusief geteelde product beurt en diens verdienmodel verbetert: consumenten, verwerkende industrieën, supermarkten. Dit punt wordt breed gedeeld door de respondenten. De overheid zou dan eisen stellen aan de producenten in de keten. Een overgangstermijn van vijf jaar zou daarbij redelijk zijn, volgens een respondent. Onderdeel van de strategie moet ook zijn dat de consument wordt geïnformeerd en betrokken bij wenselijke veranderingen, volgens meerdere respondenten.

In de interviews kwam ook naar voren dat men vindt dat de kringlooplandbouw-visie van Minister Schouten vraagt om nadere uitwerking. De visie moet verder ontwikkeld worden ten gunste van natuur. Er zijn grote verschillen in antwoorden van respondenten wat betreft de schaal van het gebied waarbinnen die kringloop gesloten zou moeten worden. Volgens sommige respondenten moet de grondgebonden veehouderij voor eigen voer gaan zorgen. Anderen menen dat de kringloop geografisch gezien wat ruimer moet worden opgezet, en de verwerkende industrie zou moeten insluiten, want ook de restproducten van de verwerkende industrie zijn van belang. Deze worden in belangrijke mate aan het vee gevoerd. In de kringloop moet men ook regio's meenemen die over de landsgrenzen liggen en waar een groot deel van de afzet heengaat. De ideeën qua gebiedsomvatting van de kringloop varieert dus van een kringloop op het boerenbedrijf zelf, tot een kringloop die ook regio's over de landsgrens bevat.

Ook nieuwe samenwerkingen van agrariërs zijn belangrijk en provincies proberen die ook mede tot stand te brengen. Ze kunnen zich coöperatief organiseren en gezamenlijk producten maken en vermarkten rondom natuur. Die samenwerking mag nu ook van de EU. Het wordt niet meer als per definitie als marktverstoring gezien. Het gebeurt ook al wel, maar op kleine schaal. Van opschaling is nog nauwelijks sprake. Ook de opgerichte producentenorganisaties zijn hier maar beperkt mee bezig.

Combineren met duurzame energie

Er worden kansen gezien rondom de combinatie van duurzame energie en natuur op landbouwgrond²³. Dit zou een verdienmodel tot stand kunnen brengen waardoor ondernemers geïnteresseerd worden om natuurinclusiever te worden. Hier bestaan ook diverse voorbeelden van; ook in de vorm van tijdelijke zonnepanelen en oplevering als natuurgebied. Energie als verdienmodel zal volgens een respondent veelal beginnen met bio-vergisters op basis van dagverse mest, al dan niet in samenwerking met groene energieleveranciers. Ook kunnen er mobiele zonneparken gerealiseerd worden die optimaal resultaat kunnen bereiken en waardoor de dekking van de grond beperkt kan blijven tot 20-30%. De provincie Drenthe heeft hier bijvoorbeeld al ervaring mee. Als de boer vervolgens ook meer met groenbemesters gaat werken met bijbehorende gunstige effecten op biodiversiteit en organische stof, dan zou men al een heel eind op weg zijn naar natuurinclusiviteit. Veel van deze maatregelen zijn volgens respondenten ook gunstig voor klimaat- en waterbeleid. De rol van de provincies en ook andere overheden hierbij richt zich volgens een respondent vooral op het beperken van de zogenaamde frictiekosten voor de agrariërs, aangezien juist de omschakeling voor hen zo ingewikkeld en risicovol is en het in de praktijk moeilijk blijkt om de beoogde energieproductie gefinancierd te krijgen. Er was wel discussie over of provincies wel alle risico's zullen willen dragen. Met name het realiseren van kabels om het agrarische land aan te sluiten op het energienetwerk brengt hoge kosten met zich mee. Naast het beperken van risico's is het ook aan overheden om vergunningen te verstrekken. Een ander issue is dat de energietransitie en alle activiteiten die in dit kader uitgevoerd worden zijn niet gericht op het bovenstaande. Het zijn vooral losse projecten om snel meer duurzame energie te produceren, maar er worden maar beperkt verbindingen gelegd met dossiers zoals natuur. Wat mist is een kapstok en een hoger doel. Er is in feite een deltaplan voor landbouw en natuur nodig. Dit vraagt scherpe politieke keuzes en samenwerking tussen de diverse overheidspartijen die daarbij nodig zullen zijn. Natuur en landbouw maken volgens respondenten hoe dan ook onderdeel uit van een grote groene puzzel. Provincies proberen stimulansen te geven waarmee agrariërs andere keuzes gaan maken,

²³ Dit is vooral gebaseerd op input van de IPO-werkgroep landbouw (zie bijlage 6)

maar kennelijk is dat nog niet effectief genoeg. Met name het stellen van kaders, het meezoeken naar oplossingen en het structureel ondersteunen van agrariërs die natuurinclusiever willen worden zijn hiervoor nodig. Door provincies, maar ook door anderen. Bijzondere punten hierbij zijn volgens respondenten het voeren van een gebiedsgericht beleid, waarbij grond ingezet wordt voor pacht en kavelruil en er eenduidig gekozen wordt voor een ontwikkeling richting natuurinclusiviteit. Daar zouden dan ook experimenten op georganiseerd moeten worden die eenduidig ondersteund worden en ook echt als experiment gebruikt worden voor het provinciale beleid en de bedrijfsvoering van betrokken ondernemers. Deze experimenten zouden vervolgens ook echt richting opschaling begeleid moeten worden.

5.5 Resumerend

In voorgaande verkenning van gewenste richting, belemmeringen en strategieën rondom het verbinden van natuur en landbouw zijn veel zaken aan de orde gekomen. Op hoofdlijnen ontstaat het beeld dat er weliswaar verschillen zijn in de opvattingen van respondenten over de mate waarin natuur en landbouw verbonden zouden moeten zijn in feite iedereen hier voorstander van is. Sommigen zien dit zelfs als een alternatief voor het Natuurnetwerk. Dit is in de praktijk echter niet eenvoudig te realiseren. Er bestaat weerstand binnen de landbouw omdat men het idee heeft ondertussen wel genoeg gedaan te hebben, maar ook bij ondernemers die wel willen, is het lastig. Zij ervaren allerhande praktische problemen die vooral te maken hebben met dat zij hun ideeën maar moeilijk kunnen uitvoeren omdat er in de veelheid aan regels veel is dat niet mag. Een meer ondersteunende en meedenkende overheid wordt daarbij gewenst. Anderzijds zijn er ook respondenten die vinden dat overheden wel meer mogen afdwingen, omdat anders weinig bereikt zal worden. De afwezigheid van structurele (financiële) ondersteuning wordt ook gezien als een belangrijk knelpunt. Agrariërs lopen ook aan tegen knelpunten die spelen in de keten waardoor het moeilijk is om een verdienmodel rond te krijgen.

De beperkingen bevinden zich in feite op allerlei plekken in het systeem waarin een ondernemer zijn of haar beslissingen neemt en op veel plekken zitten knelpunten. Dat is ook terug te zien bij de ideeën over strategieën om het verbinden van natuur en landbouw te versterken. Enerzijds gaat het om kiezen als overheden. Voor verbrede bedrijven die wat kunnen met natuurinclusieve landbouw, maar ook voor gebieden waar hiervoor kansen liggen. Dit zullen veelal gebieden zijn met sterke agrarische collectieven en in de nabijheid van de stad. Overheden zouden deze bedrijven en gebieden vervolgens ook ondubbelzinnig moeten steunen met geld, ruimtelijk instrumentarium en experimenteerruimte. Hierbij zijn er ook opties om prestatie-eisen hieraan te verbinden en om met kavelruil te werken. Samenwerking tussen boeren en tussen natuurorganisaties en boeren zijn hierbij van groot belang. Dit zou nog aangevuld moeten worden met ketenbedrijven en ook met andere sectoren, met name duurzame energie. Dat is immers een route naar een verdienmodel voor natuur.

Natuur en landbouw maken volgens respondenten onderdeel uit van een grote groene puzzel. Provincies proberen stimulansen te geven waarmee agrariërs andere keuzes gaan maken, maar kennelijk is dat nog niet effectief genoeg. Met name het stellen van kaders, het meezoeken naar oplossingen en het structureel ondersteunen van agrariërs die natuurinclusiever willen worden zijn hiervoor nodig. Door provincies, maar ook door anderen. Hiervoor is een gebiedsgerichte benadering nodig. Dit is een grote sturingsopgave en het is de vraag wie dit wil doen. Met name de integraliteit is complex. Dit betekent dat sectorale sporen meer rekening met elkaar moeten houden en de beleids- en samenwerkingsprocessen die hierbij horen ook op elkaar moeten afstemmen.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Voordat de conclusies van het onderzoek worden behandeld in dit hoofdstuk, worden eerst de vragen achter dit onderzoek binnen de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact herhaald.

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

1. *Wat zijn de belangrijkste provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
2. *Wat zijn de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen in de landbouw, de keten en de overheid in relatie tot het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk?*
3. *Passen de provinciale strategieën voor het verbinden van de landbouw met het Natuurnetwerk bij de kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw?*
4. *Wat zijn passende strategieën voor provincies om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden?*

Vraag 1 wordt in 6.2 behandeld, vraag 2 in 6.3, vraag 3 in 6,4 en vraag 4 in 6.5.

6.2 Provinciale strategieën

In deze paragraaf behandelen we de gedeelde hoofdstrategie die de provincies hanteren. Provincies leggen verschillende accenten, maar zijn allemaal bezig met het verbinden van landbouw en natuur; minimaal via het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Zij hebben zowel voor het Natuurnetwerk als voor het agrarisch gebied daarbuiten ambities voor het verbinden van landbouw en natuur. *Binnen* het Natuurnetwerk ligt de focus bij een deel van de provincies vooral op zelfrealisatie van natuurontwikkeling door agrariërs en door andere grondbezitters. Deze zelfrealisatie is instrumenteel bij het realiseren en beheren van het Natuurnetwerk. *Buiten* het Natuurnetwerk ligt de focus op natuurinclusieve landbouw. De provincies richten zich op natuurinclusieve landbouw om bij te dragen aan meer natuur in de provincies en meer specifiek aan de functionele biodiversiteit in de bedrijfsvoering, aan (wilde) flora en fauna op het boerenland, zoals boerenlandvogels en akkerkruiden en aan landschaps- en cultuurhistorische elementen of landschappelijke structuren, die bijdragen aan biodiversiteit. Dit doet men om milieu-, bodem- en waterknelpunten voor natuurwaarden op te lossen, om bij te dragen aan milieu, ecologie, landschap en andere ruimtelijke kwaliteiten en om de achteruitgang in biodiversiteit in agrarisch gebied tot staan te brengen. Ten behoeve hiervan zetten provincies ook in op het bevorderen van het sluiten van kringlopen en het stimuleren van korte ketens om het inkomen van de boer te verbeteren. Hierdoor worden natuur en landbouw naar verwachting van provincies meer verbonden en kunnen zij meer harmonieus functioneren. Hiertoe hebben veel provincies ook ambities voor natuur buiten het Natuurnetwerk; deels ook direct aangrenzend hieraan. In deze gebieden kunnen natuurinclusieve bedrijven zich ontwikkelen waardoor een zachtere overgang tussen landbouw en natuur ontstaat. Het gaat dus bij de ambities en strategieën van provincies om meer dan het Natuurnetwerk, maar het is wel te verwachten dat via het sluiten van kringlopen, het bevorderen van biodiversiteit op landbouwgrond en de verbindingsfunctie die natuur op het boerenland kan vervullen, dit er wel effect op zal hebben.

Wat betreft de sturingsstrategie zetten provincies vooral in op het identificeren en ondersteunen van agrariërs die welwillend staan ten opzichte van natuurmaatregelen op hun bedrijven en die hier ook plannen voor (willen) ontwikkelen. Initiatieven uit deze groep worden vervolgens ondersteund met

netwerk, kennis, geld en/of grond. Hierbij is er vaak wel een voorkeur om dit in de nabijheid van het Natuurnetwerk te laten neerslaan, maar die is veelal niet formeel en is er ook niet in alle provincies. Bij deze aanpak hoort de aanname dat het verbinden van natuur en landbouw om een transitie vraagt en dat die begint bij ondernemers die iets willen. Daarom richten provincies zich op het stimuleren van bedrijven die natuurinclusiever willen gaan werken, dan wel overwegen om die beslissing te nemen. Vervolgens ontplooiën provincies allerlei ondersteunende activiteiten om het deze ondernemers mogelijk te maken de overstap te maken en om waar nodig de plannen nog te versterken. Uiteindelijk zouden de initiatieven van agrariërs die hieruit voortkomen navolging moeten krijgen van andere landbouwbedrijven. Ervaringen tot nu toe laten zien dat het nog niet eenvoudig is om agrariërs te interesseren voor het nemen van maatregelen op eigen grond.

6.3 Kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw

Wat betreft de belangrijke kenmerken en ontwikkelingen van de landbouw (onderzoeksvraag 2) is een beeld te schetsen met drie elementen die alle drie verklaren waarom het zo moeilijk is om landbouw en natuur te verbinden en al helemaal in die mate dat dit een impact heeft op de biodiversiteitsdoelstellingen van het Natuurpact en het daar bij behorende Natuurnetwerk. Ten eerste, vormen de verbrede bedrijven een minderheid van de landbouwbedrijven in Nederland. Op ongeveer de helft van deze bedrijven doet men aan agrarisch natuurbeheer; veelal als enige nevenactiviteit en naast de productieactiviteiten. De verbrede bedrijven zijn vooral gevestigd in de gebieden waar agrarisch natuurbeheer afgesloten kan worden, met Friesland, de westelijke weidegebieden en toeristische regio's als de Waddeneilanden en Zuid-Limburg als concentratiegebieden. Dit beeld verandert enigszins als de focus wordt verlegd naar bedrijven die aan agrarisch beheer doen en bovendien nog een andere verbredingstak uitoefenen. Dit zijn bedrijven die op de een of andere manier een verdienmodel rondom natuur hebben gerealiseerd. Deze bedrijven zijn vooral geconcentreerd rondom de grote steden in de Randstad en daarbuiten, en in toeristische gebieden, zoals de Waddeneilanden, Zuid-Limburg, de Veluwezoom en het IJsseldal.

Ten tweede, is er op landelijk en provinciaal niveau nauwelijks sprake van een relatie tussen verbrede en biologische landbouw en de nabijheid ten opzichte van het Natuurnetwerk. Alleen in de zone van 0 tot 200 meter van het Natuurnetwerk is de landbouw (wat) extensiever, biologischer en meer verbreed. Op grotere afstand zijn het feitelijk gemiddelde bedrijven, waarbij ook intensieve veehouderij, en tuinbouwbedrijven op korte afstand van het Natuurnetwerk zijn gevestigd. Dat het om gemiddelde bedrijven gaat, geldt ook voor de verdiencapaciteiten, dieraantallen, grondeigendom en de leeftijd van het bedrijfshoofd.

Ten derde, is de landbouw vooralsnog aan het voortgaan op de ingeslagen weg van schaalvergroting, specialisering, intensivering en internationalisering. Dit zien we ook in de nabijheid van het Natuurnetwerk. Hier zijn nauwelijks extensievere of kleinere bedrijven gevestigd dan gemiddeld over Nederland en ook qua verdeling tussen de verschillende landbouwsectoren is dit het geval. Er zijn wel verschillen tussen provincies. Zo is het agrarisch natuurbeheer het sterkst vertegenwoordigd in provincies als Friesland, Zuid-Holland en Utrecht en juist niet in Flevoland, Noord-Brabant en Groningen. In een provincie als Flevoland zijn de bedrijven gemiddeld genomen groter in standaard verdien capaciteit dan gemiddeld over Nederland. In Gelderland en Overijssel zijn er juist wat meer kleinere bedrijven. Dit is van belang om in te schatten hoe groot de potentie is voor het bij het Natuurnetwerk betrekken van boeren in deze provincies. Deze verschillen zijn alleen niet gerelateerd aan het Natuurnetwerk en geven daarmee weinig houvast voor het ontwikkelen van een pallet aan gebiedsgerichte aanpakken.

Ondanks dit wat negatieve beeld zijn er wel initiatieven en kansen voor een toename van de natuurinclusiviteit en zowel ketens als overheid bewegen enigszins naar natuurinclusiviteit. Er zijn in de praktijk dan ook allerlei initiatieven. Er blijft vooralsnog echter een groot issue bestaan en dat is de

afwezigheid van breed toepasbare verdienmodellen met natuur. Daardoor kan slechts een beperkt aantal bedrijven hier gebruik van maken, maar de meeste bedrijven niet. Dat komt niet doordat ze niet willen. Het verdienmodel voor de landbouw is ook bij de reguliere landbouw meestal niet heel goed, maar aan de overgang zijn ook kosten en risico's verbonden. Wel neemt in het kader van klimaat, energie en vooral stikstof de urgentie toe en is er de belofte van natuurinclusieve landbouw als volwaardig alternatief voor verdere schaalvergroting, intensivering, export en voor de meeste bedrijven bedrijfsbeëindiging. Dit is echter nu nog niet het geval.

6.4 Passendheid van provinciale strategieën

Wat betreft de passendheid van de provinciale strategieën (vraag 3) is de hoofdconclusie dat het provinciale beleid gericht op natuur en economie maar in beperkte mate leidt tot verbinding van landbouw met natuur in het kader van het Natuurnetwerk. Provincies weten maar beperkt agrariërs te interesseren voor natuurontwikkeling in en rondom het Natuurnetwerk. Dit is te verklaren doordat de ontwikkeling van de landbouw met investeringen in specialisatie, intensivering en schaalvergroting haaks staat op de wens om natuur en landbouw te verbinden wat veelal extensievere productiemethoden vergt. Inspanningen om hier verandering in aan te brengen slagen er (nog) niet in om hier een verandering in te bewerkstelligen. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de provinciale strategieën om de landbouw meer bij het Natuurnetwerk te betrekken niet goed passen bij de uitdagingen rondom het bewerkstelligen van een duidelijke beweging naar een sterkere verbinding van landbouw met het Natuurnetwerk, zowel voor wat betreft de structuur van de landbouw als bij de ontwikkelingen daarin. De provinciale activiteiten richten zich vooral op een relatief kleine groep voorloper-agrariërs die gezien het relatief kleine aantal en aandeel in agrarische grond op zichzelf niet in staat zijn de beoogde transitie voor elkaar te krijgen en ook niet bovengemiddeld vaak in de omgeving van het Natuurnetwerk zijn gevestigd. De resultaten die hiermee te bereiken zijn, hebben vooral lokaal betekenis. Daar nemen biologische of verbrede bedrijven maatregelen voor natuur, maar die leiden niet tot een overgangszone van natuur naar landbouw en dragen niet of beperkt bij aan systeemherstel van natuur. Dit geldt ook voor de maatregelen die gangbare bedrijven nemen op hun bedrijven (zie hoofdstuk 2). Die raken niet de hele bedrijfsvoering, maar ze kunnen wel een basis voor natuur leggen.

We verwachten dat er een mogelijkheid is dat met de huidige activiteiten van provincies en anderen de basis worden gelegd voor latere opschaling die de beoogde transitie naar een sterkere binding van natuur en landbouw wel dichterbij brengt (zie ook Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2018). De nadruk op het mobiliseren van een groep voorloper-ondernemers die stappen willen zetten en hen ondersteunen – niet alleen individueel, maar ook in onderlinge samenwerking – kan daarmee wel degelijk noodzakelijk zijn. Dat provincies dit bovendien niet alleen doen, maar met andere overheden en maatschappelijke partijen zorgt er ook voor dat er op meerdere fronten initiatieven genomen worden waardoor de activiteiten elkaar kunnen versterken. Deze activiteiten zijn dus wel nodig. Toch concluderen we dat de activiteiten van provincies en partnerorganisaties alleen niet voldoende zijn om de systemische belemmeringen voor een sterkere verbinding van de landbouw met het Natuurnetwerk weg te nemen, zodat natuurinclusief ondernemerschap op kan schalen. Met de welwillende ondernemers alleen zal het niet mogelijk zijn om de beoogde betrokkenheid van de landbouw bij de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk op te schalen. Er is immers weinig dat erop wijst dat deze groep groter wordt en daarmee blijft zij waarschijnlijk een minderheid; zeker in grond. Als een provincie agrariërs benadert om maatregelen voor natuur te nemen is de kans groot dat dit maar beperkt zal lukken, simpelweg omdat er niet zo veel van zijn en het ook niet gezegd is dat ze de juiste grondposities hebben.

De landbouw blijft naar verwachting vooralsnog voortgaan op de ingeslagen weg van schaalvergroting, intensivering en internationalisering. Het is voor agrarisch ondernemers namelijk heel moeilijk om hiervan af te wijken. Dat vergt grote investeringen, terwijl het moeilijk is een verdienmodel rond te

krijgen en allerhande adviseurs en ketenpartijen er belang bij hebben dat je dat niet doet. Bovendien is ook het overheidsbeleid niet eenduidig ondersteunend aan een sterkere verbinding van natuur en landbouw. Er zijn allerhande systemische belemmeringen en daaruit voortkomende praktische problemen die landbouwbedrijven belemmeren om meer bij te dragen aan het Natuurnetwerk en ook breder aan natuur. Er is een groep agrariërs die niet geïnteresseerd zijn in een omschakeling naar een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering, maar belangrijker zijn de ondernemers die dit wel ambiëren, maar niet kunnen of niet weten hoe dit vormgegeven kan worden. Overheden kunnen een rol spelen bij het bedienen van deze groep en doen dit ook al. Uit het onderzoek komen ideeën voor meer nadruk op instrumenten als kavelruil, grondpacht, meedenken en oplossingen zoeken en structureel financieren. De praktische punten dreigen echter het blikveld weg te nemen van diepere structurele kenmerken van het landbouwsysteem die niet duiden op een brede beweging naar meer natuurinclusiviteit.

Er zijn wel kansen voor een toename van de natuurinclusiviteit en zowel ketens als overheid bewegen enigszins naar natuurinclusiviteit, maar dit leidt nog niet tot betere mogelijkheden en verdienmodellen voor de boer. Alleen doorbraken op systeemniveau kunnen hier oplossingen in bieden. Rijk en provincies kunnen hier ook een coördinerende rol in vervullen. In de volgende paragraaf wordt enige richting gegeven aan welke ingrediënten deze sterkere coördinatie kan bevatten.

6.5 Versterking van provinciale strategieën

In deze paragraaf gaan we in op vraag 4: Wat zijn passende strategieën voor provincies en het Rijk om de landbouw en het Natuurnetwerk sterker met elkaar te verbinden? In hoofdstuk 5 werden door respondenten allerhande praktische voorstellen hiertoe gedaan die ook kort in de vorige paragraaf terugkwamen. Aangezien de knelpunten vooral op systeemniveau liggen, zitten ook daar de oplossingen. Daarmee overstijgen deze strategieën individuele provincies. De benodigde instrumenten volgen daar vervolgens uit. Wij concluderen op basis van geluiden uit de praktijk en onze eigen analyse dat de grootste uitdagingen hierbij zijn om het aantal agrariërs dat maatregelen voor natuur wil en kan nemen generiek te vergroten en om in een overgangszone om het Natuurnetwerk deze bedrijven zich te laten ontwikkelen. De eerste uitdaging vergt aanpassingen van het landbouwsysteem als geheel en de overgangszone vergt vooral het leggen van een ruimtelijke puzzel waarbij de juiste bedrijven op de juiste plekken komen. De laatste categorie kan op korte termijn, de eerste categorie zal meer tijd in beslag nemen om te realiseren.

Naar een generiek meer natuurinclusieve landbouw

Het onderzoek heeft een aantal belemmeringen voor natuurinclusiviteit beschreven waar Rijk en provincies een bijdrage aan kunnen leveren. Aangezien het gaat over benodigde veranderingen op systeemniveau is dit niet een kwestie van instrumenten selecteren en toepassen. Maatregelen op deelaspecten zullen dan veelal weinig effectief zijn, omdat het systeem zelf niet wordt aangepast. Bij dergelijke systemische veranderingsprocessen is de meest kansrijke route vooral het tot stand brengen en behouden van dynamiek richting de beoogde verandering (Termeer & DeWulf, 2018). Het gaat daarbij om betekenisvolle stappen te zetten die op zichzelf niet meteen de beoogde transitie realiseren, maar wel een andere dynamiek introduceren die uiteindelijk een sneeuwbaaleffect teweeg zouden kunnen brengen. Hierbij ligt het voor de hand om stappen te zetten rond het verdienmodel, aangezien dit het hoofdpunt lijkt te zijn waarom het zo moeilijk is om grotere stappen voor natuur te zetten als landbouw. Als hier verbeteringen in bereikt kunnen worden, kunnen meer ondernemers maatregelen voor natuur nemen en ontstaat er een alternatief voor de dominante natuurexclusieve ontwikkelrichting van de landbouw. Zonder te willen suggereren dat dit geheel op het bord van overheden ligt kunnen Rijk en provincies hier een aantal betekenisvolle maatregelen nemen die belangrijk zijn bij het in gang krijgen en houden van een beweging naar meer natuurinclusiviteit. Hierbij zijn de volgende indicatieve activiteiten denkbaar:

- *Structureel betalen voor natuurmaatregelen van agrariërs door overheden en marktpartijen.* In plaats van via projecten of anderszins tijdelijke ondersteuning te financieren, kan dit meer structureel vorm krijgen. Het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid is hier een belangrijk instrument in. Bij deze optie hoort ook dat niet alle landbouwbedrijven in gelijke mate gesteund worden, maar vooral die bedrijven die echt wat bijdragen aan natuur. Als dit al in beperkte mate zou lukken, kan dit al een groot effect hebben. Tevens is het een optie om ruimtelijk te differentiëren omdat er in het ene gebied meer kansen liggen dan in het andere, bijvoorbeeld omdat sommige gebieden al een decennialange traditie van agrarisch natuurbeheer kennen en andere gebieden niet. Juist in deze gebieden zijn sprongen te maken en kan getoond worden wat er mogelijk is.
- *Nieuwe verdienmodellen en natuurinclusieve landbouwsystemen verder brengen met gerichte experimenten.* Het gaat daarbij minder om nog meer experimenten op te starten, maar om echt te kiezen voor bepaalde verdienmodellen en het leren daarover – ook door overheidspartijen – te organiseren en deze experimenten langere tijd te blijven steunen. Hiermee worden betrokken bedrijven ook ondersteund in het opschalen en uitrollen van hun activiteiten. Net zo belangrijk hierbij is om andere ontwikkelingsrichtingen van de landbouw dan minder te steunen of alleen voor zover er nauwelijks of geen relatie met het Natuurnetwerk is.
- *Bijsturen via regels eisen stellen aan producten en prijzen.* Het Rijk kan samenwerking tussen agrariërs mogelijk maken via regelgeving voor concurrentie en mededing en kartelvorming, maar vooral ook de (minimale) prijzen beïnvloeden die agrariërs voor hun producten ontvangen. Tevens kan het Rijk minimumeisen opleggen aan natuurinclusiviteit bij producten die in de winkels te koop zijn.

Natuurinclusief ondernemerschap in een overgangszone om het Natuurnetwerk

Voor het verbinden van landbouw en natuur ligt het voor de hand om zachtere overgangen rondom het Natuurnetwerk te realiseren en daarmee de nu vaak harde scheiding te verminderen. Er ontstaat dan een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting in deze zone. Dat kan de milieudruk op natuur verminderen en biedt mogelijkheden om natuurgebieden met elkaar te verbinden zodat er grotere leefgebieden voor planten en dieren ontstaan. In deze overgangszone bevinden zich nu allerlei type bedrijven. Het gaat veelal om een gemiddelde landbouw, met ook grote bedrijven en intensieve veehouderij op een steenworp van het Natuurnetwerk. Anderzijds hebben deze bedrijven vaak moeite om de benodigde vergunningen voor verdere bedrijfsontwikkeling te verkrijgen omdat zij vlak bij de natuur liggen. Er zijn bedrijven die meer natuurinclusief willen worden die gebaat kunnen zijn bij de nabijheid van het Natuurnetwerk. Daar zou een overgangszone een goede vestigingsplaats voor kunnen zijn. Andere bedrijven zouden dan elders – bijvoorbeeld in een agrarische hoofdstructuur – zich verder kunnen ontwikkelen. Hoe deze overgangszone eruit zal zien, zal kunnen verschillen per provincie en ook binnen provincies. Deze strategie vraagt in feite om een vorm van gebiedsgericht beleid, waarbij er op gebiedsniveau gekeken kan worden wat gewenst en mogelijk is en hoe dat vormgegeven kan worden. Het handelingsperspectief zit vooral bij het vormgeven daarvan. Hierbij zijn de volgende indicatieve activiteiten denkbaar:

- *Een meer actief en gecoördineerd grondbeleid.* Om het juiste bedrijf op de juiste grond te krijgen is gebiedsregie nodig. Deze hoeft niet per se dwingend te zijn, Het gaat er vooral om dat er een partij is die verantwoordelijk is en coördineert. Ook met hogere schaalniveaus en tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Als provincies natuurgrond in bezit houden, kunnen via pacht voorwaarden gesteld worden aan beheer van natuur; dit vergt investeringen in grond, maar maakt het voor de landbouw mogelijk om maatregelen te nemen zonder dat de rendabiliteit van het grondgebruik onder druk komt te staan. Bedrijven die niet willen, kunnen zich elders verder ontwikkelen.

- *Stimulering en ondersteuning richten op agrariërs en gebieden waar bijzondere potenties liggen.* In plaats van overall initiatieven te ondersteunen, zouden Rijk en provincies zich kunnen richten op gebieden met relatief veel potenties voor het verbinden van natuur en landbouw, zoals gebieden met relatief veel multifunctionele landbouw waar grote en goed georganiseerde collectieven actief zijn. Ook is het een optie om in deze gebieden ook te focussen op die bedrijven die mogelijkheden hebben en willen en die ook gericht te ondersteunen. Dit raakt wederom nadrukkelijk aan discussies over vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
- *Een integrale gebiedsgerichte benadering.* De overgangszone rondom het Natuurnetwerk zal in de praktijk ook vaak in beeld zijn voor andere opgaven, zoals klimaat, maar ook water, leefbaarheid, energie, circulariteit, etc. Dit vergt een meer integrale en minder sectorale benadering van provincies en andere partijen. Dit is nodig om verdienmodellen rondom natuur en landbouw te kunnen realiseren en om alle relevante gebiedsopgaven een plek te geven. Gebiedsregie kan dit mogelijk maken. De aanpak van de stikstofproblematiek biedt urgentie en daardoor kansen. Deze integrale benadering vraagt ook om manieren om om te gaan met verkokering en gebruik te maken van de verschillende regels en financieringsmogelijkheden die er in de verschillende domeinen bestaan. Dit kan ook betekenen dat nieuwe ruimtelijke instrumenten ontwikkeld worden over de grenzen van landbouw, natuur en andere beleidsdossiers die ingezet kunnen worden in gebiedsgerichte uitwerkingen.

Literatuur

- ABN-AMRO (2015). *Vers in 2020: met in de hoofdrol vertrouwen, identiteit en prijs*.
- Adviescollege stikstofproblematiek (2019). *Niet alles kan. Eerste advies: Aanbevelingen voor korte termijn*.
- Bouma, J., Koetse, M. & Brandsma, J. (2020). *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS Landbouwellingen 2016-2018: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>
- CPB & PBL (2015). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier Landbouw. PBL-publicatie 1687*. Den Haag.
- Elbersen, B.S, Smidt, R. & Doorn, van A. (2018). *Feiten en cijfers vergroening GLB 2017*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2907.
- Erisman, J.W., N. van Eekeren, A. van Doorn, W. Geertsema & N. Polman (2017). *Maatregelen natuurinclusieve landbouw*. Louis Bolk Instituut en Wageningen University & Research
- Gerritsen, A.L. & Nieuwenhuizen, W. (2018). *Natuurinclusieve landbouw*. In Farjon et al. (2018). *Conditie voor natuurinclusief handelen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen. WOt-technical report 121, p. 27-50*.
- Gies, E., Doorn, A. van, Bos, B. (2019). *Mogelijke toekomstbeelden natuurinclusieve landbouw Uitwerking van toekomstbeelden ten behoeve van de transitieopgave naar natuurinclusieve landbouw*. Wageningen Environmental Research, Rapport 2957.
- Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). *Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen. WOt-technical report 40*.
- Hoek, D.-J. van der, B. de Knecht & P. Giesen (2020). *Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.
- ING (2012). *Food 2030. Samenwerking vanuit een nieuwe mindset*.
- IPO (2017). *IPO Visie Duurzame Landbouw. Vastgesteld in Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland, 29 juni 2017*.
- Kuindersma, W. Fontein, R.J., Duinhoven, G. van, Gerritsen, A.L., Kamphorst, D.A., Nieuwenhuizen, W. (2017). *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: PBL.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen. WOt-technical report 174*.
- Ministerie van Economische Zaken (2014). *Rijksnatuurvisie. Natuurlijk verder*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2017). *Kamerbrief Natuurinclusieve landbouw (DGAN-NB / 17093609)*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Ministerie van LNV (2018a). *Europese landbouwbeleid. Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het boekjaar 2018*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (2018b). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol verbonden*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (2020). *Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer, 24 april 2020*.
- PBL & WUR (2017). *Lerende evaluatie van het natuurpact*. Den Haag.
- PBL & WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, Den Haag: PBL

- PBL (2016). Balans van de Leefomgeving 2016. Den Haag.
- PBL (2018). Naar een wenkend perspectief voor de landbouw. Den Haag.
- Platform Natuurinclusieve landbouw Gelderland (2019). Actieplan Natuurinclusieve Landbouw Gelderland.
- Provincie Noord-Brabant (2018). Uitvoeringsplan Natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant 2018 – 2021.
- Termeer, C.J.A.M. & DeWulf, A. (2018): A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems, *Policy and Society*, DOI: 10.1080/14494035.2018.1497933
- Tweede Kamer, Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken. Vergaderjaar 2013–2014, Kamerstuk 28 625, nr. 216
- Tweede Kamer, Problematiek rondom stikstof en PFAS. Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35 334, nr. 25
- Van Doorn, A., Melman, Th.C.P., Westerink, J., Polman, N., Vogelzang, T. (2016). Food for thought: natuurinclusieve landbouw. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Van Everdingen, W. (2015). NSO-typing 2015; Typing van agrarische bedrijven in Nederland. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI 2015-084. 36
- Van Os, J. & Schmidt, R. (2018). Steeds meer burens zijn geen boer. *Geo-Info*. 15, 4, p. 38-41
- Westerink, J., Smit, B., Dijkshoorn, Polman, N., Vogelzang, T. (2018). Boeren in Beweging. Hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wiskerke, J.S.C. (2009). On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. *International Planning Studies* 14(4): 369-387.
- WRR (2015). Naar een voedselbeleid. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Verantwoording

WOT-technical report: 176

Projectnummer: WOT-04-010-034.63

Dit project werd begeleid door *Rob Folkert (PBL)* en *Irene Bouwma (Wot Natuur & Milieu)*. De werkwijze werd opgesteld en afgestemd in het kernteam van de Tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Voorts zijn de werkwijze en resultaten besproken in diverse gremia, zoals:

- Groepsreview Rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk
- IPO-werkgroep Landbouw
- IPO-werkgroep Natuur.
- Stuurgroep (PBL)
- Klankbordgroep
- Workshop Handelingsopties

In het onderzoek is gebruikt van interviews. Hiermee werd beoogd om praktijkkennis in het onderzoek in te brengen en om voorlopige verwachtingen van de auteurs te toetsen.

Dit rapport werd gereviewed door Daan Boezeman (PBL).

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

Akkoord Referent/ Extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Natuur en landelijk gebied

naam: Rob Folkert

datum: 05/06/2020

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Irene Bouwma

datum: 02/06/2020

Bijlage 1 Vragen bilaterale gesprekken met provincies

Najaar 2018 zijn zogenaamde bilaterale gesprekken bij 6 provincies gehouden. Het betrof: Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel, Friesland, Noord-Holland en Zuid-Holland. Deze gesprekken waren de basis voor het vaststellen van wat provincies nastreven en hoe zij dit doen. Vervolgens is dit beeld aangevuld en getoetst in interviews met individuen van buiten de provincies en in diverse groepsbijeenkomsten, zoals de IPO-werkgroep Landbouw, de Groepsreview Rol van de landbouw in het NNN en de workshop Handelingsopties. De volgende vragen stonden centraal in het bilaterale gesprek over de rol van landbouw bij de realisatie van het NNN:

- 1) In hoeverre denken provincies de landbouw nodig te hebben voor de realisatie van het NNN?
 - a. Is dit nieuw?
 - b. Welke landbouw?
- 2) Wat wordt hiervan verwacht?
- 3) Speelt dit vooral in bepaalde gebieden?
- 4) Op welke manier geven provincies hier invulling aan / wat doen de provincies?
 - a. Instrumenten en activiteiten (zelfrealisatie)
 - b. Alleen of in (gebieds)netwerken?
 - c. Schil of bufferzone om NNN?
 - d. In hoeverre is dit gekoppeld aan het natuurbeleid zoals vastgelegd in het natuurpact?
- 5) Wat wordt verwacht van deze aanpak?
 - a. Gaat het om realiseren natuurdoelen of is het meer integraal?
- 6) Hoe gaan provincies om met de verschillen tussen typen agrariërs (sector, keten, bedrijfstype, ontwikkelingsstrategie)? Richten zij zich op een specifieke groep?
 - a. Waarom?
- 7) Wat zijn ervaringen tot nu toe? Lukt het? Wat zijn knelpunten hierbij?
 - a. Waar zijn die ervaringen opgetreden
- 8) Wat zijn spanningsvelden / aandachtspunten?
 - a. Op welk vlak?
 - b. Zijn er gebieden waar dit vooral speelt?
- 9) Welke vragen, leeropgaven leven er?
- 10) Wat denkt men dat er in de toekomst gaat gebeuren? Wat is bijvoorbeeld de invloed van opkomende beleidsthema's als klimaat en circulaire landbouw?
 - a. Hoe wordt daar op ingespeeld?

Bijlage 2 Interview guideline interviewronde 2019

- 1) In hoeverre en op welke manier is de landbouw en het agrarisch gebied nodig voor de realisatie van het NNN?
- 2) Wat wordt hiervan verwacht? (korte termijn, lange termijn)
 - a. Voor natuur, maar ook voor de landbouw
- 3) Wat is hierbij de beste strategie?
- 4) Wat is uw betrokkenheid?
- 5) Op welke manier geven provincies hier invulling aan / wat doen de provincies?
 - a. Strategie
 - b. Instrumenten en activiteiten
 - c. Schil of bufferzone om NNN?
 - d. In hoeverre is dit gekoppeld aan de realisatie van het NNN?
 - e. Wat gaat het opleveren?
- 6) Wat gebeurt er op andere fronten?
 - a. TBO's, boeren
 - b. Keten
- 7) Wat gebeurt er niet?
- 8) Wat zijn grote uitdagingen?
 - a. Wat moet er gebeuren om die aan te kunnen pakken en waarom?
- 9) In hoeverre zijn verschillen binnen de landbouw van belang voor de beste aanpak?
- 10) Hoe gaan provincies om met de verschillen tussen typen agrariërs (sector, keten, bedrijfstype, ontwikkelingsstrategie)?
- 11) Wat denkt men dat er in de toekomst gaat gebeuren? Wat is bijvoorbeeld de invloed van opkomende beleidsthema's als klimaat en circulaire landbouw?
- 12) Welke kennisbehoeften spelen er?

Bijlage 3 Respondenten interviews 2019

De lijst met respondenten is om privacy-redenen geanonimiseerd. De lijst met respondenten is in bezit van de auteurs en van WOT Natuur & Milieu.

Respondenten	
1.	BoerenNatuur
2.	Planbureau voor de Leefomgeving
3.	LTO Noord
4.	Collectievenberaad Fryslân
5.	Wageningen Economic Research
6.	Wageningen Universiteit
7.	Gelderse Natuur en Milieu Federatie
8.	Natuur en Milieu Overijssel
9.	Natuur en Milieu Noord-Holland
10.	Zeeuws Landschap
11.	Agrarisch ondernemer

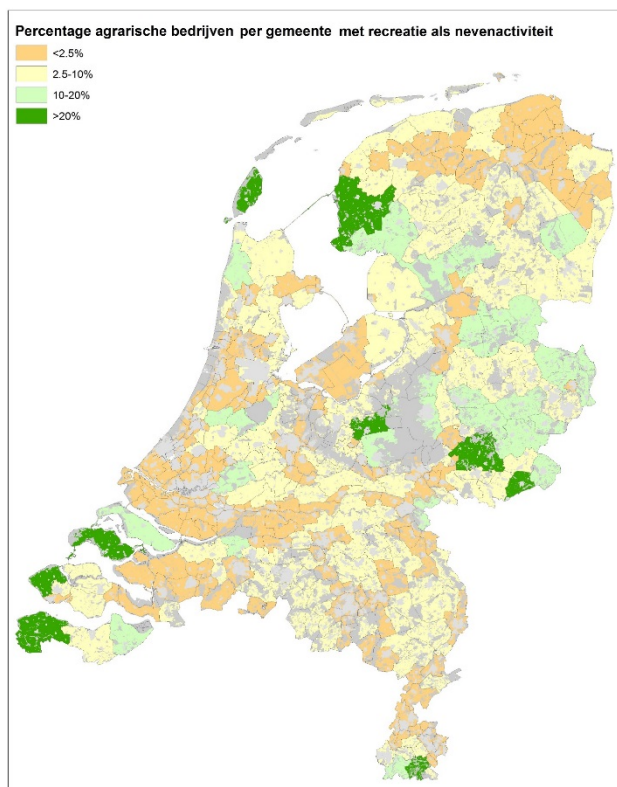
Bijlage 4 Provinciale neventakken in detail

In hoofdstuk 3 is ingegaan op verbrede landbouw. In deze bijlage worden de specifieke neventakken naast agrarisch natuurbeheer per provincie behandeld.

In totaal 1822 agrarische bedrijven hebben *recreatie* als neventak, dat is 3.5% van alle bedrijven. Gelderland, Overijssel, Zeeland en Noord-Brabant hebben de meeste bedrijven met recreatie als nevenactiviteit. Procentueel echter heeft Zeeland ruimschoots het hoogste aandeel, met op enige afstand gevolgd door Noord-Holland en Utrecht.

Tabel B4.1 Recreatie als neventak.

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	32	1.2%
Friesland	128	2.9%
Drenthe	71	2.5%
Flevoland	20	1.2%
Overijssel	240	3.4%
Gelderland	337	3.7%
Utrecht	112	5.1%
Noord-Holland	188	5.7%
Zuid-Holland	128	3.5%
Zeeland	227	8.0%
Noord-Brabant	219	2.3%
Limburg	120	3.3%
Nederland	1822	3.5%

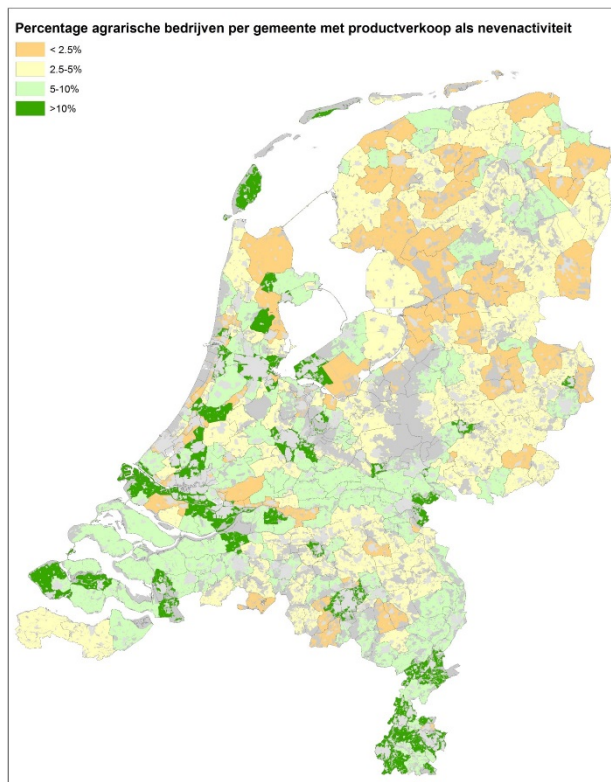


Figuur B4.1 Landbouwbedrijven met recreatie.

Productverkoop is een nevenactiviteit van ca 2500 landbouwbedrijven in Nederland en komt relatief vaak voor bij akkerbouw-, (vollegronds) groente- en fruitteelt bedrijven. Limburg, Zeeland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland hebben het hoogste aandeel bedrijven met verkoop, naast mate van stedelijkheid lijkt er ook in enige mate een verband te zijn met toerisme. Noord en oost-Nederland hebben het laagste aandeel met productverkoop, dit zijn over het algemeen vrij dunbevolkte gebieden.

Tabel B4.2 Productverkoop als neventak.

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	82	3.2%
Friesland	128	2.9%
Drenthe	104	3.7%
Flevoland	61	3.7%
Overijssel	194	2.8%
Gelderland	434	4.8%
Utrecht	131	6.0%
Noord-Holland	193	5.9%
Zuid-Holland	228	6.3%
Zeeland	197	7.0%
Noord-Brabant	468	4.9%
Limburg	307	8.4%
Nederland	2527	4.8%

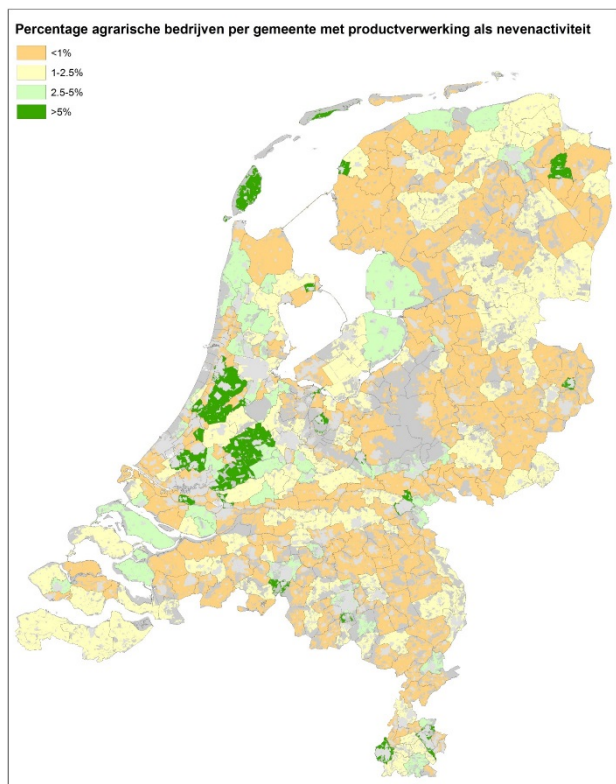


Figuur B4.2 Landbouwbedrijven met productverkoop.

Productverwerking vindt plaats op ruim 700 landbouwbedrijven in Nederland en komt naar verhouding het meest voor bij vollegrondsgroente-, fruitteelt- en melkveebedrijven, de laatste vooral regionaal, met name in Zuid-Holland waar veel 'zelfkazen' plaats vindt bij melkveebedrijven. Voor de Waddeneilanden Texel en Terschelling lijkt er een relatie tussen streekproducten en toerisme te zijn.

Tabel B4.3 Productverwerking als neventak.

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	37	1.4%
Friesland	43	1.0%
Drenthe	28	1.0%
Flevoland	49	3.0%
Overijssel	58	0.8%
Gelderland	87	1.0%
Utrecht	61	2.8%
Noord-Holland	75	2.3%
Zuid-Holland	119	3.3%
Zeeland	41	1.5%
Noord-Brabant	78	0.8%
Limburg	45	1.2%
Nederland	721	1.4%

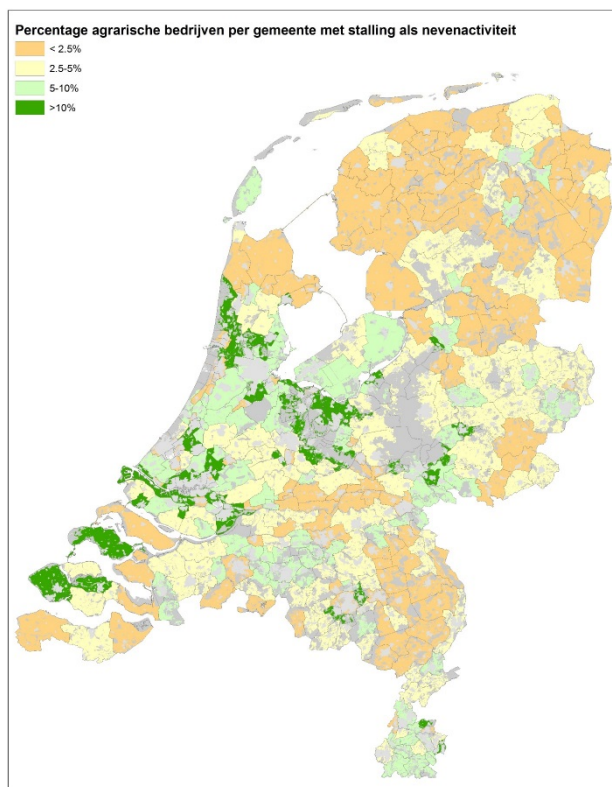


Figuur B4.3 Landbouwbedrijven met productverwerking.

Stalling wordt door een kleine 2.000 landbouwbedrijven in Nederland aangeboden en komt naar verhouding het meest voor bij gemiddeld kleinere grondgebonden landbouw bedrijven (van de hoofdtypen overige grondgebonden veehouderij en akkerbouw). Op basis van de kaart lijkt er een duidelijke relatie met bevolkingsdichtheid en ook met toerisme. Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland zijn de provincies met het hoogste aandeel bedrijven met stalling als nevenactiviteit.

Tabel B4.4 Stalling als neventak

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	54	2.1%
Friesland	75	1.7%
Drenthe	77	2.7%
Flevoland	51	3.1%
Overijssel	211	3.0%
Gelderland	315	3.5%
Utrecht	169	7.7%
Noord-Holland	174	5.3%
Zuid-Holland	198	5.5%
Zeeland	149	5.3%
Noord-Brabant	359	3.8%
Limburg	105	2.9%
Nederland	1937	3.7%



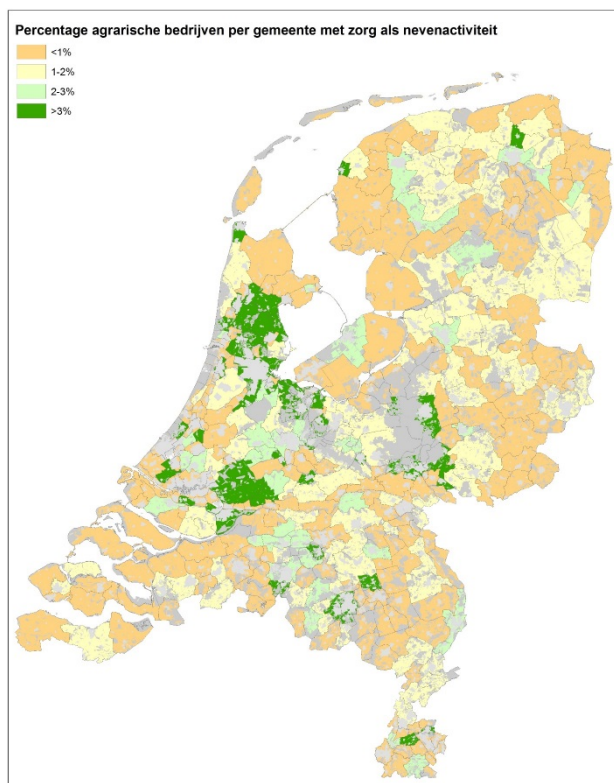
Figuur B4.4 Landbouwbedrijven met stalling.

Circa 600 landbouwbedrijven in Nederland bieden *zorglandbouw* aan, gericht op mensen met een zorg- of hulpvraag. Vooral wat kleinere veehouderijbedrijven bieden zorg aan. Op basis van de kaart is er een duidelijke relatie met de nabijheid van de stad. Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn de provincies met het hoogste aandeel zorglandbouw.

Tabel B4.5 Zorg als neventak.

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	23	0.9%
Friesland	36	0.8%

Drenthe	33	1.2%
Flevoland	12	0.7%
Overijssel	79	1.1%
Gelderland	93	1.0%
Utrecht	43	2.0%
Noord-Holland	75	2.3%
Zuid-Holland	67	1.9%
Zeeland	17	0.6%
Noord-Brabant	97	1.0%
Limburg	32	0.9%
Nederland	607	1.2%

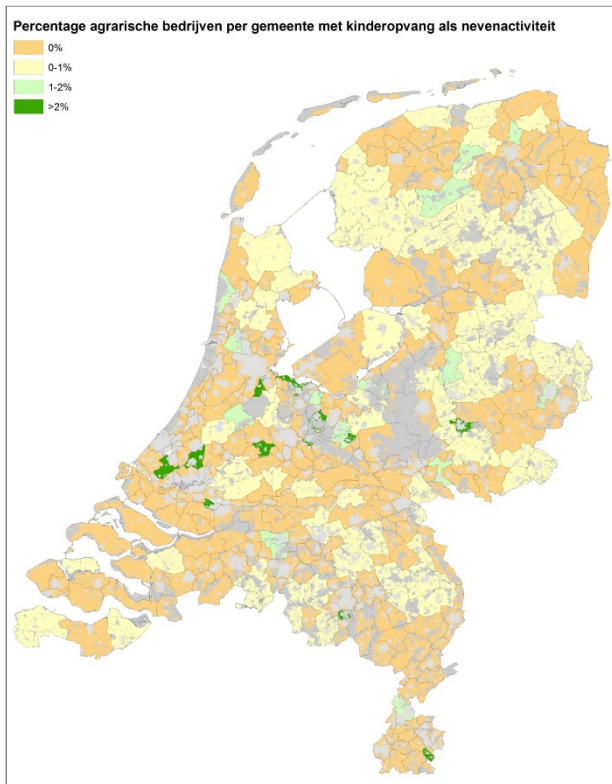


Figuur B4.5 Landbouwbedrijven met zorg.

Kinderopvang vindt plaats op ruim honderd landbouwbedrijven, dat wil zeggen op 0.3% van de landbouwbedrijven. Opvallend is dat vooral melkveebedrijven *kinderopvang* als nevenactiviteit hebben. Er lijkt een lichte relatie te zijn met de nabijheid van de stad. Een aantal gemeenten in met name Utrecht en Zuid-Holland lijken een iets hoger aandeel te hebben.

Tabel B4.6 *Kinderopvang als neventak.*

	<i>Aantal bedrijven</i>	<i>Aandeel</i>
Groningen	7	0.3%
Friesland	12	0.3%
Drenthe	6	0.2%
Flevoland	1	0.1%
Overijssel	26	0.4%
Gelderland	26	0.3%
Utrecht	10	0.5%



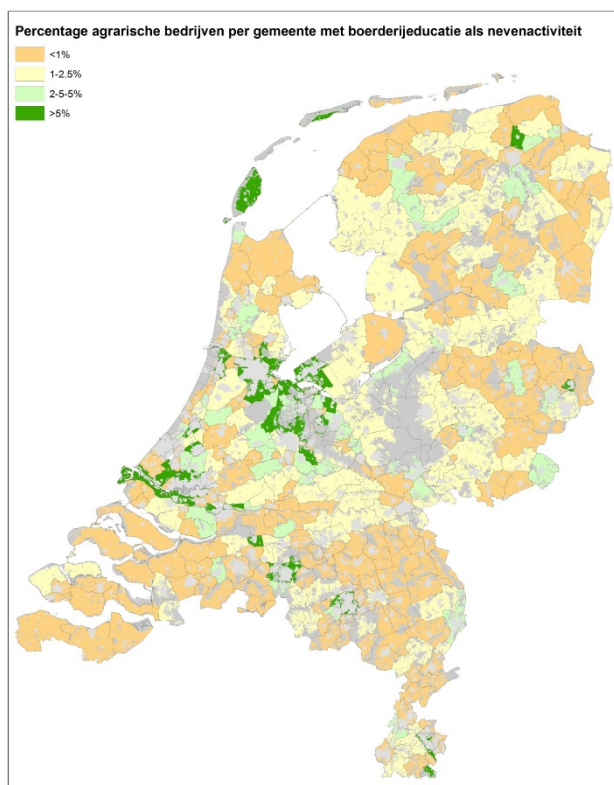
Noord-Holland	11	0.3%
Zuid-Holland	11	0.3%
Zeeland	3	0.1%
Noord-Brabant	21	0.2%
Limburg	5	0.1%
Nederland	139	0.3%

Figuur B4.6 Landbouwbedrijven met kinderopvang.

Boerderijeducatie vindt plaats op bijna 700 landbouwbedrijven in Nederland, hoofdzakelijk melkveehouderijbedrijven. De nabijheid van de stad lijkt een belangrijk verband. Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland zijn de provincies met het hoogste aandeel. Ook de Waddeneilanden Texel en Terschelling hebben een relatief hoog aandeel waaruit een link met toerisme lijkt.

Tabel B4.7 Boerderijeducatie als neventak.

	Aantal bedrijven	Aandeel
Groningen	29	1.1%
Friesland	50	1.1%
Drenthe	40	1.4%
Flevoland	20	1.2%
Overijssel	71	1.0%
Gelderland	138	1.5%
Utrecht	71	3.2%
Noord-Holland	60	1.8%
Zuid-Holland	71	2.0%
Zeeland	12	0.4%
Noord-Brabant	85	0.9%
Limburg	31	0.8%
Nederland	678	1.3%



Figuur B4.7 Landbouwbedrijven met boerderijeducatie.

Bijlage 5 Verslag “Groepsreview Schilbeleid en rol van landbouw in het Natuurnetwerk”

26 september 2019, Provinciehuis Noord-Brabant, Den Bosch

Inleiding

De groepsreview bestond uit twee onderdelen:

1. *Schilbeleid*: Met de resultaten uit het casuonderzoek naar het betrekken van de landbouw bij het Natuurnetwerk door de provincie Zeeland en het Ondernemend Natuurnetwerk door de provincie Noord-Brabant.
2. *Landbouw en natuur*: Met de inzichten uit de landelijk landbouwanalyse naar de factoren waarom het voor landbouwbedrijven lastig is natuur in hun bedrijfsvoering te betrekken.

Schilbeleid in het Ondernemend Natuur Netwerk Brabant

Presentatie van Rikke Arnouts (Arnouts Advies) over het Ondernemend Natuur Netwerk Brabant

Na de presentatie van de casus volgde er een discussie met direct betrokkenen (de binnenring) en daarna met de andere aanwezigen (de buitenring). Deelnemers vulden ook een formulier in met eyeopeners, waarvan een aantal kernpunten zijn opgenomen in dit verslag.

Discussie binnenring: *Jiri van der Drift (Groen Ontwikkelfonds Brabant) en Tijmen Hoogendijk (ZLTO)*

Ten aanzien van de presentatie vult Jiri van der Drift van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) aan dat het bij het ontwikkelen van Ondernemend Natuur Netwerk Brabant (ONNB) niet alleen gaat om het voorkomen van schade (door je te houden aan de randvoorwaarden) maar ook om het treffen van inrichtingsmaatregelen. Die worden via maatwerk vastgesteld. Hij stelt verder dat het hele provinciale deel van het Natuur Netwerk Brabant gezien kan worden als schilbeleid. Ook het ONNB valt eronder. In deze categorie is meer cofinanciering (50%) nodig van maatschappelijke partners of andere partijen.

Tenslotte geeft Jiri Van der Drift aan dat flexibilisering nodig was omdat de ambitiekaart in de weg zat. Initiatiefnemers zaten niet op de goede plek of er werd niet geluisterd naar ideeën om andere natuur te maken. Dat gaat nu anders, er wordt gewijzigd, zolang het om een aaneengesloten geheel blijft gaan. Dat levert soms ook een grotere ambitie op.

Het is voor reguliere boeren lastig is om de slag te maken; ONNB realiseren en tegelijk aan Campina leveren lukt eigenlijk niet. Ook zetten boeren de hakken in het zand omdat ze vaak de schuld van dingen krijgen, zoals nu met stikstof. Daarnaast zijn ze bang dat als ze zich eenmaal hebben vastgelegd de regels weer veranderen. Andere boeren (multifunctioneel of biologisch) stappen er dan in. Het is nog vaag wat er wel en niet mag en hoe de bank reageert op een initiatief. Het verdienmodel van het bedrijf moet wel passen bij het nemen van natuurmaatregelen. Om ONNB te stimuleren heeft de ZLTO bedrijfscoaches aangesteld die ondernemers ondersteunen. Ook is er een kaart gemaakt met ZLTO-leden in of nabij ONNB-gebied. Die worden nu gericht benaderd of ze mee willen doen. Daarbij wordt ook voorgesorteerd op een gebiedsgerichte benadering zoals ook wordt opgezet met de RES-sen (regionale energiestrategieën zoals zonne- en windparken) die gemaakt worden en met een project als Brabants Bodem, één van de pijlers van het Van Gogh Nationaal Park. Hierin wordt gewerkt aan een transitie van het platteland met een bedrijfseconomisch renderende (voedsel)productie en levering van diensten.



Discussie met de overige aanwezigen (buitenring)

Vanuit ervaringen in de provincie Gelderland wordt ingebracht dat het aanpassen van de begrenzing van het NNN een optie is; dit wordt ook wel in- en uitdeuken genoemd. Op deze manier kun je maatwerk bieden in gebiedsprocessen. De wijzigingen worden verzameld en in één keer doorgevoerd. Het voorbeeld met tijdelijke zonnevelden in het ONB, waarbij opbrengst gebruikt wordt voor natuurontwikkeling, wordt wellicht interessanter als je een termijn aan plaatsing van zonnepanelen koppelt. Zo werkt de provincie Noord-Brabant met 15 jaar. Er werd aangegeven in de discussie dat er geen overheidsgeld naar de zonnevelden zou moeten gaan. Vanuit Brabant werd aangegeven dat wel gerechtvaardigd te vinden omdat er ook een energieopgave is.

Is in het ONNB vrijwillige kavelruil aan de orde? Daar wordt inderdaad mee gewerkt. Er is een subsidieregeling met procesgeld. Nog niet veel ondernemers maken er gebruik van, vooral manifestpartners doen dat. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat een partij mist met een expliciete ruilopdracht, zoals voormalige DLG had. Nu is niemand trekker.

Er werd gevraagd of er ook vernatting in de schil plaatsvindt. Dat is het geval bij de energiepilots. Het waterschap betaalt daar vooralsnog niet aan mee. Een enkeling wil in een beekdal ONNB ontwikkelen, zoals de zogenoemde "buffelboer" (die waterbuffels houdt).

Een andere vraag is hoe je ONNB met de omringende natuur verbindt. Dat gebeurt via het plan dat elk ONNB-initiatief moet maken en waarin beschreven moet worden welke natuur er komt en hoe deze wordt beheerd. Dit plan is ook de basis voor handhaving. Je ziet wel dat overheid en initiatiefnemer vaak nog een andere taal spreken, bijvoorbeeld over landschapselementen. Daar verstaat een initiatiefnemers soms alleen het plaatsen van een paar knotwilgen onder, terwijl overheid daar een heel specifiek uitgewerkt kwaliteitsbeeld bij heeft. Er wordt immers gewerkt met partijen die niet altijd natuur als core business hebben. Daarom draait het veel meer om de vraag wat de meerwaarde is van een initiatief. Wat draagt iemand bij aan zijn omgeving? Wat is de waarde van bijvoorbeeld fauna- en kruidenrijk grasland? Daar kun je meer op beoordelen. Op die manier kijk je meer naar wat mensen willen en niet vooral naar de restricties.

Een andere vraag was of de schil dienstbaar is aan de kern (het Rijksdeel van het Natuurnetwerk in Brabant). Het is niet zo dat rond al het Rijks NNB een schil van provinciaal NNB ligt. Soms wel, maar sommige stukken provinciaal NNB staan op zichzelf. De verbinding zit hem vooral in hydrologische maatregelen en effecten. Plannen die dat niet meenemen komen er niet doorheen. Er werd benadrukt dat er niet per definitie een kwaliteitsverschil tussen Rijks- en provinciale NNB is.

Tenslotte wordt de vraag gesteld of er al ervaringen zijn met handhaven. Dat is volgens het GOB niet het geval, in ieder geval niet met zaken die voor de rechter zijn gebracht. Men werkt met een piepsysteem, waarbij er gereageerd wordt na binnengekomen signalen. Daar komen soms overduidelijke overtredingen uit, die worden dan hersteld. Verder handhaven is nog niet aan de orde geweest.

Aandachtspunten op basis van de eyeopeners

- Kun je met een focus op vrijwilligheid waarbij het initiatief vanuit ondernemers komt de integrale opgaven realiseren of is daar meer dwingende regie voor nodig?
- Door zonnevelden tijdelijk toe te staan in plaats van permanent en ze te combineren met natuurontwikkeling kan wellicht een deel van de weerstand tegen dergelijke velden in het landelijk gebied worden weggenomen. Onder andere in het Veenweidegebied zou een constructie met zonnevelden zoals nu in het ONNB gebeurt goed kunnen passen.
- Verbinden van Natuurnetwerkrealisatie met natuur in het agrarisch gebied is belangrijk om meer samenhang te creëren. We moeten af van de bestemming landbouw zonder andere waarden.
- Meer expliciet in kaart brengen welke ondernemers waar zitten (en wat ze willen met hun bedrijf) kan kansrijk zijn in combinatie met een gebiedsproces.
- Flexibeler omgaan met de NNN-begrenzing en met de natuurdoeltypen (vanuit de gedachte: wat draag jij bij aan je omgeving) kan meer partijen verleiden tot natuurrealisatie. Je moet wel in de gaten houden of de investeringen opwegen tegen de gerealiseerde natuurkwaliteit.

Schilbeleid in Zeeland

Presentatie van Didi van Doren (PBL) over schilbeleid in Zeeland

Discussie binnenring: Petra Smits (provincie Zeeland), Johan Wedts de Swart (Kavelruilbureau Provincie Zeeland) en Chris Vreugdehil (Zeeuws Landschap).

De binnenring en buitenring liepen in elkaar over in dit onderdeel en daarom omvat dit verslag beide discussies gezamenlijk.

Zeeuws Landschap is begonnen met betrekken van agrariërs bij het natuurnetwerk vanwege een grondpositie die niet langer nodig was (omdat een project niet doorging). Inmiddels heeft dat geleid tot een interessant project: Boeren voor Akkervogels. Hierin wordt de provinciale grondbank ingezet ten behoeve van natuurinclusieve landbouw; in een schil om het natuurnetwerk en ook niet-aangrenzend aan het natuurnetwerk. Bovendien kiest ook Zeeuws Landschap ervoor om de eigen reserves niet op de bank te zetten maar om te zetten in grond die vervolgens wordt verpacht. Via de pacht is er een beter rendement dan op de bank. Zeeuws Landschap neemt genoeg met 2/3^e van de normale pachtopbrengst maar vraagt daar iets voor terug in de vorm van natuurinclusief beheer zoals strokenteelt. Dan worden er natuurwaarden gerealiseerd op grond buiten het NNN. Bijkomend voordeel is – hoewel dat nog moet blijken – dat de grond verbeterd door het natuurinclusieve gebruik.

De provincie Zeeland geeft de credits voor het project ook aan het Zeeuws Landschap, die heeft het voor elkaar gekregen. Zeeland gaat het niet opleggen en heeft ook beperkt geld geïnvesteerd. Wel verpacht men net als Zeeuws Landschap landbouwgrond in het kader van het project. Daarbij rekent men wel een marktconforme pachtprijs en kan men dus minder terugvragen. Ook faciliteert de provincie het betrokken kavelruilbureau.

Boeren doen mee omdat ze extra grond voor hun bedrijf kunnen krijgen. Hun eigen grond brengen ze dan ook in. Dat blijft landbouwgrond en dat is ook voorwaarde voor de landbouw om mee te doen. Medewerking is vrijwillig dus je moet de boer iets te bieden hebben. Daarnaast is belangrijk dat je een gemeenschappelijke taal spreekt met de boeren. Daarom heeft de provincie mensen die de boeren kennen en de grondmarkt kennen. Monitoring is ook belangrijk voor de motivatie van boeren. Ze hebben bijvoorbeeld niet zoveel belang bij stoppels laten staan in de winter, maar als ze zien dat het meer akkervogels oplevert worden ze enthousiast. Je ziet nu zelfs dat boeren hun grond willen verkopen en terug willen pachten. Dat is alleen nog niet gehonoreerd, wellicht in de toekomst wel.

Hoewel het formeel gaat om pachtafspraken voor 1 jaar is de samenwerking in principe wel langjarig; Zeeuws Landschap geeft aan dat de grond niet zomaar ineens naar een ander gaat, dat is een kwestie van elkaar vertrouwen. De flexibiliteit die dit biedt kan bijvoorbeeld gebruikt worden om de samenwerking te verbeteren. Zeeland geeft aan dat men speelruimte wil houden om de grond in te zetten voor kavelruil in andere projecten.

Aandachtspunten op basis van de eyeopeners

- Provinciaal pachtbeleid kan een manier zijn om natuurinclusief boeren te stimuleren, hiermee hebben de provincies een extra instrument in handen. Daarbij kun je de pachtprijs koppelen aan de inspanningen van een boer.
- Monitoring is belangrijk. Hoe houd je in de gaten dat de grond correct gebruikt wordt? Dit kan via een nulmeting op bijvoorbeeld residuen van bestrijdingsmiddelen en herhaling daarvan op verpachte landbouwgronden.
- Grondbezit buiten het NNN kan voor een provincie en een provinciaal landschap interessant zijn om doelen te realiseren.
- Participatie in natuurinclusieve landbouw op vrijwillige basis waarbij provincie en terreinbeherende organisaties grond ter beschikking stellen kan leiden tot relatieherstel tussen agrariërs en natuurbeschermers en bouwt vertrouwen op.



Landbouw en natuur

Presentaties van Alwin Gerritsen (Wageningen Environmental Research) over de landbouw rondom het Natuurnetwerk en Martijn Vink (PBL) over institutionele ontwikkelingen in de landbouw. Na de presentaties volgende een plenaire discussie en een discussie in subgroepen.

Plenaire discussie

De aanwezigen zijn benieuwd naar hoe ver de transitie al is. Er zijn wel voorbeelden, maar wat is het overkoepelende beeld? Hoe groot is de impact van de biodiversiteitsmonitor van Friesland Campina? Wat betekent de andere rekenrente van de Rabobank?

Er ontstaat discussie over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor een transitie in de landbouw. Dat is een lastig punt, veel partijen zitten naar elkaar te kijken. Provincies hebben niet altijd de middelen om te sturen, bijvoorbeeld op dieraantallen. Ook is landbouw tot nu toe geen provinciale kerntaak. Maar provincies zitten wel goed in de regio's en hebben hun natuurinstrumentarium. Op sommige punten sturen marktpartijen zelf, zoals bij het Beter Leven keurmerk. Het 10 % topsegment bij Friesland Campina krijgt 3 cent meer per liter. Maar op andere

punten sturen marktpartijen niet, zoals de volumeaantallen. Dat is meer een "tragedy of the commons" probleem. Daar is een rol voor de overheid weggelegd. Iemand moet dan de leiding nemen. Verliezers moeten gecompenseerd worden. Ook wordt gesteld dat er wellicht een groep moet zijn die schakelt tussen boeren en overheid. Omdat het vertrouwen tussen die twee groepen weg is.

De discussie richt zich vervolgens op de oorzaken van het vastlopende systeem. Dit spitst zich toe op de grondprijzen die hoog zijn en de navenante schuldenberg die ontstaat. Die wordt niet aangepakt. Daarbij is het zo dat de markt met betrekking tot de landbouw en grond anders in elkaar zit. Dat heeft ook met de agrarische bestemming te maken die maar heel moeilijk wijzigt in iets anders. Een regulerende organisatie moet daar wat mee. Betekent dat ook dat de overheid exclusief de kosten van een eventuele afwaardering moet dragen? Er wordt geopperd dat bijvoorbeeld ook de banken daaraan zouden moeten bijdragen.

Het gaat ook kort over het stikstofprobleem. De presentatie van Alwin Gerritsen laat zien dat er relatief veel veehouders op korte afstand van het Natuurnetwerk zitten. Dit is een eyeopener voor veel aanwezigen. Bij de aanpak van het stikstofprobleem zou het onrechtvaardig zijn generiek te werken, daar worden bijvoorbeeld ook biologische boeren door geraakt. De Commissie Remkes geeft juist aan dat er gebiedsspecifiek gewerkt zou moeten worden.

Uit deze twee presentaties komt tenslotte misschien wel een grimmig beeld voor schilbeleid naar voren. Er lijkt niet zo veel ruimte voor te zijn. De vraag is wel of de onderzoekers de term scherper neer kunnen zetten. De relatie met het NNN is onduidelijk, dat kan beter uitgewerkt worden. PBL geeft aan dat de focus van dit punt van de evaluatie op het NNN ligt, en dat van daaruit naar schilbeleid wordt gekeken. En dan is de positie van de landbouw belangrijk. Hoe groot is de groep van boeren die mee willen doen? Zitten die op de goede plek?

Groepsdiscussies

De deelnemers splitsten zich op in vier groepen voor de uitwerking van twee vragen over het vergroten van de bijdrage van boeren aan het Natuurnetwerk. Elke groep produceert een poster met de belangrijkste bevindingen. Die worden hieronder weergegeven.

Poster 1



Vraag 1: Hoe krijg je boeren die natuurinclusief aan de slag willen met het Natuur Netwerk op de goede plek?

- Je moet de vraag anders stellen:
 - o Je moet redeneren vanuit de boer
 - o Zij dienen een stem te krijgen in hoe de transitie eruit moet zien
 - o Beredeneer dit vanuit het verdienmodel van de boer
 - o Kun je het zelffinancierend vermogen van een regio hiervoor inzetten? Bijvoorbeeld door gestopte boeren mee te laten doen?
- Het vertrouwen moet terug bij de boeren. Die vertrouwen de overheid niet. En ze hebben een laag zelfbeeld. Durven vaak ook geen grote stappen te zetten. Het is ook een sociaal probleem.
- Hier is een schakelende partij nodig die boeren, gebiedspartijen en burgers verbindt.

Vraag 2: Welke structurele veranderingen in de landbouw zijn er nodig om meer te kunnen bijdragen aan realiseren natuurdoelen?

Is niet besproken.

Poster 2

Vraag 1: Hoe krijg je boeren die natuurinclusief aan de slag willen met het Natuur Netwerk op de goede plek?

- De vraag werd gesteld of je boeren die zouden willen omschakelen naar bio-of natuurinclusief maar die niet in het NNN gevestigd zijn niet zou kunnen helpen verplaatsen. Helpen via het financieren van een overgangperiode omdat ze dan opnieuw moesten investeren in het verbeteren van de bodem. Hierbij werd ook de vraag gesteld of die boeren niet vast zitten in een sociaal netwerk waar ze niet uit willen, of afhankelijk van zijn. Men dacht dat dat wel belangrijk was.
- Er werd aangegeven dat vraag 1 -zoals door de organisatie geformuleerd- niet de juiste vraag is. Het moet niet gaan over de vraag of die omschakelende boer wel nabij dat NNN lag, maar het moest de vraag zijn of boeren sowieso omschakelen, waar die boer zich bevond zou er niet toe moeten doen. Waarom moesten we die omschakelende boeren naar de natuur toe brengen? Alle boeren moesten toch om naar duurzaam. Als voetnoot werd daarbij opgenomen dat de hele landbouw natuurinclusief zou moeten.
- In overleg werd de vraag geherformuleerd als: Hoe wil je omgaan met landbouw nabij NNN? En daarbij: Wat stel je als doel? Depositie oplaag? Vernatting? Biodiversiteit? VHR?

Vraag 2: Welke structurele veranderingen in de landbouw zijn er nodig om meer te kunnen bijdragen aan realiseren natuurdoelen?

- Deze vraag werd vertaald tot de vraag of Nederland voor de wereldmarkt moet blijven produceren. Daarbij zou het verlichten van schuldenlast een mogelijke strategie kunnen zijn om alternatieven voor die wereldmarkt mogelijk te maken. Daar ligt ook een plicht voor financiers en ketenspelers, niet alleen voor provincies en andere overheden.
- Daar ontstond discussie over. Moest je niet een scheiding maken tussen het voedselpad en het landschapspad? Waarbij de voedselboer het zelf maar moest rooien op de wereldmarkt maar de landschapsboer ook vergoeding kreeg en verlichting schuldenlast.
- Hoe dan ook hebben banken hierbij een essentiële rol te spelen.
- Daarnaast kun je focussen op andere financiers om voor startende innovatieve natuurinclusie boeren een ontwikkelpad mogelijk te maken. Er werden voorbeelden genoemd uit de Gelderse vallei, met goedkope pacht en verkoop/pacht constructies.

Poster 3

Vraag 1: Hoe krijg je boeren die natuurinclusief aan de slag willen met het Natuur Netwerk op de goede plek?

- Door middel van kavelruil
- Door middel van het inzetten van eigen grond van provincies
- Bedrijven opkopen en verkopen

- Flexibelere NNN-begrenzing (in- en uitdeuken)
- Schil bestemming voor natuurinclusieve/ multifunctionele landbouw

Vraag 2: Welke structurele veranderingen in de landbouw zijn er nodig om meer te kunnen bijdragen aan realiseren natuurdoelen?

- Nieuwe/andere producten passend bij de aanwezige abiotiek
- Goede prijs voor goed product
- Banken nemen maatschappelijke verantwoordelijkheid
- Ook financieel waardering uniek product: landschap
- Vergunning en subsidieverlening koppelen aan biodiversiteitsdoelen

Poster 4

Vraag 1: Hoe krijg je boeren die natuurinclusief aan de slag willen met het Natuur Netwerk op de goede plek?

- Kavelruil en grondbank
- Stimuleringsregeling door hoger GLB (eco-regelingen) om de boer te verleiden en differentiëren in gebieden
- Instrumentarium vraaggericht inrichten in plaats van doelgericht
- De boer benaderen op de goede plek, maar ook kaders aanpassen om gebied naar de boer te krijgen als die wil, maar niet op de goede plek zit. Effect op biodiversiteit moet wel voorop blijven staan.
- Geen Reconstructie, maar soms kan er wel verplaatst worden als een ondernemer dat wil.

Vraag 2: Welke structurele veranderingen in de landbouw zijn er nodig om meer te kunnen bijdragen aan realiseren natuurdoelen?

- GLB en NSP: hogere vereisten ecologisch en ook op gebiedsniveau
- Collectiviteit in een gebied, nieuwe coöperaties
- Koppelen opgaves biodiversiteit, fosfaat, etc. Integrale gebiedsprocessen.
- Stoppersregeling voor bedrijfsbeëindiging. Warm, om bedrijven in beweging te krijgen.
- Bekijk de keten (retailer, tussenfabrikant). Naar een gebiedsgerichte melkprijs; meerprijs voor natuurinclusieve bedrijven in schil.
- Pachtwet aanpassen (koppeling opbrengst). Nadruk op vertrouwensrelatie tussen verpachter en pachter nodig.
- Aanpassen fiscale regeling, zodat deze minder op rendement maken gericht is.

Bijlage 6 Verslag presentatie en discussie bij IPO-werkgroep Landbouw

10 oktober 2019, 10.00-12.30 uur, te Utrecht

Rob Folkert (PBL) en Alwin Gerritsen (WUR) presenteerden resultaten uit het landbouwonderzoek binnen de Lerende Evaluatie van het Natuurpact. Daarin werd het beeld geschetst van een landbouwsector die ondanks stimulerend beleid niet in staat is om in te spelen op de door provincies gevraagde betrokkenheid bij het natuurnetwerk. Twee vragen werden voorgelegd aan de aanwezigen:

1. Hoe krijg je boeren die natuurinclusief aan slag willen met het Natuur Netwerk op de goede plek?
2. Welke structurele veranderingen in de landbouw zijn er nodig om meer te kunnen bijdragen aan realiseren natuurdoelen?

Om de discussie op gang te brengen werd getoond welke zaken al werden genoemd in de interviewronde die in het kader van het onderzoek is uitgevoerd:

- Structureel betalen voor boereninzet
 - o GLB en markt
 - o Keuzes maken voor type bedrijven en gebieden
- Kavelruil / grondpolitiek
- Voorwaarden stellen aan verpachting
- *Echt* experimenteren
- Voortbouwen op collectieven
- Focus op doelen NNN en VHR wat loslaten?
 - o Alle opgaven bekijken
 - o Meeliften op klimaat, water, etc.

De discussie spitte zich in eerste instantie toe op duurzame energie als verdienmodel voor agrarisch ondernemers. Hier kan deze aanvullende inkomsten uit halen die het ook mogelijk maakt om maatregelen voor natuur te nemen. Dit zal veelal beginnen met biovergisters op basis van dagverse mest; al dan niet in samenwerking met groene energieleveranciers. Ook kunnen er mobiele zonneparken gerealiseerd worden die optimaal resultaat kunnen bereiken en waardoor de dekking van de grond beperkt kan blijven tot 20-30%. Drenthe heeft hier al ervaring mee. Als de boer vervolgens ook meer met groenbemesters gaat werken met bijbehorende gunstige effecten op biodiversiteit en organische stof, dan is men al een heel eind op weg naar natuurinclusiviteit. Veel van deze maatregelen zijn ook gunstig voor klimaat- en waterbeleid.

De rol van de overheid richt zich vooral op het beperken van de zogenaamde frictiekosten voor de agrariërs, aangezien juist de omschakeling voor hen zo ingewikkeld en risicovol is en het in de praktijk moeilijk blijkt om de beoogde energieproductie gefinancierd te krijgen. Dit leverde wel een discussie op over of de overheid wel alle risico's zal willen dragen. Met name het realiseren van kabels om het agrarische land aan te sluiten op het energienetwerk brengt hoge kosten met zich mee. Naast het beperken van risico's is het ook aan overheden om vergunningen te verstrekken.

Alleen, de energietransitie en alle activiteiten die in dit kader uitgevoerd worden zijn niet gericht op het bovenstaande. Het zijn vooral losse projecten om snel meer duurzame energie te produceren, maar er worden geen verbindingen gelegd met dossiers zoals natuur. Wat mist is een kapstok en een hoger doel. Er is in feite een deltaplan voor landbouw en natuur nodig. Dit vraagt scherpe politieke keuzes. Wie gaat dit doen en uitleggen? Bovendien is het bevoegde gezag versnipperd. Als je iets wil in een gebied heb je al snelle alle overheidslagen aan tafel.

Naast duurzame energie is ook de combinatie met woningbouw een kansrijke. Het gaat daarmee om het weer invoeren van het Rood voor Rood principe. Niet alle provincies hebben hier goede ervaringen mee, maar sommige wel.

Ook nieuwe samenwerkingen van agrariërs zijn belangrijk. Ze kunnen zich coöperatief organiseren en gezamenlijk producten maken en vermarkten rondom natuur. Die samenwerking mag nu ook van de EU. Het wordt niet meer als per definitie marktversturend gezien. Het gebeurt ook al wel, maar op kleine schaal. Van opschaling is nog geen sprake. Ook de opgerichte producentenorganisaties zijn hier maar beperkt mee bezig.

Natuur en landbouw maakt hoe dan ook onderdeel uit van een grote groene puzzel. Provincies proberen stimulansen te geven waarmee agrariërs andere keuzes gaan maken, maar kennelijk is dat nog niet effectief genoeg. Dat is ook te zien aan de agrarisch adviseurs die adviseren over de bedrijfsontwikkeling. Die kennen het beleid van iedere provincie en gemeente, maar zij komen slechts heel sporadisch met adviezen in de richting van natuurinclusieve landbouw of kringlooplandbouw. Naast dergelijke erfbetreders is ook de supermarkt en de voedselafabriek belangrijk als prikkel. Het gaat niet alleen om de boer, maar om het hele systeem.

In jullie analyse zijn jullie wel wat kort door de bocht over de landbouw. Kijk bijvoorbeeld ook naar jonge boeren, want dat zijn de ondernemers die nieuwe dingen gaan doen.

Bijlage 7 Verslag van de sessie “De rol van de landbouw bij het Natuurnetwerk” tijdens de workshop “Handelingsopties”

28 november 2019, De Witte Vosch, te Utrecht

Inleiding Irene Bouwma en presentatie Alwin Gerritsen

Alwin Gerritsen leidt de sessie in met een presentatie over de resultaten van het landbouwonderzoek binnen de Lerende evaluatie van het Natuurpact. Hij sluit af met de stip op de horizon en twee routes voor het vervolg van de sessie. De stip op de horizon is: “een sterkere bijdrage van de landbouw aan het Natuurnetwerk”. Om hier te komen worden twee routes voorgesteld:

Route A: Generiek omschakelen landbouwsysteem

Route B: Concentratie van NIL in een overgangszone om Natuurnetwerk

Reacties

Wat bedoelen jullie met natuur? Hoe zit biodiversiteit eruit? Iedereen is er voor, maar je moet het stap concreter maken. We hebben een derde spoor (C) nodig: de radicale systeemverandering, als tegenstelling tot meer graduele aanpassingen. Die zou bij groep A kunnen als variant op een geleidelijke verandering.

Irene Bouwma verteld uit welke methode er gebruikt wordt voor de uitwerking van de twee routes. De groep splitst zich op in twee groepen.

Groep A/C Stip op de horizon

Arno Theunissen (Provincie Noord-Brabant), Alco van Kinken (Provincie Groningen), Marjolein Anneveldt-Pol (Provincie Noord-Holland), Joep Dirx (WUR)

Een landbouw die geen negatieve impact op natuurgebieden heeft en zelf ook biodivers is.

Dit komt voor de natuurgebieden neer op het Natuurnetwerk en bijbehorende doelen. Daarnaast gaat het ook om biodiversiteit op boerenland en dan gaat het om andere soorten (insecten bijvoorbeeld) en habitats. Referentie is “jaren-50 landbouw”; ecologisch dan; niet economisch.

De belangrijkste route hier naartoe is dat na een goede discussie fase het Rijk kaders opstelt. Op rijksniveau is men nu met een goede discussie bezig; het is nu het goede moment. De EU speelt daar ook een rol in, maar moet niet op gewacht worden. Deze kaders dienen wel ruimte te laten voor provincie-specifieke uitwerkingen; geen topdown oekazes. Er moet een gezamenlijk plan achter zitten. Een voorbeeld van deze kaders (regulering) zijn emissieplafonds op basis van critical loads. Ook gaat het om kaders via de marktregulering; bijvoorbeeld dat supermarkten alleen nog drie-sterren-vlees mogen verkopen. Belastingen is ook een mogelijkheid. Weerstand is niet erg, maar er moet ook perspectief zijn voor (een deel van) de landbouw.

Provincies moeten ook hun rol nemen. Ten eerste door advies uit te brengen aan het Rijk, maar via bijvoorbeeld regels voor stallen (Staldering) of via het ruimtelijk instrumentarium (bouwblok regelen) kunnen zij ook het een en ander; ook dwingende maatregelen. De landelijke kaders zullen ook doorvertaald moeten worden naar de provinciale praktijk. Andere interventies moeten echt op Rijksniveau genomen worden, zoals mestwetgeving. Dat kunnen provincies niet.

De stappen zijn daarmee:

1. Gezamenlijke kaders opstellen
2. Kaders doorvertalen naar regio

Maatregelen liggen vooral op terreinen reguleren en coördineren. Bij dat laatste hoort het voeren van het Rijk en eventuele commissies door provincies.

Groep B Overgangszone om natuurnetwerk

Marianne van Veen (Provincie Gelderland), Henk de Vries (Vlinderstichting) Jelka Both (Staatsbosbeheer) Peter van Tilburg (LNV)

De naam wordt door de groep veranderd in zone voor natuur, boer en maatschappij om zo te benadrukken dat de zone niet alleen voor natuur is. De stip op de horizon is dat mensen trots zijn op het landschap waar zij wonen – vanwege de natuur, cultuur en de landbouw die er is.

Na wat discussie werd vastgesteld dat de belangrijkste stap is om echt in een aantal gebieden concreet aan de slag te gaan met het ontwikkelen van een overgangszone. In de groep overheerste het gevoel dat op dit moment men dit nog nergens echt doet.

De stikstofcrisis is hierbij zowel een kans – omdat het momentum (en geld) creëert maar kan ook een risico zijn als blijkt dat voor stikstof een dergelijke overgangszone weinig effect heeft.

De stappen die men identificeerde in de groep zijn:

1. Kies een aantal concrete gebieden (bv 5) waar je actief op inzet – ook met grondbeleid (uitplaatsen bedrijven indien nodig en ruimte bieden aan nieuwe boerenbedrijven die hier wel kansen in zien)
2. Analyse omtrent landschap ecologische processen op basis waarvan je de zone identificeert als ook de maatschappelijke wensen (wat willen de mensen in en om de zone)
3. Betrek de eigenaren en inwoners vanaf de start
4. GLB inzetten voor dit beleid – kiezen voor concentratie van de middelen in specifieke zones

Bij het concrete gebied werden specifiek nog een aantal opmerkingen gemaakt:

- Voor het gebied dienen meerjarige verdienmodellen ontwikkeld te worden
- De precieze zone rondom het gebied moet geïdentificeerd worden op basis van expert oordeel
- De keuze van de gebieden dient in overleg met de provincies gedaan te worden – niet in gebied in elke provincie maar wel zo dat alle provincies voorbeeldgebieden hebben die lijken op hun eigen provincie

Er werd opgemerkt dat dezelfde aanpak ook kansen biedt voor andere gebieden die niet om het NNN liggen.

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

146	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019.</i>		<i>het gebruik van het Identificatie- & Registratiesysteem.</i>
147	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA.</i>		
148	Lagerwerf, L.A., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, NMVOC, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019.</i>		
149	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, F.B.T. Assinck & E.W.J. Hummelink (2019). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2018.</i>		
150	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2019). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2018. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>		
151	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clercx & M.J. Schelhaas (2019). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021); Versie 2.0.</i>		
152	Bikker, P., L.B. Šebek, C. van Bruggen & O. Oenema (2019). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2019.</i>		
153	Berg, F. van den, H. Baveco & E.L. Wipfler (2019). <i>User manual for SAFE (Select Application date For Evaluation) to support the use of the GEM scenarios for cultivations in glasshouses; Version 1.1</i>		
154	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen en H.H. Ellen (2019). <i>Rekenregels pluimvee voor de Landbouwtelling; Verantwoording van</i>		
155	Brouwer, F. & D.J.J. Walvoort (2019). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) - Actualisatie bodemkaart; Herkartering van de veengebieden in Eemland</i>		
156	Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019). <i>Convention on Biological Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands.</i>		
157	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen, M.C. Boerwinkel & M. Laar (2019). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2018/2019.</i>		
158	Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwssen (2019). <i>Basisbestand Natuur en Landschap.</i>		
159	Visser, T., H.A.M Meeuwssen & Th.C.P. Melman (2019). <i>MNP-(Model for Nature Policy) Agrarisch; Uitwerking voor scenario's uit de Natuurverkenning 2020.</i>		
160	Jong, A. de, A. Poot & P.I. Adriaanse (2019). <i>Impact analysis for the purpose of the introduction of DROPLET version 1.3.2.</i>		
161	Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). <i>Kan een goede boer natuurinclusief zijn?; De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw.</i>		
162	Buijs, A.E., F.G. Boonstra (2020). <i>Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid.</i>		
163	Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). <i>Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer.</i>		
164	Berg, F. van den, A. Tiktak, D. van Kraalingen & J.J.T.I. Boesten (2019). <i>User manual for FOCUSPEARL version 5.5.5.</i>		
165	Glorius, S.T., A. Meijboom, J. Schop & J.T. van der Wal (2019). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2018.</i>		
166	Pedroli, B, During, R. (2019). <i>De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele</i>		

	<i>identiteit voor draagvlak natuurbeleid en -beheer.</i>
167	Walvoort, D.J.J., M. Knotters, F.M. van Egmond (2019). <i>Interpolatie, aggregatie en desaggregatie van ruimtelijke bodemgegevens in de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
168	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2020). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2020.</i>
170	Bos-Groenendijk, G.I., C.A.M van Swaay (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex B Habitatrichtlijnsoorten; Achtergronddocument.</i>
171	Janssen, J.A.M. (red.), R.J. Bijlsma (red.), G.H.P. Arts, M.J. Baptist, S.M. Hennekens, B. de Knegt, T. van der Meij, J.H.J. Schaminée, A.J. van Strien, S. Wijnhoven, T.J.W. Ysebaert (2020). <i>Habitatrichtlijnrapportage 2019: Annex D Habitattypen. Achtergronddocument.</i>
174	Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink,

	E. de Wit-de Vries (2020). <i>Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact</i>
175	Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, S. van Broekhoven (2020). <i>Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
176	Gerritsen, A.L., H. Agricola, C. Aalbers, J. van Os (2020). <i>Natuur en landbouw verbinden. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
179	Knegt, de B., M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, I. Bouwma, F. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen (2020). <i>Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid; Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
P.O. Box 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten 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.

