

AANPAK OVERGANGSGEBIEDEN

NATURA 2000

Inspiratie en lessen

Mei 2022



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Waar boeren en natuur samengaan: ambitie.....	5
2.1	Gebiedsproces Aldeboarn – De Deelen (Provincie Fryslân).....	5
2.2	Biodivers boeren op Schiermonnikoog (Provincie Fryslân)	6
2.3	Gelderse Maatregelen Stikstof: quick scan agrarische enclave (provincie Gelderland)	8
2.4	Grondcoöperatie Rijkdom (provincie Fryslân)	9
3.	Kansen en uitdagingen in de gebiedsaanpak.....	11
3.1	Gebiedsgerichte aanpak in overgangsgebieden	12
3.2	Kenmerken van een gebiedsgerichte aanpak.....	12
3.3	Zes lessen uit gebiedsprocessen	12
4.	Definitie overgangsgebieden Natura 2000	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Definitie	16
4.3	Doelen overgangsgebieden	16
4.4	Uitgangspunten gebiedsplannen	17
4.5	Het gebiedsproces in overgangsgebieden: aanpak, routes en instrumenten	18
5.	Samenwerken aan perspectief in overgangsgebieden	20
5.1	Toekomstbeelden	20
5.2	Perspectief voor de landbouw.....	21
6.	Hoe nu verder?	23
6.1	Aanbevelingen vervolgproces.....	23
	BIJLAGE 1: Bronnen.....	24
	BIJLAGE 2: Landschapswandeling	24



1. Inleiding

‘Onze oproep en aanbod: zet in op overgangszones in aanpak stikstof om herstel van onze natuur mogelijk te maken terwijl de landbouw daarbij ook perspectief houdt.’

Zo luidt de eerste zin van de gezamenlijke brief van 3 december 2020 van het NAJK, Vereniging Natuurmonumenten, LandschappenNL, Netwerk GRONDig, Federatie Particulier Grondbezit, Unie van Bosgroepen en BoerenNatuur gericht aan de Minister van LNV en de leden van de BAC Vitaal Platteland. In de brief beschrijven deze partijen hun behoefte om samen met Rijk en provincies na te denken over het inzetten van de overgangsgebieden om systeemherstel in Natura 2000-gebieden mogelijk te maken én perspectief te bieden voor de landbouw. Rijk en provincies hebben dit aanbod met beide handen aangegrepen en na een succesvolle en inspirerende bijeenkomst in Kamerik in september 2021 is de landelijke werkgroep Overgangsgebieden aan de slag gegaan met de volgende vraag:

“Hoe overgangsgebieden, als onderdeel van de natuur- en stikstofaanpak, systeemherstel van de natuur mogelijk kunnen maken en tegelijkertijd toekomstperspectief aan de boer kunnen bieden in samenhang en synergie met andere (inter)nationale opgaven?”

De werkgroep Overgangsgebieden bestaat uit de volgende deelnemers: Evelien Verbij (BoerenNatuur), Trienke Elshof (LTO Nederland), Jacob van Emst (Netwerk GRONDig), Fen van Rossum (Vereniging Natuurmonumenten), Theo Vogelzang (LandschappenNL), Jori Wolf (Staatsbosbeheer), Jorn Jongma (LNV agro), Laura van Rossem (LNV natuur), Tine Meerdink (LNV stikstof), Dennis van Schaardenburg (LNV natuur) en Mark Hoevenaars (IPO). Tijdens het proces heeft er afstemming en overleg plaatsgevonden met een bredere schil van betrokken organisaties¹. Daarnaast is er afstemming gezocht met de Agenda Natuurinclusief en input geleverd voor de ontwikkeling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Het beantwoorden van de bovengenoemde vraag heeft geleid tot deze inspiratiepaper. Deze paper kent een brede insteek en moet gezien worden als reisverslag, een weergave van het proces dat de werkgroep Overgangsgebieden doorlopen heeft in de periode oktober 2021 tot en met april 2022. Keimpe Wieringa, Irene van Dorp en Bernike van Werven van Wing hebben dit proces begeleid.

In de werkgroep is gewerkt aan een definitie voor overgangsgebieden, doelen voor deze gebieden en uitgangspunten voor de gebiedsplannen. Binnen de werkgroep was ruimte om open van gedachten te wisselen en dilemma's en

¹ VNG, provincie Zuid-Holland, provincie Noord-Brabant, UvW, FPG, Vogelbescherming, NAJK, diverse agrarische natuurverenigingen, Natuur- en milieufederatie, RVO en het ministerie van BZK.

ideeën te delen en met elkaar te bespreken. Tijdens het proces is overeenstemming nagestreefd en expliciet gemaakt waar de verschillen van inzicht over gaan.

In de afgelopen maanden zijn bouwstenen ontwikkeld om uiteindelijk te komen tot een strategie voor de overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden. De onderstaande figuur (figuur 1) illustreert dit. Het bovenste deel van de figuur zijn belangrijke mijlpalen geweest in het proces. Voor het onderste deel is een eerste aanzet gemaakt.



Figuur 1: Bouwstenen voor een strategie

Inspireren heeft gedurende het hele proces een belangrijke rol gespeeld. Tijdens de bijeenkomsten van de brede vertegenwoordiging van de werkgroep Overgangsgebieden zijn een aantal succesvolle casussen gepresenteerd. Welke waarden worden verbonden aan de overgangsgebieden: vanuit het verleden, heden en toekomst? Vanuit welk toekomstbeeld wordt al samengewerkt? Om op die manier een brug te slaan tussen 'samen dromen' en 'samen realiseren'

De paper kan gebruikt worden voor het gesprek met de (bestuurlijke) achterban. Belangenafweging en besluitvorming vinden daar uiteindelijk plaats.

Reiswijzer

Dit rapport is te lezen als een reisverslag. Als je een reis gaat plannen, ga je vaak vakantiebrochures lezen. Om ideeën op te halen. Dit hebben wij ook gedaan door inspiratie op te halen uit lopende gebiedsprocessen. Dit staat in hoofdstuk 2. Vervolgens hebben we hieruit lessen getrokken voor gebiedsprocessen in overgangsgebieden (hoofdstuk 3). Met al deze bagage is een definitie opgesteld voor overgangsgebieden en welke uitgangspunten hierbij gelden (hoofdstuk 4). Daarna hebben we nagedacht over het eindpunt van de reis: welke toekomst wensen we en welke waarden zijn daarbij belangrijk. En wat is nodig om deze reis succesvol te vervolgen. Dit is beschreven in hoofdstuk 5. We staan klaar voor het vervolg. Hoe? Dat staat beschreven in het laatste hoofdstuk 6.

2. Waar boeren en natuur samengaan: ambitie

Voor de inrichting van de overgangsgebieden beginnen we niet met een blanco blad. Er zijn tal van voorbeelden en inspirerende verhalen waarin verschillende functies in dergelijke gebieden samenkomen. Waar bijvoorbeeld landbouw is vormgegeven met ruimte voor natuur. Of natuur met ruimte voor de landbouw. Ook is geëxperimenteerd met nieuwe beleidsinstrumenten. De onderstaande casussen zijn in de brede werkgroep behandeld: om inspiratie uit te putten en ook om waardevolle lessen uit mee te nemen in de aanpak in de overgangsgebieden.

2.1 Gebiedsproces Aldeboarn – De Deelen (Provincie Fryslân)

Context

Nabij het dorp Aldeboarn ligt het Natura 2000-gebied De Deelen. De natuurwaarden van dit Vogelrichtlijngebied worden niet gehaald. Het gebied wordt beheerd door Staatsbosbeheer. De omliggende boeren staan open voor



medebeheer/gebruik van delen van het gebied. Daarnaast heeft de provincie Fryslân het gebied aangemerkt als kansrijk binnen het Friese Veenweideprogramma.

Samen met burgerstichting Beekdallandschap Koningsdiep/Nije Boarn is Collectief It Lege Midden in gesprek gegaan met de boeren uit het gebied over de te nemen maatregelen, zoals het verhogen van het waterpeil om veenoxidatie tegen te gaan. Binnen een jaar hebben de twee organisaties, samen met de

Bron: It Lege Midden

mensen uit het gebied, een uitvoeringsplan opgesteld.

Via dit bottom-up gebiedsproces zijn al meerdere pilots gestart, bijvoorbeeld op de verhoging van het grondwaterpeil maar ook om bodemvruchtbaarheid te vergroten.

Rollen

- Boeren: de boeren namen in dit traject het initiatief. Via het Collectief It Lege Midden en de Stuurgroep Veenweide zorgen de boeren ervoor dat ze met één stem spreken en draagvlak bij de boeren uit het gebied hebben.

- Provincie: de provincie heeft het gebied aangewezen als kansrijk gebied in hun Veenweideprogramma en daarmee een duidelijk en urgent doel (verhogen waterpeil) gesteld. Vervolgens heeft de provincie het Collectief It Lege Midden en de burgerstichting mandaat gegeven om in het gebied aan de slag te gaan en in gesprek te gaan met de boeren over de noodzakelijke maatregelen. Ook heeft de provincie het proces gefaciliteerd door budget beschikbaar te stellen.
- Burgers: de burgers zijn vroeg in het traject betrokken, maar hadden beperkt interesse voor het proces. Voor hen is het belangrijk dat er boeren in het gebied blijven en de natuur toegankelijk blijft.
- Gemeente: inzet is om een betere verbinding te maken tussen Aldeboarn en het Natura 2000-gebied, middels een looppad over landbouwgrond en een infocentrum. Hiervoor stellen zij ook financiële middelen beschikbaar.

Succesfactoren

- Doelstelling: een duidelijke opgave of knelpunt waar de focus op ligt is.
- Urgentie: om het proces in beweging te krijgen, is een gevoel van urgentie belangrijk. Bij Aldboarn - De Deelen bracht de beoogde peilverhoging om veenoxidatie tegen te gaan deze urgentie.
- Bottom-up proces: Collectief It Lege Midden heeft een methodiek toegepast om bottom-up draagvlak te creëren. Door een realistisch verhaal te vertellen en iedereen de ruimte te geven om vanuit zijn perspectief inbreng te leveren, kon men relatief snel tot een gezamenlijk plan komen. De groepsdruk onder de leden van het Collectief zette mensen in de meewerkstand.
- Gebruik van pilots om meer informatie te verzamelen: er bleek bijvoorbeeld bij een pilot met waterpeilverhoging dat biologische bedrijven hierbij veel kwetsbaarder zijn. Zij zijn meer afhankelijk van een weerbare bodem.
- Afkadering van het gebied: zo groot mogelijk, om de mogelijkheden om maatregelen uit te voeren te vergroten.
- Integrale aanpak: boeren zijn bereid om voor een integrale aanpak te gaan en willen vaak zelfs sneller dan de overheid, mits dit tot een duurzame oplossing leidt die de komende 20-30 jaar geschikt blijkt.

Aandachtspunten

- Besluitvorming bij overheden liep niet in de pas met het tempo in het gebiedsproces.
- Gereedchapskist met beleidsinstrumenten, zoals een grondbank voor kavelruil, was niet tijdig op orde.

2.2 Biodivers boeren op Schiermonnikoog (Provincie Fryslân)

Context

In 2015 heeft de provincie Fryslân vanuit de Programmatische Aanpak Stikstof een doelstelling vastgesteld voor Schiermonnikoog: 20% minder uitstoot van de lokale landbouwbedrijven op het Natura 2000-gebied Duinen van Schiermonnikoog. De provincie was voornemens om een melkveebedrijf op te kopen, waarvoor zij geld gereserveerd had. De zeven boeren van het eiland wilden alle zeven boer blijven en droegen zelf een alternatieve oplossing aan. Door hun melkveestapel met ruim 30% te reduceren, de biodiversiteit op het eiland te versterken en hun eigen zuivel, kaas VanSchier, op de markt te brengen, kunnen zij een 38% reductie in stikstofuitstoot behalen. Ruim boven de verwachte 20%. Inmiddels produceren de boeren hun eigen kaas en zijn er nog 375 melkkoeien op het eiland in plaats van 606 (in 2016).

Rollen

- Boeren: de zeven boeren hebben zelf een oplossing aangedragen voor het stikstofvraagstuk waardoor zij alle zeven boer konden blijven op het eiland. Hierdoor was er draagvlak en een gemeenschappelijke basis om de samenwerking aan te gaan met de overheden, die nodig waren om het project verder uit te werken.
- Overheden: de provincie Fryslân heeft een duidelijk en urgent doel gesteld: 20% reductie van stikstof t.o.v. de situatie in 2016. De provincie heeft de boeren de ruimte gegeven om hun eigen plan uit te werken en heeft dit proces gefaciliteerd, in financiële zin en met ondersteuning. Daarnaast staat de provincie aan de lat voor het ontwikkelen van een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) waar de melkvee aantallen in geborgd worden. Het Ministerie van LNV heeft de GLB-pilot beschikt waarmee de transitievergoeding (vergoeding voor het omschakelen naar een biodiverse agrarische bedrijfsvoering) is geregeld.
- Terreinbeheerders: Natuurmonumenten is projectpartner en zoekt actief de samenwerking op met de boeren.

Succesfactoren

- Duidelijke opgave met urgentie: reductiedoelstelling voor een duidelijk aangewezen gebied met budget voor een afgebakende periode.
- Ambitie van boeren om samen tot een oplossing te komen.
- Kleine gemeenschap en duidelijke begrenzing gaf de mogelijkheid voor een lokale aanpak.
- De boeren hebben naast hun inkomsten uit landbouw ook een recreatieve tak, dit geeft meer ruimte voor extensivering. Aan de andere kant gaven de boeren aan ook een volwaardige landbouwtak te willen behouden.
- Goede samenwerking tussen boeren, overheden en natuurorganisaties.
- Ondersteuning van een bottom-up proces door de overheden.
- Door gebruik te maken van een GLB-pilot kon voorkomen worden dat ondersteuning van agrarisch ondernemers in een transitie als staatssteun wordt geoormerkt.

Aandachtspunten

- Proces nam veel tijd in beslag, onder andere door het organiseren van een transitievergoeding voor de boeren vanwege het risico op 'gevaar voor staatssteun'.
- Dit proces vroeg om langdurig commitment van alle partijen, onderling vertrouwen en kennis van het proces. Hiervoor waren enkele jaren voorbereiding nodig en ook nu in de uitvoeringsfase is dit commitment van belang.

2.3 Gelderse Maatregelen Stikstof: quick scan agrarische enclave (provincie Gelderland)

Context

Om te kunnen bepalen welke (natuur)maatregelen in de omgeving van Natura 2000-gebieden zinvol zijn om robuust systeemherstel en daarmee een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en -soorten te bereiken, heeft



de provincie Gelderland bureaus gevraagd daar onderzoek naar te doen. Tauw heeft via een systeemanalyse voor de agrarische enclaves Noord-Veluwe daar de benodigde maatregelen uitgewerkt. Een van de knelpunten die daar naar voren kwam was een gebrek aan connectiviteit tussen verschillende landschapseenheden en natuurterreinen. Natuurinclusief agrarisch grondgebruik is één van de maatregelen die hiervoor als kansrijk wordt bestempeld. De uitkomsten van dit onderzoek zijn input voor de subsidieaanvraag SPUK-2 en voor gebiedsprocessen, waar de uitvoering wordt vormgegeven in

Bron: Kennisnetwerk OBN

samenhang met bronmaatregelen en andere opgaven en waar de belangenafweging plaatsvindt

Rollen

- Provincie: opdrachtgever voor onderzoek, bepaling van de scope van het onderzoek. Nauwe samenwerking met TBO's, waterschappen en vertegenwoordigers van het landbouwcollectief.
- Tauw: opdrachtnemer voor het via een systeemanalyse uitwerken van maatregelen voor de agrarische enclaves Noord-Veluwe.
- Gebiedspartners, kennisdragers in het gebied, waaronder agrarische ondernemers, overheden en terreinbeherende organisaties.

Succesfactoren

- Uitwerken van een navolgbare systematiek, op basis van de knoppen van het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) en de Wageningen Environmental Research (WenR) systematiek.
- De start met quick scans voor 3 deelgebieden, waarvan de bevindingen zijn verwerkt in de opdrachtverlening voor de rest van de deelgebieden.
- Qua proces de gezamenlijkheid met TBO's, waterschappen en landbouwcollectief.
- Onderzoek puur technisch-inhoudelijk ingestoken: in deze fase nog geen ruimte voor belangenafwegingen.
- In korte tijd met de juiste stakeholders/ gebiedspartijen komen tot een goed onderbouwd pakket aan maatregelen.
- Open en transparant proces.
- Duidelijk was het dat het een bandbreedte van mogelijke maatregelen betrof, waar nog politiek-bestuurlijke keuzes op zullen volgen.

Aandachtspunten

- Duidelijk de relaties leggen tussen de verschillende opgaven in het gebied: natuurinclusieve maatregelen in overgangsgebieden, stikstofspoor en innovatie.

- Afbakening van de opdracht: wat verstaan we onder robuust systeemherstel, hoe ver kijk je buiten de Natura 2000-gebieden?

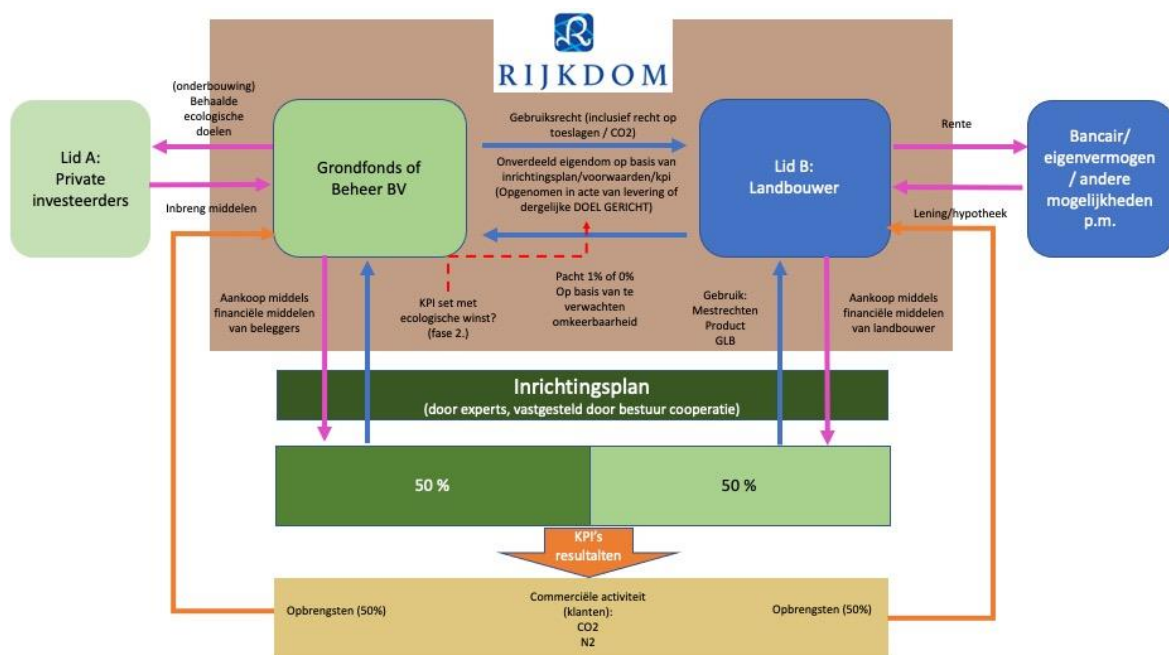
2.4 Grondcoöperatie Rijkdom (provincie Fryslân)

Context

Grondcoöperatie Rijkdom is een voorbeeld van het ontwikkelen van een nieuw instrument. De coöperatie heeft een methode ontwikkeld om gronden ecologisch te waarderen. Met behulp van een grondfonds worden een boer en een private investeerder gezamenlijk eigenaar van de grond (50/50%). Hierdoor wordt het mogelijk om de ecologische functie van de grond te waarderen en kwalitatieve verplichtingen vast te leggen, zonder dat de grond haar agrarische bestemming verliest. De boer beheert de grond en betaalt een kleine pachtvergoeding (geliberaliseerde pacht) aan de investeerder voor het gebruik van de grond. Onlangs is een weidevogelgebied van 30 hectare ingericht doormiddel van de grondcoöperatie, beheerd door de boer.

Rollen

- Boeren: ondernemerschap, ontwikkeling van het instrument. Stimuleren van agrarisch natuurbeheer zonder dat de grond haar agrarische bestemming verliest. Sluiten overeenkomst met private investeerder.
- Private (of publieke of institutionele) financiers: sluiten overeenkomst met boeren vanuit betrokkenheid. Daarnaast kunnen zij een klein rendement halen, bijvoorbeeld uit CO₂ funding (SNK).
- Overheid: draagt de initiële kosten van de inrichting van het gebied. Mogelijk zou de overheid ook kunnen bijdragen in de opschaling van het instrument door zelf investeerder te worden.



Succesfactoren

- Alternatief voor afwaardering van grond waarbij het instrument omkeerbaar is. Als het lonender is om in een ander gebied te investeren, kan de overeenkomst opgeheven worden (vermogen blijft beschikbaar voor het geïnvesteerde doel).

- De boer blijft eigenaar van de grond. Dit geeft hem zekerheid voor zijn bedrijf en maakt agrarisch natuurbeheer voor hem aantrekkelijker.
- Extensieve landbouw kan net zo veel opleveren als intensieve landbouw, wanneer de financieringslasten voor de boer verlaagd worden.
- Proces is nu nog ingericht per provincie. Zo worden provinciebudgetten niet met elkaar vermengd en is gewaarborgd dat voldoende gebiedskennis aanwezig is.
- Private investeerders hebben daadkracht en kunnen een rol spelen als initiator voor nieuwe instrumenten zoals de grondcoöperatie.

Aandachtspunten

- Via de grondcoöperatie wordt een tijdelijkheid geborgd. Wanneer de ecologische waarde van een gebied daalt kan het geld dat in de grond is geïnvesteerd gebruikt worden in een ander gebied. Is dit ook voor de overgangsgebieden wenselijk?
- Een private partij kan met verschillende motieven geld investeren. Dit kan berusten op ideële motieven, maar grondspeculatie kan ook een belangrijke rol spelen. Langjarig zekerheid om de doelen voor natuur en landbouw te realiseren, moet dan wel geborgd zijn.

3. Kansen en uitdagingen in de gebiedsaanpak

In het natuurbeleid is het begrip overgangsgebieden relatief nieuw. Maar dat betekent niet dat deze gebieden ook nieuw zijn. Soms kun je in ons Nederlandse landschap een haarscherpe lijn trekken in waar functies strikt van elkaar gescheiden zijn. Maar vaak is dat niet zo, omdat het gebieden zijn waar een vermenging van functies plaatsvindt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de stadsranden in Nederland. Vaak rommelig, maar ook broedplaats voor innovaties. Het is soms lastig te duiden wat de aard is van deze gebieden, omdat onduidelijk is welke functie leidend is. Maar ook omdat het huidige gebruik tijdelijk is: er is ook een temporele verandering. De toekomstige ontwikkeling van deze gebieden hangt af van wat we met deze gebieden willen en wat toekomstige innovaties voor een ruimte bieden.

Laten we vooral doorgaan met onze stelligheid, maar ook met onze ruimte.
En laten we vooral ook moedig zijn in ons ongemak. Want dat is er ook.
Wees moedig in je ongemak.

Dit is de stem van het niet instemmen met een geleidelijke overgang, maar voor actie.
Dit is de stem die nieuwe voorwaarden stelt en niet op basis van wat was.
Want de spiegel waarin we nog veel te vaak kijken, is gebroken en sterker nog:
het was nooit ons glas.

- Typhoon, Springtij 2021 -

Hetzelfde geldt ook voor de overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden met dien verstande dat de opgave daarvoor helder is: natuurherstel in natuurgebieden door onder andere extensivering van het grondgebruik in overgangsgebieden. Deze opgave zal naar verwachting leidend zijn in deze overgangsgebieden, maar de uitkomst staat niet vast. We komen daarbij ook dilemma's tegen. Want wat is het toekomstperspectief voor de landbouw in deze gebieden? En hoe dragen deze gebieden bij aan een duurzaam perspectief voor de natuur? Een natuurinclusieve landbouw die extensiever is, moet wel een stabiel verdienmodel hebben. Hoe ziet dat eruit? En hoe realiseren we dat, zowel op bedrijfsniveau als politiek/maatschappelijk niveau. Hierbij zijn allerlei interventies denkbaar, zoals financiële prikkels (GLB-vergoeding, rentekorting), een meerprijs voor producten, motivatie boeren, omschakelfonds, kennis en goede voorbeelden. Ook de natuur is gebaat bij een langjarige stabiele situatie die ook op langere termijn niet gaat schuiven naar intensiever grondgebruik. Hoe borg je dat? Dat kan met langjarige bindende afspraken als een gebruiksbepanking of een bestemmingswijziging.

3.1 Gebiedsgerichte aanpak in overgangsgebieden

In overgangsgebieden staat de gebiedsgerichte aanpak centraal. Het ruimtelijk gebruik in deze gebieden staat in direct verband met de natuurkwaliteit binnen het nabijgelegen Natura 2000-gebied (gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats). Aanpassingen in het ruimtelijk gebruik in de overgangsgebieden zijn noodzakelijk voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. Dit is met name uit te drukken in de condities voor verbeterde hydrologie, vermindering stikstofdepositie en verbinding of vergroting van leefgebieden. Aanpassingen in het ruimtelijk gebruik in de overgangsgebieden zijn niet de enige manier om de doelen voor de Natura 2000-gebieden te realiseren. Ook bronmaatregelen, zoals stalaanpassingen of het verplaatsen of opkopen van agrarische bedrijven kunnen een bijdrage leveren. In de gebiedsaanpak voor de overgangsgebieden komen al deze sporen samen.

3.2 Kenmerken van een gebiedsgerichte aanpak

Met de gebiedsgerichte aanpak is al decennia ervaring opgedaan en er is veel literatuur over verschenen. Het gaat hierbij om een breed pallet van verschillende vormen:

- Gebiedsgericht werken aan sectorale opgaven, zoals regionale energiestrategieën (RES), of bijvoorbeeld het eerdere gebiedsgerichte beleid voor grondwater of stiltegebieden.
- Gebiedsgericht beleid (al dan niet integraal) in de vorm van, het uitwerken van generieke doelen in bijvoorbeeld gebiedsagenda's, gebiedsuitwerkingen of gebiedsvisies.
- Gebiedsgerichte uitvoering in de regio door verbinden van opgaven en partijen gericht op uitvoering, zoals het vroegere ROM-gebiedenbeleid.

Rode draad in een gebiedsgerichte aanpak is het samenwerken over grenzen heen. Dit kan verschillende dimensies hebben:

- Inhoudelijk (sectoraal - integraal)
- Bestuurlijk (rijk - regio)
- Publiek - privaat
- Beleid - uitvoering

De gebiedsgerichte aanpak kenmerkt zich ook door uit te gaan van de opgaven in de gebieden zelf en het benutten van de kracht en kennis van de gebieden. Een (gevoeld) eigenaarschap op gebiedsniveau ("het is ons gebied") is een belangrijke succesfactor voor de gebiedsgerichte aanpak.

Voor de aanpak van de overgangsbieden is het verstandig om met al deze bovengenoemde kenmerken rekening te houden danwel bewust van te zijn. Het zal geen blauwdruk zijn. De gebiedsgerichte aanpak voor overgangsgebieden zal zijn eigen ontwikkeling hebben.

3.3 Zes lessen uit gebiedsprocessen

Welke lessen kunnen we trekken uit gebiedsprocessen op andere terreinen? En zijn deze ook relevant voor de overgangsgebieden? Hiertoe hebben we de casestudies uit ons project (Gebiedsproces Aldeboarn – De Deelen, Biodivers boeren op Schiermonnikoog, Gelderse Maatregelen Stikstof en Grondcoöperatie Rijkdom) nader bekeken. Daarnaast hebben we evaluaties van gebiedsprocessen bestudeerd, zoals reconstructie zandgronden, ruimte voor rivieren, GLB-pilots, gebiedsprocessen van het GLB, Deltaplan Biodiversiteitsherstel en diverse gebiedsagenda's.

Zonder volledigheid na te streven noteren we de volgende zes lessen. We denken dat deze lessen ook relevant zijn voor overgangsgebieden.

LES 1. Heldere opgave en doelen noodzakelijk: urgentie en volgtijdelijk

Een gebiedsproces heeft een dringende gedeelde opgave nodig oftewel er moeten een gevoelde urgentie en maatschappelijk belang zijn. Als er geen opgave is, dan ontstaat er geen dwingende noodzaak om een gebiedsproces te starten. Partijen moeten weten wat ze te doen staan (of weten wat er gebeurt als ze het niet doen). Dit was ook goed zichtbaar in de casus Schiermonnikoog. De provincie had een duidelijk doel voor ogen. Dit was urgent vanuit het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Schiermonnikoog. De boeren wisten wat ze te doen stond. Opvallend in deze casus was dat boeren een alternatief plan ontwikkelden. Dit kreeg de vorm van een 'right to challenge'. Dit lijkt sterk op het omwisselbesluit in het project Ruimte voor Rivieren. Dit houdt in dat de overheid een bepaald doel (waterveiligheid) stelt en een idee heeft wat de mogelijke oplossing zou kunnen zijn. Gebiedspartijen worden uitgenodigd om hier invulling aan te geven of een beter plan te bedenken, mits het doel wordt gerealiseerd en gegeven de budgettaire kaders. Dit betere plan kan bestuurlijk worden geaccordeerd.

Naast urgentie moet de opgave ook gedeeld en gezamenlijk erkend worden ('joint fact finding') en moet het helder zijn welke concrete doelen er gerealiseerd moeten worden. Het risico bestaat dat het gebied wordt 'opgezadeld' met meerdere doelen, zoals stikstof, klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit, dierenwelzijn, etc. Dit kan leiden tot vertraging en onduidelijkheid: hoe moet je al deze doelen onderling wegen? Dat is een complex bestuurlijk en beleidsmatig vraagstuk. De casussen Schiermonnikoog en Aldeboarn – De Deelen leren ons dat je dit ook volgtijdelijk kunt oppakken ('treintjesprincipe'). Elk gebied heeft een centrale opgave, bijvoorbeeld stikstof. Deze werk je eerst uit en vervolgens zoek je naar mogelijkheden om andere doelen ook te realiseren: de meekoppelkansen. In veel gevallen zijn deze makkelijk te identificeren, maar lock-in effecten moet je wel vermijden. Extensivering van het grondgebruik is niet alleen goed voor vermindering van ammoniakemissies, maar leidt ook tot vermindering van de broeikasgasemissies en verbetering van de waterkwaliteit. Mogelijk zijn er extra maatregelen (en financiën) nodig om de nevenschikte doelen te halen, maar dan is het ook duidelijk waar bestuurlijke afspraken over moeten worden gemaakt.

Uit de uitgevoerde GLB-pilots bleek dat naast kader en doelen het noodzakelijk is dat gebieden concreet geduid moeten worden. Om welk gebied gaat het? Voor veenweidegebieden is dat evident: het gaat hierbij om het peilvak. Dat is het gebied tussen sluizen, stuwen of gemalen waar het water op dezelfde hoogte wordt gehouden. Voor overgangsgebieden is dat minder evident omdat meerdere natuurlijke processen een rol spelen, zoals ruimtelijke afstand en hydrologie.

LES 2. Perspectief gebied: ruimtelijke kwaliteit en flexibiliteit

In een gebiedsproces staat het gebied centraal, dus het is logisch om niet alleen te problematiseren (zie 1), maar ook na te denken welke perspectief het gebied heeft. Hoe willen bewoners en gebruikers dat het gebied zich ontwikkelt? Welke ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd, is het goed toeven in het gebied en is er voldoende werkgelegenheid? In overgangsgebieden zitten veelal agrarische bedrijven, dus is het nodig het verdienmodel van deze sector mee te nemen in het toekomstperspectief van het gebied. Dat dit essentieel is bleek ook uit de evaluatie van de reconstructie zandgebieden.

De milieu- en natuurbeperkingen in de zogenoemde landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) verhinderden de verdere ontwikkeling van de bedrijven in deze gebieden, waarmee de voordelen van boeren binnen de LOG's t.o.v. buiten de LOG's verdween. Het was beter boeren buiten de LOG's.²

In het project Ruimte voor Rivier werd ook gestuurd op ruimtelijke kwaliteit, naast waterveiligheid. Alhoewel het begrip ruimtelijke kwaliteit niet altijd scherp wordt gedefinieerd, gaf het de lagere overheden ruimte om dit in te vullen. En daarmee ontstond meer draagvlak.³

Dit beeld kwam ook naar voren in andere gebiedsprocessen. Door maatwerk en creativiteit ontstaat meer draagvlak, mits de kaders gerespecteerd blijven. Dit is een spannend proces als besloten wordt om de begrenzing van het natuurnetwerk iets te verleggen of sommige natuurdoeltypen te nuanceren. Het gaat erom dat (in een bepaalde mate) tegemoet kan worden gekomen aan individuele belangen zonder (te veel) in te hoeven leveren op de maatschappelijke (hoofd)doelen.⁴

LES 3. Generieke aanpak blijft ook nodig

Een gebiedsgerichte aanpak is effectief en doelmatig als de opgave ruimtelijk is geconcentreerd. Dit zien we ook voor overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden: een reductie van de ammoniakemissies in de gebieden is vele malen effectiever dan een reductie op grotere afstand. Dit is echter niet in alle gevallen zo. In sommige gebieden is de bijdrage van de Nederlandse landbouw aan die ammoniakemissies beperkt, zoals in de kustprovincies of als het gebied veel buitengrenzen heeft, zoals in Limburg. Een generieke aanpak kan dan ook een grote meerwaarde hebben.

Een ander argument voor een generieke aanpak komt voort uit de evaluatie van de reconstructie zandgronden. In de ruimtelijke planvorming stond de boer als primaire producent centraal zonder zich rekenschap te geven van de rol en het belang van toeleveranciers (van veevoer), afnemers, financiers, retail en consument binnen de hele landbouwketen. Zij konden en kunnen boeren een alternatief toekomstperspectief bieden, maar waren geen onderdeel van de opgave. De nutriëntenstromen in de veehouderij werden hierdoor niet verminderd.⁵ Anders geformuleerd. Het verdienmodel in een bepaald gebied kan niet los gezien worden van het verdienmodel in andere gebieden. Bedrijven worden in overgangsgebieden beperkt in hun ontwikkeling. Dit kan worden gecompenseerd door publieke betalingen voor de levering van maatschappelijke diensten en door afwaardering van de grond. Als bedrijven in andere delen van het land niet worden geconfronteerd met de externe effecten van hun bedrijfsvoering, dan is er geen gelijk speelveld (level playing field).

² Joks Janssen en John Dagevos. Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof. 2022. Gebiedsontwikkeling.nu

³ Andersson Elffers Felix. 3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier. Eindrapport. Utrecht, 18 maart 2013 GR103/rapport

⁴ Josefien Oude Munnink, Kritische succes- en faalfactoren in gebiedsprocessen uitgevoerd door DLG (2000-2013). RVO, 2014 (geactualiseerd 2021)

⁵ Janssen en Dagevos, 2022

Boonstra ea. Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441. Alterra Wageningen 2007

LES 4. Dialoog: participatie, transparantie en vertrouwen

Participatie en betrokkenheid van de gebiedsbewoners en gebruikers zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen van een gebiedsproces. Dit blijkt uit meerdere evaluaties. Persoonlijke communicatie met de grondeigenaren was in veel gevallen de sleutel bij de gebiedsprocessen uitgevoerd door DLG (Oude Munnink, 2021). Door keukentafel- en andere persoonlijke gesprekken, alsook in individuele ‘wenszittingen’ werden in dat geval de belangen van de (particuliere) eigenaren geïnventariseerd. Bij het opstellen van de plannen kon zodoende zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de belangen van grondeigenaren. Communicatie is essentieel om vertrouwen te realiseren tussen de partijen, zowel in de fase van probleemanalyse, gezamenlijke visievorming en uitvoering.

LES 5. Bestuurlijke organisatie: coherentie en continuïteit

Bestuurlijke kaders en daadkracht zijn voorwaardelijk voor bijna elk project. Vaak blijken ze doorslaggevend te zijn. Dit vereist ook een langjarig commitment. Om koers te houden is het daarom van belang dat samenwerkende overheden op één lijn zitten en die lijn ook vasthouden. Voor een geslaagd gebiedsgericht proces heb je een langdurig gevoel ‘eigenaarschap voor het proces’ nodig. Ook het opbouwen van relaties en vertrouwen kost veel tijd en aandacht. Dit is niet altijd vanzelfsprekend. De politiek verantwoordelijke bestuurders zitten er vaak voor een korte termijn, politieke koerswijzigingen kunnen optreden (bv. in de vorm van bezuinigingen), overheden spreken niet altijd met dezelfde mond en soms worden onderdelen van de overheid ‘vergeten’ in een gebiedsproces. Uit de evaluatie van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland blijkt dat overheden aan een gezamenlijke visie voor de lange termijn moeten werken en de beleidsvorming en -uitvoering aan elkaar moeten verbinden.

Daarnaast is een goede bestuurlijke organisatie nodig in gebiedsprocessen om afspraken te borgen, zowel juridisch als financieel. Partijen in het gebied moeten erop kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen.

LES 6. Goed gevulde instrumentenkoffer

Een gebiedsproces starten zonder voldoende gereedschap is een recept voor mislukking. Dit bleek ook uit de evaluatie van de verschillende DLG-gebiedsprocessen. Ook in de casus Aldeboarn – De Deelen bleek dit een les te zijn: men had nog onvoldoende nagedacht over de inzet van het grondinstrumentarium. Grondpositie wordt vaak als succesfactor genoemd omdat je dan ‘iets te bieden hebt’: je kunt bedrijven verplaatsen, kavels ruilen en grond in (tijdelijk) beheer aanbieden. De casus Grondcoöperatie Rijkdom voegde hieraan toe dat private investeerders ook belangstelling kunnen hebben om te participeren. Het hoeven niet altijd publieke middelen te zijn. Voldoende financiële middelen zijn essentieel in een gebiedsproces. Niet alleen als smeermiddel, maar ook om een nieuw verdienmodel te genereren of om vermogen af te waarderen dan wel versneld af te schrijven.



4. Definitie overgangsgebieden Natura 2000

4.1 Inleiding

Voor de toekomstige inrichting en het gebruik van gebieden die grenzen aan Natura 2000-gebieden heeft de werkgroep het begrip 'Overgangsgebieden Natura 2000' geladen met een definitie, doelen en uitgangspunten. De werkgroep heeft hier meerdere malen over gesproken en ook het eigen netwerk geconsulteerd. We zijn geïnspireerd door voorbeelden uit gebiedsprocessen, literatuur en algemene lessen uit gebiedsprocessen (zie vorige hoofdstuk). Het resultaat hiervan staat beschreven in deze paragraaf.

4.2 Definitie

De Werkgroep Overgangsgebieden komt met inachtneming van verschillende definities uit de literatuur en beleidsdocumenten⁶ tot de onderstaande definitie. Dit is een definitie op hoofdlijnen.

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

De noodzaak voor systeemherstel en voor het betrekken van gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden bij de oplossingen voor die gebieden wordt o.a. toegelicht door PBL (Lerende evaluatie Natuurpact, 2020):

'Voor duurzaam herstel van biodiversiteit is een aanpak nodig die gericht is op systeemherstel om natuurlijke processen te herstellen zoals de waterhuishouding en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap. Voor systeemherstel is het nodig te kijken naar de onderliggende oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit en vervolgens deze oorzaken aan te pakken. Dat betekent dat ook gekeken wordt naar de invloed van omliggende landbouw of vervuiling op grotere afstand (zoals in beekdalen). Dit zal vragen om een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau dat niet wordt begrensd door grenzen van Natura 2000-gebieden of het Natuurnetwerk. In veel gebieden zal een dergelijke aanpak niet alleen de bestaande natuurgebieden en hun directe omgeving raken, maar ook de landbouw, recreatie en stedelijke gebieden daaromheen.'

4.3 Doelen overgangsgebieden

Volgens de geformuleerde definitie is systeemherstel in en rond Natura 2000-gebieden de centrale opgave om te komen tot een gunstige staat van instandhouding. Om tot een effectief gebiedsproces te komen is het belangrijk om

⁶ Zie bijlage 1 voor het overzicht van de bronnen.

heldere doelstellingen voor de gebieden te formuleren. In het kader van Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden natuurdoelanalyses opgesteld voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit heeft tot doel om voorafgaand aan de vaststelling van het programma (ex ante) te beoordelen of de in dit programma opgenomen maatregelen in samenhang met andere maatregelen leiden tot het realiseren van (de condities voor) instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitattypen en soorten voor het betreffende Natura 2000-gebied. En of aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze analyses vinden plaats op basis van de beste beschikbare gegevens en de meest recente wetenschappelijke inzichten en worden getoetst door de (nog in te stellen) Ecologische Autoriteit. Dit geeft per gebied inzicht of de benodigde ruimtelijke en milieu- en beheercondities voor behoud en verbetering van (stikstofgevoelige) habitats worden gerealiseerd.

De gebiedsdoelen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden vertaald in onder andere de omvang van stikstofreductie in overgangsgebieden, verbetering hydrologie, groenblauwe dooradering en vergroting van het leefgebied van habitats en soorten⁷. Om te voldoen aan de wettelijke verplichting van de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN) zal hier een tijdpad aan worden gekoppeld.

De uitkomsten van de natuurdoelanalyse dienen vervolgens vertaald te worden in een integrale opgave per gebied voor biodiversiteit, klimaat, water en landbouw. Deze integrale opgave ten behoeve van het Natura 2000-gebied is het vertrekpunt voor de gebiedsplannen. In deze plannen worden maatregelen opgenomen om de doelen te realiseren. Deze maatregelen kunnen onder andere uitgevoerd worden in de overgangsgebieden en worden meegenomen bij het actualiseren van het Natura 2000 beheerplan.

We streven naar een integrale aanpak voor de overgangsgebieden, d.w.z. verschillende opgaven (biodiversiteit, klimaat, water en landbouw) met elkaar verbinden. Belangrijk is daarbij ook de integrale aanpak in de tijd te borgen: zijn de opgaven van vandaag ook de opgaven van morgen? Veel ontwikkelingen spelen op lange termijn af (30-40 jaar), zoals klimaatverandering en stedelijke ontwikkeling. Een robuustheidstoets (check op no regret-maatregelen) is aan te bevelen.

In de aanpak van de WSN staan de stikstofgevoelige N2000 gebieden centraal. De opgave om te komen tot een gunstige staat van instandhouding is echter breder dan enkel deze stikstofgevoelige gebieden. Ook andere Natura 2000 en natuurgebieden (NNN) hebben een opgave. Daarnaast gelden er ook biodiversiteitsdoelen buiten deze gebieden, zoals herstel van boerenlandvogels. In dit proces focussen we ons op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden om daar de instandhoudingsdoelen te realiseren, waarbij we ons bewust zijn dat de opgave breder is.

De Europese doelstellingen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden bepaald door het Rijk. Het PSN is hierin leidend. Zodra de doelen, opgaven en financiën bekend zijn, worden deze onder leiding van de provincies en met de betrokkenen uit het gebied uitgewerkt in gebiedsplannen.

4.4 Uitgangspunten gebiedsplannen

In het gebiedsplan voor overgangsgebieden worden de opgaven verder uitgewerkt in tijdpad, instrumentarium en governance. Het gebiedsplan is een plan op hoofdlijnen dat in een gebiedsproces verder uitgewerkt en uitgevoerd wordt. Een ontwerpende benadering met oog voor ruimtelijke kwaliteit kan hierbij behulpzaam zijn. Een belangrijke slagingsfactor voor het gebiedsproces is dat betrokkenen een gevoel van urgentie ervaren. Deze kan uit het gebied zelf voortkomen of van buitenaf worden opgelegd, bv via regelgeving. De centrale opgave voor het Natura 2000-

⁷ Dit leidt niet automatisch tot het uitbreiden van Natura 2000-gebieden.

gebied en de hieruit volgende natuurdoelen voor de overgangsgebieden in combinatie met het tijdspad bepalen de urgentie.

Op basis hiervan kunnen we de volgende uitgangspunten formuleren voor gebiedsplannen.

- De aanpak is integraal: systeemherstel in samenhang met opgaven voor klimaat, water en landbouw. Een integrale aanpak betekent niet per definitie dat alle opgaven tegelijkertijd opgepakt worden.
- Zoek naar meekoppelkansen met andere opgaven zoals wonen, energie, recreatie, klimaatadaptatie, vitaliteit platteland en cultuurhistorie, mits het bijdraagt aan de realisatie van de centrale opgave.
- Realiseer waardevolle combinaties tussen landbouw en natuur. In de overgangsgebieden zijn landbouw en natuur sterk geïntegreerd met elkaar, zoals natuurinclusieve landbouw.
- Ondersteun langjarig het ontwikkelen van een toekomstperspectief voor de boeren die blijven/komen. Een duurzaam agrarisch verdienmodel is hierin essentieel.
- Organiseer een integraal en gebiedsgericht proces met overheden, bewoners/bezoekers, eigenaren/gebruikers en ketenpartijen, met oog voor de uitvoering. Definieer ieders rol aan de voorkant zorgvuldig: besluitvormend, adviserend, investerend en informierend.
- De opgave en de doelen liggen vast. Streef bij de invulling naar vrijwilligheid maar accepteer geen vrijblijvendheid bij de uitvoering. Ruimte voor evaluatie en bijstelling is mogelijk.

4.5 Het gebiedsproces in overgangsgebieden: aanpak, routes en instrumenten

Naast de uitgangspunten voor gebiedsplannen is het belangrijk dat er routes (of varianten) worden ontwikkeld die het toekomstperspectief van het gebied centraal stellen. Het schetsen van (alternatieve) routes in een dialoog kan helpen om de oplossingsruimte te vergroten. Voorbeelden van routes voor landbouw zijn: stimuleren van natuurinclusieve landbouw (extensiveren), stimuleren innovaties of verplaatsen van agrarische bedrijven. Voorbeelden van routes voor natuur zijn: vergroten en verbinden leefgebied, groenblauwe doordadering of vernatting.

Een goed gevulde instrumentenkoffer is van essentieel belang om een gebiedsproces te laten slagen. Voorbeelden van instrumenten zijn: grondinstrumentarium, o.a. opkoop- en verplaatsingsregelingen, herwaardering van grond (landschapgrond), agrarisch natuurbeheer en innovatie- en managementmaatregelen.

Vervolgens zijn procesafspraken nodig over de juridische borging van de maatregelen, monitoring/evaluatie en borging van de financiële afspraken in de gebiedsplannen. Rijk en provincies moeten hierover afspraken maken.

Aanvullend hierop zien wij de volgende beginselen leidend in de gebiedsprocessen in overgangsgebieden.

- Het aanwijzen van een overgangsgebied is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de centrale opgave effectief en in samenhang te realiseren.
- Omdat de opgave per gebied verschillend is, is een uniforme uitvoeringsaanpak niet mogelijk. Er zijn een visie en maatwerk nodig per gebied, waarbij heldere doelvoorschriften noodzakelijk zijn. De omvang en de aard van de opgave bepalen de aanpak en daarmee ook de contour van het gebied. Het intekenen van een stippellijn of het aanwijzen van een zoekgebied dient functioneel te zijn voor het proces (wie praten mee, over welk gebied hebben we het?). Een typologie voor de uitvoeringsaanpak kan het resultaat zijn van het gebiedsproces.
- Vertrouwen in een gebiedsproces is een belangrijke vereiste voor het slagen ervan. Dit heeft betrekking op vertrouwen tussen de gebiedspartijen onderling en tussen de gebiedspartijen en overheden. Heldere procesafspraken kunnen hierbij helpen.





5. Samenwerken aan perspectief in overgangsgebieden

In eerdere hoofdstukken is ingegaan op de inspiratie uit voorbeeldcasussen in de praktijk waaruit lessen zijn getrokken voor overgangsgebieden, de toepassing van succesfactoren uit analyses van gebiedsprocessen en een gezamenlijk opgestelde definitie en uitgangspunten voor de overgangsgebieden.

Na te hebben gekeken naar wat er al gebeurt, hoe we dit vorm kunnen geven en hoe we specifiek de overgangsgebieden zien, maken we een verdiepingsslag in dit hoofdstuk.

We kijken vooruit: hoe zien we de toekomst van de overgangsgebieden voor ons? Wat is het 'eindbeeld' in de verre toekomst? Welke waarden horen hierbij? En vervolgens, hoe kunnen we deze droombeelden bereiken? Welke routes bestaan er en welke keuzes kunnen worden gemaakt om tot verschillende invullingen van de gebieden te komen?

Zowel de toekomstbeelden als de routes zijn ook een startpunt voor het vervolgproces.

We beschrijven het beeld waar we naartoe werken en de vragen die beantwoord moeten worden.

5.1 Toekomstbeelden

Aan de hand van een methode die ontwikkeld is door de Universiteit Utrecht genaamd 'De Zompige Paden' zijn gewenste toekomstbeelden en waarden van landschappen in overgangsgebieden onderzocht. Hoe zagen de overgangsgebieden eruit in de tijd van onze voorouders in 1852? Hoe ontwikkelen de landschappen en ons menselijk perspectief van de landschappen zich door de tijd heen? En hoe zien wij een wenselijke toekomst?

Bij de verschillende landschappen nemen we ontwikkelingen door de tijd waar. In het verre verleden waren we bijvoorbeeld angstig voor onze omgeving, voor onvoorspelbare water- en weersystemen. Inmiddels hebben we deze systemen meer onder controle en hebben we veel kennis vergaard, maar bijvoorbeeld klimaatverandering geeft voor de verre toekomst weer meer onzekerheid.

Ook de waarden van het landbouwsysteem verschuiven in de tijd: vroeger was er veel armoede in de landbouw en weinig waardering vanuit de samenleving, na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit en werd het productieve landbouwsysteem sterk gewaardeerd. Inmiddels, na de sterke intensivering in de landbouw en toenemende milieuproblemen, is er weer een veel negatiever beeld over de landbouw ontstaan.

Op het gebied van recreatie zien we een ontwikkeling waarin er met de tijd meer waarde wordt gehecht aan landschappen voor recreatief gebruik, ook naarmate er meer vrije tijd voor mensen beschikbaar komt. We trekken de natuur in en willen deze behouden, maar anderzijds worden er nog steeds stukken recreatief landschap omgezet, bijvoorbeeld om de industrie meer ruimte te geven.

Samen met professor Martha Bakker (WUR-expert op het gebied van landgebruiksverandering en planning) kunnen we een aantal belangrijke factoren uit de toekomstbeelden destilleren.

- Er spreekt veel vertrouwen uit de toekomstbeelden. Vertrouwen in onze mogelijkheid tot aanpassingen wanneer nodig en vertrouwen in positieve ontwikkelingen. De groenblauwe dooradering wordt als een waardevolle ontwikkeling gezien. Hier investeren we nu in en dit werpt ook in de toekomstbeelden nog zijn vruchten af.
- Naast de focus op bodem en watersystemen is ook de ecologie en de verbinding van natuurgebieden van belang. Denk bijvoorbeeld aan de Noord-Zuid corridor die in het toekomstbeeld van het recreatielandschap is ingetekend. Op deze manier biedt je ruimte voor soorten om te verplaatsen en ondersteun je de biodiversiteit. Biodiversiteitsverlies is immers naast stijging van het zeewaterpeil één van de grote opgaven voor de toekomst.
- Het is belangrijk om keuzes te maken. Wat moet er daadwerkelijk gebeuren in overgangsgebieden? Welke grondtypes zijn hiervoor het meest geschikt? We kunnen kijken welke opgaven locatiespecifiek zijn en hier het hoogste belang aan hechten, waarna andere opgaven mee kunnen koppelen. Hierbij is het ook van groot belang om te schakelen tussen verschillende schaalniveaus. We moeten telkens terugkoppelen tussen systeemdenken, op nationale en zelfs internationale schaal en het lokaal uitwerken en uitrollen van maatregelen.

In bijlage 2 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen van de landschapswandeling.

5.2 Perspectief voor de landbouw

Een veel genoemde term tijdens de overleggen in de werkgroep is het 'perspectief voor de landbouw'. Welk perspectief is er voor de landbouw in de overgangsgebieden? Door de werkgroep zijn enkele essenties benoemd die helpend kunnen zijn om het perspectief voor de landbouw concreet te maken in de gebiedsprocessen.

Ondernemerschap

- Voor de agrarische bedrijfsvorming zijn verschillende richtingen mogelijk, meer gericht op technische oplossingen of meer gericht op de natuur en extensivering. De combinatie tussen deze richtingen is zeer wel mogelijk en daar zijn al mooie voorbeelden van in Nederland.
- Het realiseren van het verdienmodel voor landbouw is ook een opgave in de overgangsgebieden, naast de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat. Houd oog voor de concurrentiepositie tussen bedrijven binnen en buiten het overgangsgebied.

Proces

- Om perspectief te kunnen bieden zijn langjarige (beheer)afspraken nodig.
- Rol van de overheid kent vele smaken en gradaties. Kiest ze voor kleine stapjes of voor stevig transitieproces. Hoe gaat ze de verandering begeleiden: stimuleren, faciliteren of opleggen?
- De overheid moet sturen op doelen en niet op middelen. Flankerend beleid kan daarbij ondersteunen, denk aan experimenteerterruimte. Zo zet je ondernemers in hun kracht en worden zij niet vleugellam gemaakt.
- Een beloningssysteem met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) is een goede methode om op doelen te sturen en ondernemers handvatten te geven.
- De opgaven in de overgangsgebieden zijn urgent. Een landbouwtransitie vraagt om verandering van houding en gedrag. Ondernemers moeten nieuwe kennis opdoen en dit zich eigen maken. Dit kost tijd en is dus ook een dilemma omdat de opgaven urgent zijn.

Grond en instrumentarium

- Grond en pacht: bij grondtransacties en pachtvoorwaarden wordt nog teveel gestuurd op financieel rendement. Dit is een risico in de gebiedsprocessen. TBO's en overheden hebben de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan het verhuren/verkopen van gronden.
- Er zijn ook andere instrumenten nodig, zoals grondbank, landschapsgrond en kavelruil. Daarnaast zijn er instrumenten nodig om een bepaald grondgebruik te stimuleren (bv extensiveren), zoals regelingen in het nieuwe GLB. Deze instrumenten kunnen ook helpen om het verdienmodel voor de landbouw te ondersteunen en beloningen te stapelen.
- Ontwikkel een visie op vrijkomende grond in overgangsgebieden.
- Maak gebruik van wat er al is, zoals de doorrekening van bedrijfsmodellen in het Aanvalsplan Grutto, het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en de Veenweidestrategie.

Dit is een eerste overzicht en vraagt om verdere uitwerking in het vervolg van dit proces.



6. Hoe nu verder?

De werkgroep Overgangsgebieden heeft de afgelopen maanden een reis gemaakt. Tijdens deze reis is nagedacht over de opgaven voor de overgangsgebieden, waarbij de bijdrage aan natuurherstel én het perspectief voor de boer de voornaamste zijn.

In deze rapportage zijn we ingegaan op de functie van de overgangsgebieden voor de gunstige staat van instandhouding in de aangrenzende Natura 2000-gebieden, er zijn een definitie en uitgangspunten voor de gebiedsaanpak opgesteld. We hebben inspiratie gehaald uit casussen en ver in de toekomst gekeken; wat voor een rol hebben de overgangsgebieden dan? De werkgroep heeft nagedacht over routes, niet als een blauwdruk, maar als inspiratie voor het werk dat straks in de gebieden moet gaan gebeuren. In de werkgroep is nagedacht en gesproken over de noodzakelijke beleidsinstrumenten en procesafspraken, onder andere geïnspireerd door de verschillende voorbeelden en de wetenschappelijke literatuur. Dit denken gaat door. Om tot een strategie te komen (zie figuur 1 in hoofdstuk 1), wat de wens is van de betrokkenen, is dit nodig. Na vandaag zijn we dus niet klaar. Sterker nog, we zijn eigenlijk nog maar net begonnen. We voelen daarin een hoge urgentie om het werk voort te zetten, zowel voor de natuur als voor de boeren.

Voor het vervolgproces van de werkgroep zien we de volgende lijnen:

- Binnen de context van Programma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG) adviseren over een beleidsstrategie voor de overgangsgebieden. Het daadwerkelijk opstellen van de strategie is de verantwoordelijkheid van rijk en provincies.
- Het meedenken over de nationale regeling van het Nationaal Strategisch Plan (GLB) die als ondersteuning gaat werken voor de overgangsgebieden, en die mogelijk versterkt gaat worden met gelden uit het Transitiefonds Stikstof en Landelijk Gebied.
- Meedenken over concrete projecten in gebieden en hier lessen uittrekken, d.w.z. het organiseren van een leernetwerk in samenwerking met het bestaande leernetwerk van Programma Natuur en het programma LIFE IP All4Biodiversity.

6.1 Aanbevelingen vervolgproces

Voor het vervolgproces willen wij het volgende meegeven:

Een werkgroep met maatschappelijke organisaties en overheden is uniek

De samenstelling van de werkgroep is waardevol en uniek. Tijdens de overleggen bleek dat overheden en maatschappelijke organisaties elkaar kunnen informeren, elkaar scherp houden en ook van elkaar kunnen leren. Belangrijk is wel dat er binnen de werkgroep ruimte is om open van gedachten te wisselen en dilemma's en ideeën te delen en met elkaar te bespreken. Juist in het vervolgproces, waar we meer de diepte in zullen gaan en belangen een

sterke rol zullen gaan spelen. Daarbij adviseren wij om ten alle tijden de besluitvorming buiten dit proces te houden. Dat is aan de schil eromheen.

Doordenk de organisatie van de werkgroep

De werkgroep bestaat nu uit twee lagen: werkgroep smal en werkgroep breed. De werkgroep smal is betrokken en effectief. De samenstelling van de laatste werkgroep is fluïde. Dit is op zich geen probleem. Het heeft daardoor ook meer een informerende rol. Dit strookt mogelijk niet met de positie en betrokkenheid van sommige partijen. Hierbij denken we vooral aan de waterschappen en gemeenten die een unieke bijdrage leveren in een gebiedsproces. Daarnaast zijn er ook andere belanghebbenden in overgangsgebieden die oftewel een ruimtelijke claim hebben (energie, woningbouw) of medegebruiker zijn (bewoners, recreatie). Een directere betrokkenheid is ook in het belang voor het toekomstperspectief van het gebied omdat ze (potentieel) sociaal-cultureel en economisch drager zijn van het gebied, en dus ook een bijdrage kunnen leveren aan de oplossingen.

Geef de werkgroep (meer) status

De werkgroep heeft de afgelopen periode een erkende positie gekregen en is effectief gebleken naar de achterban en de verschillende beleidsprocessen. De werkgroep heeft een adviserende rol naar de overheden. Dit gaat verder dan een informerende en een raadplegende rol. Om de adviserende rol te verstevigen en op termijn uit te bouwen naar een coproducerende rol is het nodig dat de positie van de werkgroep geborgd is. Dit kan door erkenning van de bestuurders en besluitvormers van de positie van de werkgroep. Een strikte formalisering is nu niet nodig, mede omdat de beleidsprocessen en procesarchitectuur nog ongewis zijn.

Streef naar een ontspannen situatie

De opgaven in overgangsgebieden zijn immens, zowel in omvang als in tijd. De toekomst van de landbouw, de toestand van de natuur en de economische ontwikkeling in de rest van Nederland is in sterke mate afhankelijk van het succes in overgangsgebieden. Betrokken partijen zijn zich hiervan bewust. Dit heeft als risico bestuurlijke drukte en het dichtregelen van de oplossingsrichtingen. Het is de uitdaging van alle partijen om effectief en doelmatig te zijn in hun handelen. Maar het zou ons land ook sieren als we de overgangsgebieden als experimenteergebieden beschouwen om gezamenlijk een nieuw verhaal te maken over de relatie tussen landbouw en natuur. De afgelopen decennia zijn landbouw en natuur van elkaar vervreemd geraakt en hebben zich veelal gescheiden ontwikkeld. Met overgangsgebieden hebben we een nieuw construct bedacht. Dit geeft ook kansen om een nieuw pad te ontwikkelen met een landbouw- en natuurinclusieve inrichting gedragen door een verbindend gebiedsperspectief. Flexibiliteit, maatwerk, creativiteit, draagvlak en vertrouwen zijn de toverwoorden.

BIJLAGE 1: Bronnen

Biesmeijer, K. Klumpers, S., Visseren-Hamakers, I., Kleijn, D., Kwak, R. (2021). *Op weg naar Basiskwaliteit Natuur*.

Commissie Remkes (2020). *Niet alles kan overal*. Eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek over een structurele aanpak van stikstof op lange termijn.

Ebregt, A., de Greve, P. (2000). *Buffer Zones and their Management*. Policy and best practices for terrestrial ecosystems in developing countries.

ETS No. 104 (1982). *Convention of the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Conventie)*.

Methorst, J. (2021). *Verkenning Integrale Overgangszones*. Rapportage in samenwerking met de WUR en Staatsbosbeheer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021). *Kiezen én delen*. Advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Naar een Natuurinclusieve Ruimtelijke Inrichting rond Natura 2000-gebieden*.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Hoofdstuk overgangszones in programma stikstofreductie en natuurverbetering [concept]*.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, contourennota*. Uitgangspunten, contouren en vervolgstappen richting ontwerpprogramma.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *Beantwoording schriftelijk overleg natuur*. Kamerbrief 3 maart 2021.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). *Uitwerking managementmaatregelen melkveehouderij ten behoeve van stikstofreductie*.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). *Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak*. Kamerbrief 24 april 2020.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). *Beantwoording schriftelijke vragen over agroforestry*. Kamerbrief 15 juli 2020.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). *Gezamenlijk programma Natuur*. Kamerbrief 10 juli 2020.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). *Bos voor de toekomst*. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2021). *Ruimtelijk effect zonering emissiereducties landbouw*.

Ministerie van VROM (2008). *Jubileumboek 50 jaar Rijksbufferzones*. Speciale uitgave van het ministerie van VROM.

NAJK, Natuurmonumenten, LandschappenNL, netwerk GRONDig, Federatie Particulier Grondbezit, Unie van Bosgroepen, Boerennatuur (2020). *Gezamenlijk aan de slag met overgangszones*. Brief aan het ministerie van LNV.

Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB Nederland, Bouwend Nederland (2021). *Een duurzaam evenwicht*. Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030.

Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij.

Provincie Drenthe (2014). *Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014*.

Provincie Gelderland (2021). *Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025*.

Provincie Gelderland (2021). *Een hernieuwde balans tussen natuur en welvaart*. Communicatie GMS natuurmaatregelen overgangsgebieden.

Provincie Zuid-Holland (2021). *Toekomstverkenning Natuurinclusief! Zuid Holland*. Programma en projectplan

Rijk en provincies (2020). *Uitvoeringsprogramma Natuur*.

Scholten, M., Bakker, M., Jongeneel, R. (2021). *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering*. Essay op verzoek van het ministerie van LNV.

Stichting transitiecoalitie voedsel (2021). *Samen werken aan regie op ruimte*. Aanbevelingen aan het nieuwe kabinet voor de slag om ruimte en stikstof.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011). *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening*. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen.

BIJLAGE 2: Landschapswandeling

Aan de hand van een methode die ontwikkeld is door de Universiteit Utrecht genaamd 'De Zompige Paden' zijn gewenste toekomstbeelden en waarden van landschappen in overgangsgebieden onderzocht. Hierbij is als voorbeeld genomen het Binnenveld bij Wageningen. In drie groepen is voor dit landschap (recreatief landschap, productief grasland, bodem- en watersystemen) de verdieping opgezocht. Hoe zagen de overgangsgebieden eruit in de tijd van onze voorouders in 1852? Hoe ontwikkelen de landschappen en ons menselijk perspectief van de landschappen zich door de tijd heen? En hoe zien wij een wenselijke toekomst? Door fysiek door een landschap te wandelen en bij verschillende momenten stil te staan kunnen we een voorstelling te maken van verschillende tijdsmomenten en bijbehorende generaties. Ook het landschap krijgt een stem, zoals in onderstaand voorbeeld beschreven voor het bodem- en watersysteem:

Voorbeeld: de stem van het bodem- en watersysteem

1852

Ik voel me vrij. Mijn water heeft alle ruimte, stroomt van hoog naar laag, ik ga heel diep door de grond en laat mij zien waar ik wil. Mijn bodem voelt rustig. Het verleden komt naar voren in mij bijvoorbeeld in de podzolgrond waar je in de donkere lagen nog het landbouwgebruik van vroeger herkent. Of de kalkafzettingen uit de tijd dat hier zee was. De heides floreren als landbouwgrond en op mijn hogere zandgronden krijg ik af en toe wat mest als ik honger heb, maar ook niet te veel want daar word je dik van. De mensen maken wel gebruik van mij om van te drinken, eten van te maken om, dieren op te laten grazen zonder mij te veel te belasten.

Ik ben soms wat wild en woest waardoor de mensen soms bang voor mij zijn. Omdat ik dan ineens over het land aan kom zetten in de buurt van je huis, of het land overstroomt en de oogst wordt vernield.

1952

Ik word steeds meer als lastig ervaren door de mensen. Ze willen me weg hebben en sturen mij sneller naar de zee, door buizen onder de grond, weg met dat water denken de mensen zodat ze geen last van mij hebben. Nu kunnen ze lekker makkelijk de grond bewerken voor voedsel, veel voedsel voor de hele wereld, zodat niemand meer honger heeft. Dus ze willen dat ik overal hetzelfde word. Daarom geven ze mij heel veel te eten en middeltjes om te voorkomen dat ik ziek word. Maar eigenlijk maken ze mij (water en bodem) juist ziek. Ook kunnen ze nu op steeds meer plekken huizen op mij bouwen en wegen aanleggen op plekken die eerst te nat waren. Daardoor krijg ik steeds minder water.

2052

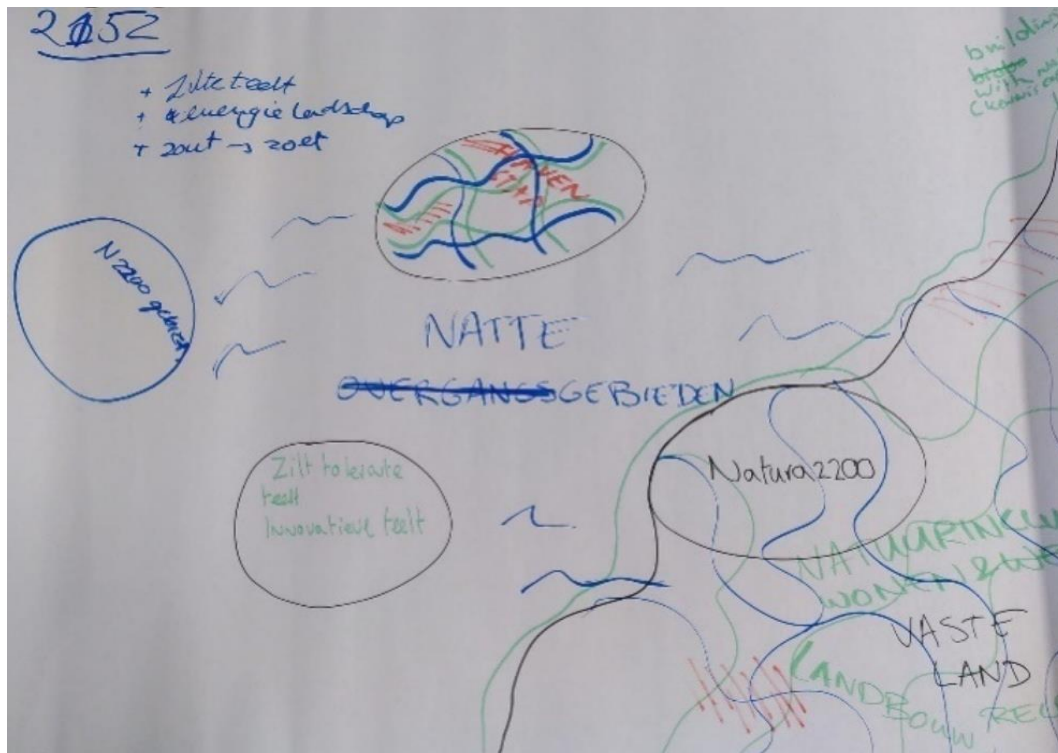
Ik voel me een stuk beter. Ik mag er weer zijn. Er is zijn dammetje geplaatst en sommige van de sloten zijn gedempt zodat ik in de buurt kan blijven en niet telkens naar de zee hoef. Als het heel erg regent dan is gelukkig genoeg plek voor mij om te schuilen en om uit te rusten. Ik stroom weer uitbundig door de stad, kinderen spelen in mij naast het huis, ze vinden het fijn om in mij af te koelen, de boeren zijn blij dat ik er ben zodat als het wat droger is ze van mij gebruik kunnen maken. Maar toch op sommige plekken ben ik wel steeds meer aanwezig en weten ze nog niet zo goed wat ze met me aan moeten. Eigenlijk heb ik nog meer ruimte nodig. De mensen bouwen niet meer op de plekken waar ik ook wil zijn en kiezen voor een andere plek of gaan de lucht in. En ze bouwen ook met materialen zodat ik wel daar kan blijven wachten. Maar mijn kwaliteit is nog niet altijd je van het, want in de grond zit nog zoveel vervuiling dat het wel even duurt voordat ik schoon word. En dan heb je natuurlijk de interne concurrentie tussen mijn broer en ik, tussen zoet en zout. Mijn broer Zout wordt steeds sterker dus als zoet water moet ik me steeds meer terugtrekken naar boven.

2152

Mijn broer, het zoute water, heeft steeds meer terrein gewonnen. De mensen wonen nu op eilanden in de zoute zee. En ik als zoet systeem ben me gaan terugtrekken op de hogere plekken. Wel kunnen jullie nu van zout- zoet water maken zodat jullie mij ook niet heel diep hoeven weg te halen. De bodem staat nu ook vaak onder water, de vruchtbaarste gronden zijn lekker nat geworden. Dus ik word vooral gebruikt voor wonen, recreëren in de natuur en het groen. En soms nog een beetje landbouw. Maar ik heb alle ruimte gekregen in de lage gebieden zoals rondom de rivieren, hier in het Binnenveld en in het Groene Hart en jullie letten er goed op dat ik niet meer ziek word.

Door deze exercitie zijn we ook tot drie mogelijke toekomstbeelden gekomen, specifiek gericht op de verre toekomst in 2152. Onderstaande beschrijvingen en tekeningen dienen ter inspiratie.

Toekomstbeeld 1: overgangsgebieden bodem en watersystemen



In 2152 staat een deel van Nederland onder water; we moeten ons aanpassen aan de veranderde situatie.

De afgelopen jaren hebben we geïnvesteerd in groenblauwe dooradering van onze landschappen, overal is ruimte voor natuur en voor water. Ook zijn de verschillende gebruiken van ons landschap natuurinclusief: natuurinclusieve landbouw, natuurinclusief wonen en natuurinclusief recreëren is het nieuwe normaal. In die zin bestaan overgangsgebieden niet meer zo expliciet zoals we ze in de 21^{ste} eeuw vorm hebben gegeven tussen intensieve landbouwgebieden en natuurgebieden. Heel Nederland is een overgangsgedebied geworden

Voor de kust liggen eilanden, waar ruimte is voor verschillende (innovatieve) gebruiken, zoals zilte teelt of energievoorziening, wederom gecombineerd met natuur. Ook hier zien we de groenblauwe dooradering terug.

De Nederlandse handelsgeest die we door de tijd hebben zien ontwikkelen, bijvoorbeeld tijdens de VOC-tijd en later in onze sterke rol binnen de landbouwexport, heeft zich verder ontwikkeld. Inmiddels exporten we vanuit Nederland vooral kennis; kennis over natuurontwikkeling, over voedselvoorziening en over leven met het water.

Toekomstbeeld 2: overgangsgebieden productief grasland

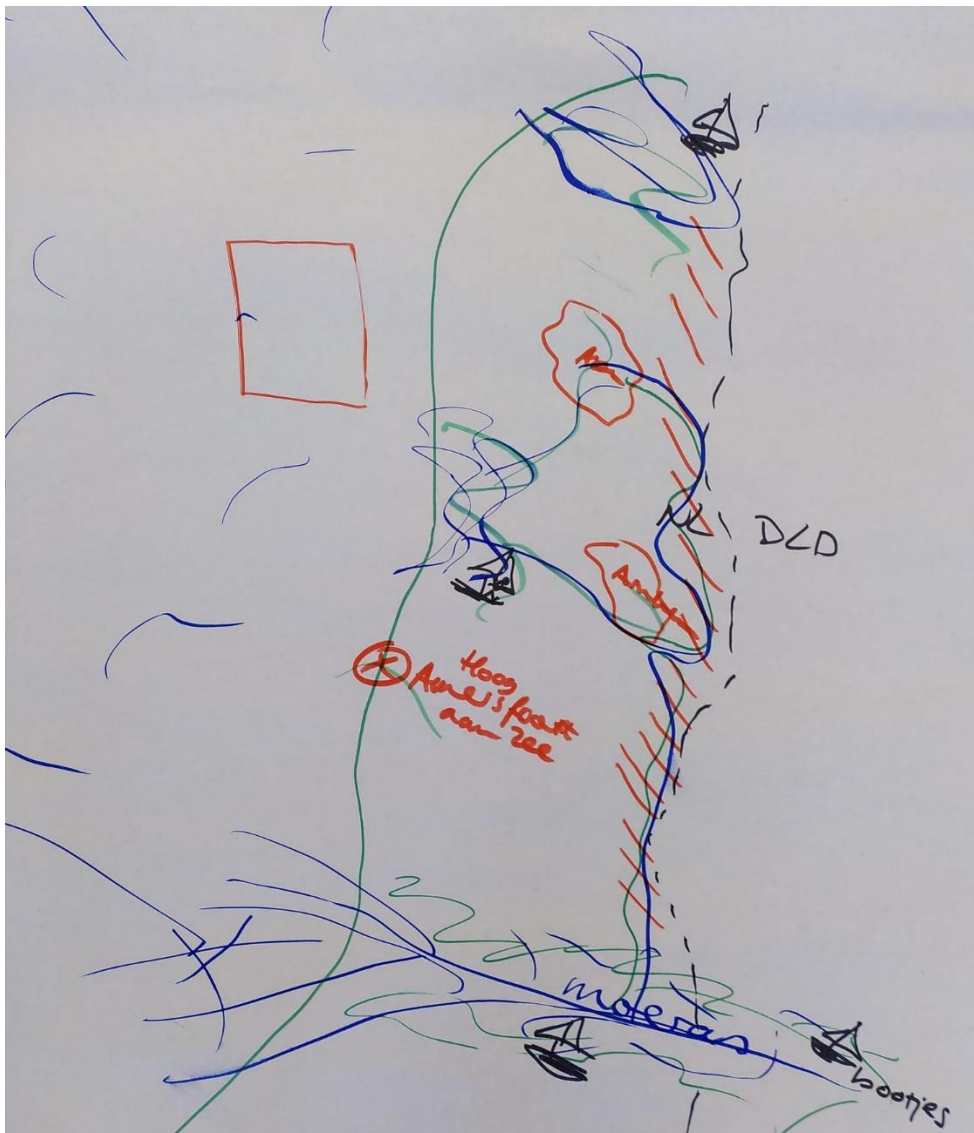


In 2152 is de intensieve landbouw een luxeproduct geworden: we produceren vooral landbouwproducten met een hoge toegevoegde waarde. We zijn afgestapt van de bulkproductie. Deze vindt elders in de wereld plaats. Alleen daar waar het land specifiek geschikt is voor intensieve landbouw vindt dit plaats. Daarnaast wordt een deel van ons voedsel geproduceerd in high tech systemen, zoals verticale landbouwsystemen. Deze vinden we terug in de steden rondom het Binnenveld. Ook de campus van Wageningen is high tech ingericht.

Het kanaal de Grift is vormend voor het landschap en de inrichting hiervan beweegt mee met de natuur. Daarnaast is er een groenblauwe dooradering in het landschap, waarmee de verbinding met de Grift ook plaatsvindt.

Om de kern van het natuurlandschap heen vinden we Community Supported Agriculture (CSA), een nichemarkt voor mensen die zelf betrokken willen zijn bij hun voedselvoorziening.

Toekomstbeeld 3: overgangsgebieden recreatief landschap



In 2152 staat de helft van Nederland onder water. Het is spannend om te kijken wat er gebeurt op de grens van land en water; dit is waar de overgangsgebieden nu zijn. De bevolking van Nederland is naar de Oostkant getrokken, waar het stedelijk gebied groen-blauw dooraderd is.

Het moeras in het kustgebied is het recreatielandschap waar mensen in hun vrije tijd naartoe trekken. Daarnaast heeft dit gebied tegelijkertijd ook een functie voor de voedselvoorziening.

Voor het 'ongewisse' wat we nu nog niet kunnen voorzien is een rood blok in het toekomstbeeld opgenomen. Dit kunnen bijvoorbeeld bijzondere technische ontwikkelingen zijn.