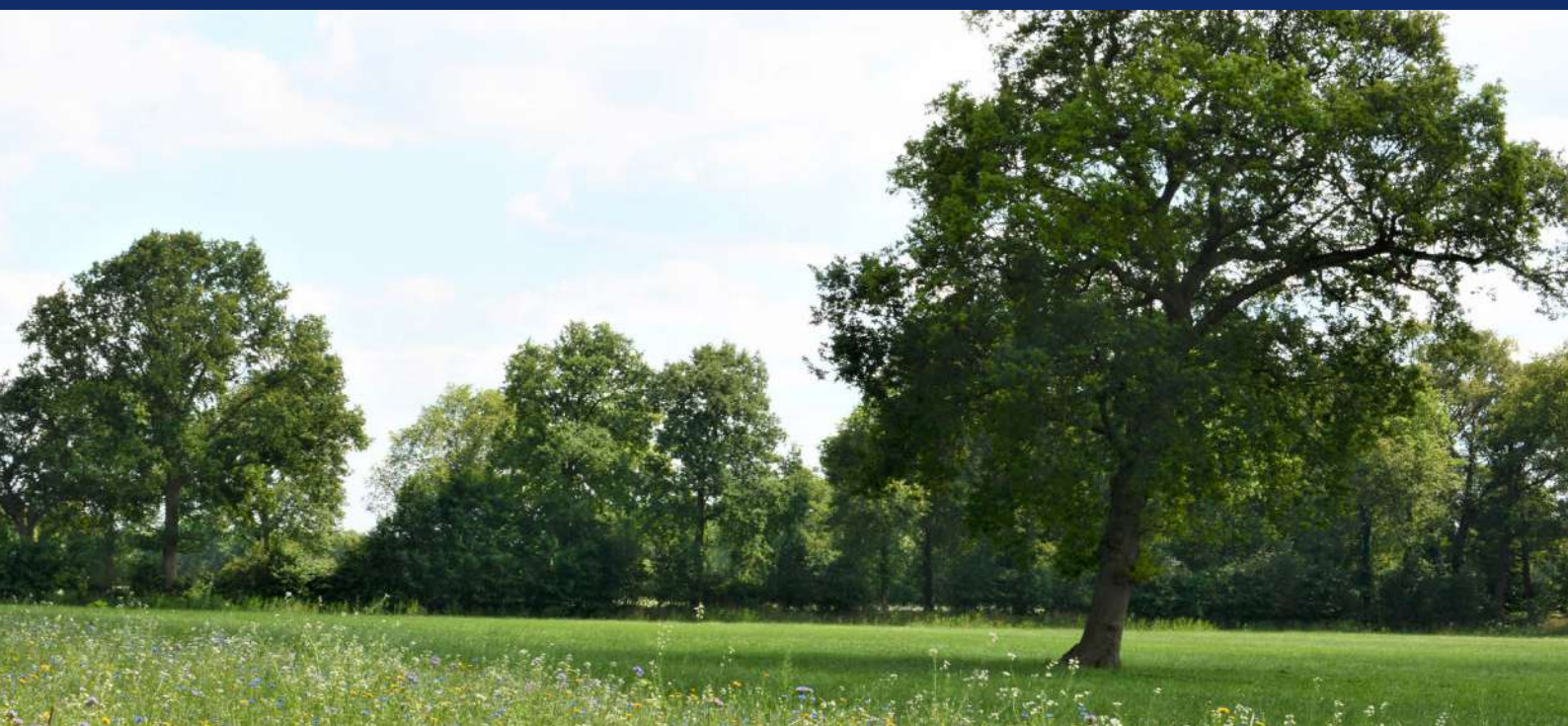


December 2023

Eindrapportage

GLB-pilot Boeren binnen en nabij Natura 2000-gebieden in Overijssel



Inhoudsopgave

	Lessen uit de pilot	3
1	De pilot in een notendop	5
2	Lessen: een gedragen gebiedsproces	10
3	Lessen: extensivering mogelijk maken	14
4	Lessen: agrariërs ondersteunen in een transitie naar duurzame landbouw	19
5	Conclusie van de GLB-pilot	23



Europees Landbouwfonds
voor Plattelandsontwikkeling:
Europa investeert in zijn platteland



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Bij dit project is sprake van steun vanuit ELFPO.





Lessen uit de pilot

In Overijssel liggen verschillende Natura 2000-gebieden. De beleidsdoelen voor deze Natura 2000-gebieden hebben gevolgen voor de agrariërs in en om het gebied. De onduidelijkheden en onzekerheden rond het beleid worden door veel agrariërs als bedreigend ervaren, vanwege het ontbreken van toekomstperspectief. Met dit onderwerp hebben de drie Agrarische Natuur Collectieven in Overijssel van 2021 tot en met 2023 de GLB-pilot “Boeren binnen en nabij Natura 2000-gebieden in Overijssel” uitgevoerd. Hierbij is samen met deelnemende agrariërs en enkele riettelers verkend hoe de (agrarische) bedrijven rondom drie Natura 2000-gebieden kunnen bijdragen aan maatschappelijke doelen en welk effect dat heeft op agrarische bedrijfsvoering. Ruim twee jaar na de start van de pilot kan de balans worden opgemaakt. Hieronder staan de aanbevelingen uit deze pilot, gericht aan overheden die aan de slag gaan met gebiedsprocessen. De toelichting op deze aanbevelingen vindt u in de daarop volgende hoofdstukken.

Zorg voor een breed gedragen gebiedsproces

- Zorg voor duidelijke communicatie rondom Natura 2000 en benoem expliciet wanneer er geen antwoorden zijn of iets onvoldoende helder is.
- Zorg voor duidelijke kaders waarbinnen de gebiedspartijen met elkaar in gesprek kunnen gaan.
- Neem de sociaaleconomische aspecten op in de doelstellingen van een gebiedsproces, gelijkwaardig aan de doelen die worden gesteld op het gebied van milieu en natuur.
- Zet procesbegeleiders en erfcoaches in om op een professionele wijze vorm en inhoud te geven aan de sociaaleconomische aspecten binnen het gebiedsproces en hier een coördinerende en verbindende rol te kunnen spelen.
- Maak in een gebiedsproces gebruik van bestaande samenwerkingen tussen agrariërs en faciliteer nieuwe samenwerkingsverbanden. Collectieven kunnen hierin een verbindende rol spelen.
- Zorg dat agrariërs voldoende de tijd krijgen om veranderingen stapsgewijs in de agrarische bedrijfsvoering te kunnen doorvoeren.

Geef agrariërs voldoende mogelijkheden om te extensiveren

- Breng als overheid de kosten van extensivering in de agrarische sector zorgvuldig in kaart. Financiële instrumenten zijn noodzakelijk, zowel tijdens de transitieperiode als structureel.
- Zorg voor rendabele vergoedingen voor natuurbeheer rondom Natura 2000-gebieden als aanvulling op het verdienvermogen van de boer. Ook is het wenselijk riettelers (regelmatig ook deels agrariër) te ondersteunen met hogere SNL-, beheer- of vaarvergoedingen.
- Faciliteer laagdrempelige en langdurige samenwerkingsverbanden met terrein beherende organisaties.
- Ondersteun verbreding van bedrijfsvoering door het aanpassen van belemmerende wetgeving voor meervoudige inkomstenbronnen.

Ondersteun met beleidskeuzes in een transitie naar duurzame landbouw

- Onderzoek samen met banken hoe de financieringslast verminderd kan worden, zodat agrariërs meer ruimte hebben om veranderingen in bedrijfsvoering te doen.
- Verschaf duidelijkheid over maatschappelijke doelen, zodat agrariërs de juiste keuzes kunnen maken.
- Zorg voor een samenhangend geheel aan beleidsinstrumenten, waarbij stimulerende en regelgevende maatregelen gelijktijdig worden ingezet.
- Betrek agrariërs bij het inrichten van beleidsinstrumenten.
- Voer bodemanalyses uit om te onderzoeken of bemesting wenselijk is, niet alleen om de bodem in evenwicht te brengen, maar ook om de natuurdoelen te bevorderen.
- Maak passende bemesting mogelijk voor extensief beheerde percelen in of rondom Natura 2000-gebieden.
- Maak mestwetgeving duidelijk en ondersteunend aan kringlooplandbouw.
- Zorg voor heldere wetgeving rondom de status en het gebruik van bokashi en organische reststromen.
- Stimuleer systemen voor vaste mest.
- Zorg voor experimenteerruimte en kennisontwikkeling.
- Zorg dat stoppersregelingen voor veehouders daadwerkelijk aantrekkelijk zijn.
- Zorg dat de grond van stoppers naar blijvende agrariërs gaat, zodat extensiveren voor blijvende agrariërs mogelijk wordt, bijvoorbeeld via pachtwetgeving of de oprichting van een grondbank.
- Houd rekening met het natuurlijk verloop van stoppende boeren en de daaraan gekoppelde afname in vee en breng behaalde resultaten in kaart.

Input voor beleidsinstrumenten

Onderstaand zijn de aanbevelingen voor beleidsinstrumenten die in dit rapport staan samengevat:

- Enige bemesting toestaan op natuurgrasland, landschapsgrond en bufferzones beekdalen.
- Rendabele vergoedingen (SNL) voor natuurbeheer.
- Een goede stoppersregeling.
- Grondbank oprichten om grond van stoppers bij blijvers te krijgen voor extensivering.
- Pachtwetgeving aanpassen zodat er duurzame pachtrelaties ontstaan
- Mestwetgeving ondersteunend aan kringlooplandbouw maken.

Het is wenselijk de verschillende onderdelen van het GLB breder in te zetten rondom Natura 2000-gebieden:

- Meer openstelling van ANLb rondom Natura 2000-gebieden.
- GLB hectaretoeslagen openstellen voor rietteelt of de beheervergoeding verhogen voor rietteelt.
- Een samenwerkingsregeling waarin TBO's en agrariërs langjarig en in goede overeenstemming kunnen samenwerken.
- GLB onderdelen Wettelijke en/of natuurlijke beperkingen mogelijk maken voor overgangsgebieden Natura 2000. Deze efficiënte mogelijkheid heeft een hoge impact op agrariërs en een hoge potentiële bijdrage aan doelen voor het Natura 2000-gebied.
- Innovatie- en transitieregeling inzetten om veranderingen in bedrijfsvoering mede te financieren/overbruggen.
- Follow-up projecten om langere tijd technische en biologische innovaties te testen en effecten te kunnen meten.



1

De **pilot** in een notendop



1.1 Aanleiding

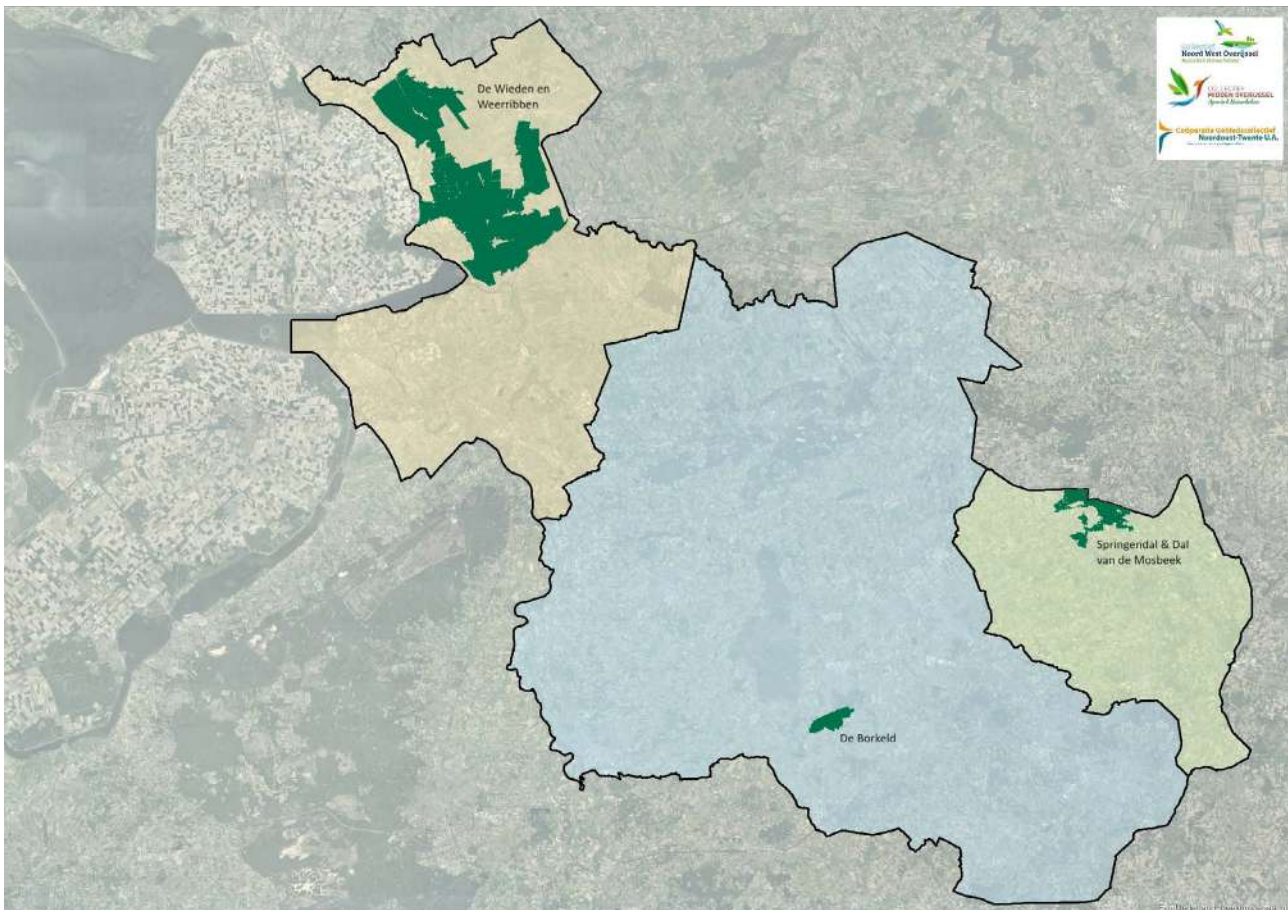
Van 2021 tot en met 2023 hebben de drie Overijsselse Agrarische Natuur Collectieven de GLB-pilot “Boeren binnen en nabij Natura 2000-gebieden in Overijssel” uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar mogelijkheden voor de toekomst voor boerenbedrijven in en rondom drie Natura 2000-gebieden in de provincie: ‘De Wieden’ en ‘Weerribben’, ‘De Borkeld’, en ‘Springendal & Dal van de Mosbeek’. Voor agrariërs binnen en in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden is het op dit moment moeilijk in te schatten wat de toekomst is van hun bedrijf onder invloed van de gebiedsopgaven.

De focus lag in de pilot op het onderzoeken van mogelijkheden om het verdienmodel van de bedrijven te versterken, en tegelijkertijd bij te dragen aan natuur- en wateropgaven rondom de Natura 2000-gebieden. Aan de pilot hebben in totaal vijftien agrariërs, twee riettelers en een agrariër/rietteler meegewerkt. De agrarische bedrijven omvatten melkveehouders, vleesveehouders en een kippenhouder met akkerbouw. Deze rapportage geeft inzicht in de projectresultaten en leerpunten.

1.2 Doelstelling

Deze GLB-pilot had als doel een structuur en draagvlak te creëren voor het optimaal in- en toepassen van GLB-instrumentarium, waarmee maatregelen gestimuleerd worden die bijdragen aan de realisatie van Natura 2000-doelstellingen en die bijdragen aan het toekomstperspectief voor agrariërs rond Natura 2000-gebieden.





Kaart 1 - Werkgebieden van de Collectieven en de ligging van de Natura 2000-gebieden.

1.3 Uitvoering

De pilot is uitgevoerd door Agrarische Natuur Collectief Noordwest Overijssel (CNWO), Collectief Midden Overijssel (CMO) en Gebiedscollectief Noordoost Twente (GCNOT). De agrarische collectieven zijn coöperaties van (hoofdzakelijk) agrariërs die voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) de schakel tussen de overheid en de deelnemers aan ANLb zijn. In totaal zijn circa 850 agrariërs en particulieren in het buitengebied van Overijssel, verdeeld over alle Overijsselse gemeenten, aangesloten bij deze Collectieven. Naast ANLb voeren de Collectieven projecten uit op het gebied van natuur en landbouw.

Tijdens verschillende stadia van het proces is de samenwerking gezocht met een consortium van de volgende drie partijen: het Louis Bolk Instituut, CLM Onderzoek en Advies en Aequator Groen + Ruimte. Andere betrokken partijen waren: Bij de Oorsprong, Plettenburg Luchtbehandeling, Stichting Stimuland en Vitaland. In het project is sociaaleconomische monitoring uitgevoerd door Christel van Raaij, een zelfstandig adviseur op het gebied van communicatie, coaching en projectleiding.

Uitgevoerde activiteiten

Binnen de pilot zijn de volgende producten geleverd:

- Projectplan
- 3 gebiedsplannen
- 18 bedrijfsplannen
- 9 datasets
- 3 tussenrapportages
- Veldmaatregelen
- Notities, met o.a. tussentijdse beleidsaanbevelingen
- 9 flyers
- Eindrapportage
- 90 bijeenkomsten
- 6 excursies
- 5 artikelen
- 4 lezingen
- 3 webpagina's
- Film

De Collectieven hebben elk een Natura 2000-gebied geselecteerd, waar aangrenzende agrariërs voor uitdagingen staan vanwege de gebiedsopgaven. CNWO is hierbij aan de slag gegaan met 'De Wieden' en 'Weerribben', CMO met 'De Borkeld', en GCNOT met 'Springendal & Dal van de Mosbeek'. Voor alle gebieden zijn keukentafelgesprekken gevoerd met potentiële deelnemers, waarbij de pilot is besproken en de problemen waar de agrariërs tegenaan lopen zijn doorgenomen. Voor elk gebied zijn zes deelnemers bereid gevonden om deel te nemen aan de pilot. Hierna zijn voor elk gebied gebiedsplannen opgesteld.

Vervolgens zijn er gebiedsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij diverse thema's aan bod kwamen. Een voorbeeld hiervan is het verkennen van mogelijkheden in natuurbeheer, zoals het zelf beheren van natuurgaslanden en samenwerking met terrein beherende organisaties (TBO's). Daarnaast zijn er afstemmingsbijeenkomsten gehouden met partijen in het gebied, waarbij werd besproken welke bijdragen zij kunnen leveren aan de gestelde doelen en samenwerkingen. Ook zijn er veldexcursies georganiseerd om concrete veldmaatregelen te bekijken en een beter begrip van de bodem te ontwikkelen.

Vervolgens is er in overleg met elke deelnemer een bedrijfsplan opgesteld aan de hand van een format. Het format bevatte een lijst met potentiële maatregelen en kengetallen met een algemene toelichting. Op basis van een inputgesprek zijn mogelijke ideeën en richtingen genoteerd, waarbij ook ambitieuze maatregelen zijn opgenomen, die in hoge mate bijdragen aan doelen en een grote impact hebben op bedrijfsvoering. Deze maatregelen zijn voor de individuele bedrijven met kengetallen doorgerkend. Voor elk gebied is er een samenvatting gemaakt van de uitkomsten van deze bedrijfsplannen en is er een terugkoppelingsbijeenkomst georganiseerd.

Gedurende de pilot zijn tussentijdse rapportages en bevindingen opgesteld en gedeeld. Ook heeft er een sociaaleconomische monitoring plaatsgevonden, waarbij er groepsgesprekken en individuele gesprekken zijn gevoerd met de deelnemers.



Veldmaatregelen in de pilot 'Boeren binnen en nabij Natura 2000-gebieden in Overijssel'

Binnen de pilot zijn op achttien boerenbedrijven en rietteeltbedrijven veldmaatregelen uitgevoerd. Dit betreft managementmaatregelen, waaronder bemestingsmaatregelen en het uitproberen van nieuwe teelten. De maatregelen zijn hieronder gegroepeerd.

Managementmaatregelen

- Verlagen ruw eiwit in rantsoen
- Uitbreiden beweiding
- Toepassen schraapsel uit natuurgebied voor bodemverbetering

Bemestingsmaatregelen

- Verlagen kunstmestniveau
- Water toevoegen aan de mest
- Toepassen ruige mest
- Mestbehandeling met micro-organismen en koolstof
- Bemesting meer gericht op herstellen balans in de bodem en het voeden van de bodem
- Gebruik en verwerking van organische stromen uit bijvoorbeeld natuurgebieden voor verbetering van bodemkwaliteit en waterbergend vermogen

Teeltmaatregelen

- Teelt van graan en/of voederbieten voor eigen krachtvoer
- Toepassen groenbemester
- Niet-kerende grondbewerking en/of ondiep ploegen
- Kruidenrijk grasland en/of grasklaver
- Mengteelt

Met name de veldmaatregelen kruidenrijk grasland, gras-klaver en compost worden als positief ervaren door de deelnemers. Deze maatregelen zijn goed in de bedrijfsvoering in te passen, dragen bij aan de gebiedsdoelen en zijn financieel haalbaar.

De Natura 2000-gebieden in vogelvlucht

Natura 2000-gebied De Borkeld is gelegen tussen Hellendoorn en Lochem.

Het gebied is gevarieerd door gradiënten in hoogte en door verschillen tussen zandige, ijzerhoudende, lemige en venige bodem. De vegetatie in het gebied bestaat aan de randen uit heide, jeneverbesstruweel en bos. In het centrale deel van het gebied ligt een voormalig hoogveen, een strook natte heide en een groot droog heidegebied. Het leemkuilengebied is deels vergraven en deels onvergraven. Als gevolg hiervan bestaat het uit een kleinschalig patroon van heischrale graslanden en natte heide, omgeven door bos. In het gebied zijn de laatste jaren uitgebreide natuurherstelwerkzaamheden uitgevoerd.

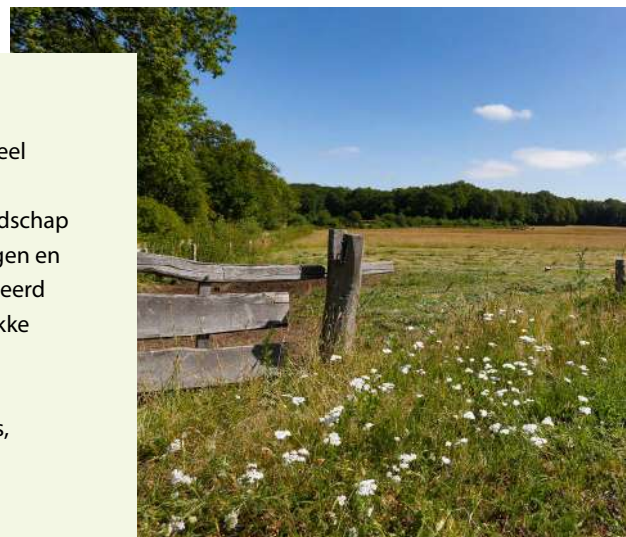


De Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben vormen een ten dele vergraven veengebied in de kop van Overijssel.

De Wieden en Weerribben zijn aangrenzende natuurgebieden en vormen samen het Nationaal Park Weerribben-Wieden. De Weerribben bestaat grotendeels uit petgaten en legakkers. De Wieden bevat naast petgaten en legakkers ook meren, natte graslanden, trilvenen en moerasbos. Alle successiestadia van open water tot en met moerasheide en veenbos zijn aanwezig. Mede door de betrekkelijk late verving weerspiegelen ze nog veel van de oorspronkelijke gebiedsopbouw. Het huidige landschap met een karakteristiek patroon van petgaten en legakkers is ontstaan door het afgraven van veen voor de turfwinning. Toen rond 1920 de turfwinning niet meer rendabel was, schakelde de lokale bevolking geleidelijk over op rietteelt. In 1919 werd het Stroink gemaal bij Blokzijl gebouwd om het waterpeil in Noordwest Overijssel onder controle te krijgen. Hierdoor werden de rietlanden minder nat, waardoor het verlandingsproces versnelde en ruigtekruiden het riet doorgroeyden.

Het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek ligt op de stuwwal van

Ootmarsum. Het gebied dankt zijn grote verscheidenheid voor een groot deel aan het aanwezige reliëf met opgestuwde heuvelruggen, waarin een aantal erosiedalen is uitgeschuurd. In de dalen is het oude kleinschalige cultuurlandschap met een afwisseling van bos, heide en beekjes herkenbaar. Keileem afzettingen en glauconiethoudende kleien in de ondergrond maken het gebied zeer gevarieerd en rijk aan bronnen. In het Springendal, het dal van de Mosbeek en Hazelbekke zijn natte schraalgraslanden (waaronder kalkmoeras en trilveenvegetaties), bronnetjesbos, jeneverbesstruweel, droge en vochtige heiden en heischrale graslanden te vinden. De graslanden en heiden worden afgewisseld met bos, struweel en houtwallen.



2

Lessen: een gedragen gebiedsproces





Een gedragen gebiedsproces vormt een belangrijke basis voor de transitie naar een meer natuurinclusieve landbouw. Dit hoofdstuk gaat in op lessen die in de pilot naar voren kwamen over het gebiedsproces. Paragraaf 2.1 beschrijft de ervaringen van de deelnemers bij de verschillende stappen in de pilot. Ook worden de aandachtspunten uit de eerste ronde van de sociaaleconomische monitoring beschreven. In paragraaf 2.2 worden er concrete aanbevelingen gedaan ten aanzien van het faciliteren van een gedragen gebiedsproces.

2.1 Pilotervaringen

Gebiedsbijeenkomsten beginfase

De gebiedsbijeenkomsten in de beginfase van de pilot leverden verschillende inzichten en resultaten op, waaronder het belang van monitoring. Monitoring verschaft inzicht en duidelijkheid over de locatie en de mogelijkheden om bij te sturen. Daarnaast kwam duidelijk naar voren dat het belangrijk is dat het leveren van ecosysteemdiensten en natuurbeheer wordt vergoed tegen realistische tarieven. Hoewel terrein beherende organisaties aangeven bereid te zijn bij te dragen en samen te werken, stellen zij ook dat zij financieel beperkte middelen hebben en dat de beschikbaarheid van grond beperkt is.

Opstellen individuele bedrijfsplannen

In de pilot zijn maatregelen eerst op bedrijfsniveau en daarna op gebiedsniveau besproken. De deelnemers beoordeelden deze aanpak als positief. Door deze aanpak werd inzichtelijk waar individuele bedrijven tegenaanlopen. Het feit dat het persoonlijke gesprek werd aangegaan, werd door de agrariërs als positief gezien. Ze hadden hierdoor het gevoel dat er met hen werd meegedacht en dat er mét hen, in plaats van over hen, gesproken werd. Dit bevordert het vertrouwen in de samenwerking. Deze aanpak, waarbij individuele

gesprekken worden gevoerd over het bedrijf(s)plan van de ondernemer, kan een waardevol onderdeel vormen binnen een gebiedsproces.

De bedrijfsplannen gaven de agrariërs inzicht in de financiële gevolgen van een aanpassing in de bedrijfsvoering richting bijvoorbeeld extensivering, natuurbeheer of technische innovatie. Veel deelnemers hadden voorafgaand aan de deelname het beeld dat extensivering veel geld kost. Ze wilden dit graag breder onder de aandacht brengen. Dat de deelnemers maatregelen wilden laten onderzoeken, betekent dus niet dat ze de maatregelen ook willen (of kunnen) toepassen.

Ondanks dat de aanpak in de basis als positief werd ervaren, waren er ook kritische reacties op de inhoud van de bedrijfsplannen. In de sociaaleconomische monitoring kwam naar voren dat sommige boeren een mismatch ervoeren tussen de geboden ondersteuning in de bedrijfsplannen en de eigen behoeften. Zo bood elk bedrijfsplan een samenvatting van opties met berekening op hoofdlijnen, maar ontbrak soms de benodigde concreetheid en volledigheid. Hoewel de plannen deelnemers inzicht gaven in mogelijkheden voor stikstofreductie, bleven het slechts hoofdlijnen, waardoor de werkelijke mogelijkheden en effecten voor hun bedrijf niet altijd helder waren. De verstrekte informatie sloot daardoor onvoldoende aan bij de individuele ondernemer en de specifieke bedrijfssituatie.

Terugkoppeling in gebiedsbijeenkomsten

Uit de gebiedsbijeenkomsten bleek dat de deelnemers de verschillende maatregelen anders beoordelen. Sommige maatregelen werden gezien als realistisch, andere maatregelen als meer theoretisch. Dit had te maken met de inpasbaarheid, impact van de maatregelen en de mate waarin een maatregel in het verlengde van de huidige bedrijfsvoering ligt. Bij veel maatregelen kwamen er op individueel niveau praktische bezwaren naar voren. Zo is het voor iemand die recent heeft geïnvesteerd in een nieuwe stal financieel vaak niet haalbaar om te investeren in een emissiearme vloer.

Ook bleek in de gebiedsbijeenkomsten dat agrariërs, overheden en gebiedspartijen anders denken over de toekomstige bedrijfsvoering. De gesprekken tijdens deze bijeenkomsten hielpen om deze verschillende ideeën op tafel te krijgen en te begrijpen wat praktisch mogelijk is binnen de bedrijven. Het ging daarbij niet alleen over kosten, maar ook over de bredere impact op de bedrijfsvoering en de persoonlijke situatie van de boeren.

Sociaaleconomische monitoring

In januari 2023 zijn met de deelnemende agrariërs per gebied groepsgesprekken gevoerd over de sociaaleconomische ontwikkelingen. Er was op dat moment nog geen zekerheid over de invloed van het wegvallen van derogatie, geen beeld bij de deelname aan verschillende GLB-instrumenten en geen duidelijkheid over het stikstofbeleid.

Tijdens groepsgesprekken in Springendal & Dal van Mosbeek werden vragen, frustraties en zorgen gedeeld. Ook persoonlijke verhalen over de druk die agrariërs ervaren en de impact hiervan op hun mentale en fysieke gezondheid kwamen aan bod. De agrariërs voelen zich niet gehoord en niet serieus genomen door de langdurige onzekerheid. Dit leidt tot stress, frustratie, neerslachtigheid en terugtrekken op eigen erf. De wisselende signalen en besluiten van overheden maken dat er geen vertrouwen meer is. De agrariërs staan open voor een andere manier van ondernemen, mits er meer zicht is op het hoe en waarom.

Bij De Wieden en Weerribben werd er eveneens een groepsgesprek gevoerd met de deelnemers uit het gebied. Hieruit bleek dat er behoefte is aan een duidelijke rode draad in kaders waarbinnen gewerkt kan worden vanuit eigen regie. Inzicht in het effect van maatregelen op stikstof en een financiële berekening zijn volgens de deelnemers

belangrijke voorwaarden om in beweging te komen. Ook gaven de deelnemers aan dat ze het belangrijk vinden dat er logische verbanden zijn tussen activiteiten in het gebied en dat dit stimulerend kan zijn in het aannemen van alternatieve werkwijzen.

Ook bij De Borkeld kwam de frustratie over en weerstand tegen overheidsbeleid sterk naar voren tijdens de groepsgesprekken. Ondernemers staan wat betreft investeringen in bedrijfsontwikkeling en verduurzaming in de wacht, omdat ze niet weten waar ze aan toe zijn. Onzekerheid en het gebrek aan perspectief leidden tijdens de gesprekken tot scherpe en constructieve discussies.

Uit de sociaaleconomische monitoring blijkt dat er behoefte is aan duidelijke communicatie over de verwachtingen voor de landbouw rondom Natura 2000-gebieden. Als er geen antwoorden zijn of iets onvoldoende helder is, dan kan dit ook worden gecommuniceerd. Verder is het van belang dat er naar de persoonlijke verhalen van ondernemers wordt geluisterd, zodat zij zich gehoord voelen. Ook is er behoefte aan ondersteuning in het inzichtelijk maken van de (on)mogelijkheden in de bedrijfsvoering en te focussen op datgene waar ze wel invloed op hebben.

Tot slot is het belangrijk om alert te zijn op de mentale en fysieke problemen die agrariërs ervaren. Als dat nodig is, is het belangrijk om door te verwijzen naar passende hulp. Meer aandacht voor de individuele sociaaleconomische gevolgen van beleid en de invloed op mentale weerbaarheid van de agrariër is nodig. De verwachting is dat dit helpt om sneller stappen in transitie te maken.





2.2 Aanbevelingen

Aandacht voor sociaaleconomische gevolgen van de landbouwtransitie vormt een belangrijke basis voor het gebiedsproces. Het erkennen van persoonlijke en emotionele aspecten is hierbij van belang. Agrariërs willen zich gehoord en serieus genomen voelen. Daarnaast zijn er in een gebied vaak al veel bestaande samenwerkingsverbanden. Binnen deze netwerken bestaat motivatie en kennis om gezamenlijk te werken aan gebiedsopgaven en de leefbaarheid van een gebied. Voor gebiedsprocessen is het van belang dat overheden aanhaken bij bestaande netwerken (waaronder het netwerk van de Collectieven) en nieuwe netwerken faciliteren. Zo is de individuele agrariër beter vertegenwoordigd en heeft de overheid een duidelijke gesprekspartner.

Duidelijke communicatie is cruciaal, ook over onduidelijkheden. Procesbegeleiders en erfcoaches kunnen helpen om op een professionele wijze vorm en inhoud te geven aan de sociaaleconomische aspecten binnen het gebiedsproces. Dit wordt nog meer versterkt door

sociaaleconomische aspecten als doelstellingen op te nemen in een gebiedsproces, gelijkwaardig aan de doelen die er worden gesteld op het gebied van milieu en natuur. Transitie in de bedrijfsvoering duurt lang. Er is tijd nodig voor de veranderingen die de opgaven eisen van de landbouw. De maatregelen waarover in het gebiedsproces wordt gesproken, zijn doorgerekend om inzicht te krijgen in de effecten op doelen en op bedrijfsvoering. De pilot-deelnemers gaven aan dat de bedrijfsplannen die zijn opgesteld door diverse redenen nu niet uitgevoerd kunnen worden. Zo zijn de effecten van de maatregelen groot en er zijn nu geen voldoende financiële middelen en instrumenten beschikbaar voor deze veranderingen. Er is visie in beleid nodig op de lange termijn. Op de korte termijn zijn instrumenten nodig om stapsgewijs bedrijfsvoering te kunnen aanpassen. Ook voor kennisopbouw en planvorming op bedrijfsniveau is tijd nodig. Dit staat bijvoorbeeld haaks op de Samenwerkingsregeling van LNV waarin bedrijfsvoeringen direct en volledig moeten extensiveren om deel te nemen, terwijl de regeling slechts enkele jaren loopt.

3

Lessen: extensivering mogelijk maken





Naast het faciliteren van een gedragen gebiedsproces (hoofdstuk 2) is het nodig om agrariërs realistische mogelijkheden te bieden om te extensiveren. Paragraaf 3.1 gaat in op het effect van potentiële maatregelen op ammoniakemissie. Paragraaf 3.2 beschrijft de bedrijfseconomische gevolgen van potentiële maatregelen. Paragraaf 3.3 beschrijft aanbevelingen ten aanzien van extensivering.

3.1 Potentiële reductie ammoniakemissies

Voor de deelnemende melkveebedrijven in de drie Natura 2000-gebieden zijn de effecten van maatregelen als meer grond of minder vee op ammoniakemissie berekend op basis van kengetallen. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat deze kengetallen zijn gebruikt om een beeld te vormen en niet om een exacte weergave te geven van de praktijkuitkomsten. Onderstaande tabel geeft per bedrijf weer wat de afname van ammoniakemissie kan zijn bij de afschaffing van derogatie, de krimp van de veestapel en overige maatregelen uit de bedrijfsplannen (zie 2.3). De agrariërs zagen dit graag doorgerekend, juist omdat ze dit soort maatregelen niet als realistisch zien.

Naast melkveebedrijven namen er ook een vleesveebedrijf en een pluimveebedrijf deel aan de pilot. Voor het pluimveebedrijf waren er mogelijkheden voor emissiereductie door het nemen van technische stalmaatregelen. De reductie van emissie speelde op het vleesveebedrijf minder. Uitdagingen met betrekking tot het creëren van een duurzame toekomst van het bedrijf, zoals het bouwen van een nieuwe stal, veenvernating, natuurbeheer en opties voor de verplichte bufferstroken waren hier wel relevant.

Gebied	Bedrijf	Ammoniak-emissie 2021 (kg)	Areaal (ha)	Totaal effect maatregelen, geen derogatie, krimp	Verlaging emissie (kg ammoniak)
Springendal & Dal van de Mosbeek	A	2.789	52	-52%	-1.450
	B	2.783	80	-42%	-1177
	C	2.034	45	-43%	-871
	D	2.783	60	-26%	-735
	E	3.669	101	-39%	-1.431
	Totaal	14.058	337	-40%	-5.664
De Wieden, de Weerribben	A	2.024	47	-41%	-830
	B	2.928	90	-35%	-1.025
	C	3.643	69	-42%	-1.530
	Totaal	8.595	205	-39%	-3.385
Borkeld	A	3.570	64	-25%	-893
	B	2.347	50	-22%	-518
	C	2.685	53	-30%	-831
	D	489	18	-14%	-67
	E	1.913	34	-10%	-191
	F	4.262	75	-42%	-1.790
	Totaal	15.266	294	-28%	-4.290

Tabel 1 – Effecten van afschaffing derogatie, voorgestelde maatregelen en krimp veestapel op ammoniakemissie. Opmerking: Dit is op basis van kengetallen berekend om een beeld te kunnen vormen. Dit is niet exact hoe het uit zal pakken in de realiteit.

Door een combinatie van afschaffing van derogatie, extensivering van bedrijven, technische maatregelen (emissiearme vloer, Lelysphere, potstal) en managementmaatregelen (aanpassen eiwitgehalte, verminderen kunstmestgift, uitbreiden weidegang) komen de bedrijven gezamenlijk tot een potentiële reductie van de ammoniakemissie van 30% tot 40%. Uit de groepsgesprekken bleek dat de reductie in het gebied nagenoeg niet te realiseren is. Er is weinig grond beschikbaar voor extensivering en de maatregelen kosten veel geld. Ook vereisen ingrijpende veranderingen in de bedrijfsvoering een grote omslag in het denken van de ondernemers.

In algemene zin waren deelnemers gericht op een voortzetting van de huidige bedrijfsvoering, waarbij er vooral werd gekeken naar technische verbeteringen. Veel agrariërs zien zichzelf primair als melkveehouder en gaan ervanuit dat de melkveetak de centrale inkomstenbron blijft in de toekomst, ook omdat zij geen haalbare alternatieven zien.

Het opstellen van de bedrijfsplannen en het bespreken van de uitkomsten op gebiedsniveau was voor veel deelnemers een eerste inventarisatie en een startpunt in het nadenken over verandering. Ook zagen deelnemers de doorrekeningen als onderbouwing voor het ontbreken van instrumentarium om een transitie in bedrijfsvoering mogelijk te maken. De maatregelen in de bedrijfsplannen zijn voor deelnemers nu niet uitvoerbaar vanwege de financiële consequenties. Er is geen financiële ondersteuning voor dit soort maatregelen en de stap (verandering) is te groot.

3.2 Bedrijfseconomische effecten

In tabel 2 staat een doorrekening op basis van kengetallen per melkveebedrijf weergegeven van de bedrijfseconomische effecten van afschaffing van derogatie en extensivering door uitbreiding met grond of door krimp van de veestapel.

De bedrijfseconomische effecten zijn onderverdeeld in drie categorieën:

- Effecten door de afschaffing van de derogatie, bestaande uit een toename van de mestafvoerkosten en een hogere kunstmestgift (om de lagere gift uit dierlijke mest te compenseren).
- Effecten door extensivering via uitbreiding in grond: jaarlijkse kosten voor pacht van de benodigde extra grond, dan wel rentekosten voor aankoop van grond. Daar staat het voordeel tegenover dat deze grond kan worden gebruikt voor GLB-toeslagen en mestplaatsing. De variatie in kosten in tabel 2 ontstaat doordat pacht relatief voordelig is in vergelijking met koop.
- Effecten door extensivering via krimp van de veestapel: tegenover een daling van de melkoprangst en minder omzet en aanwas staat een verlaging van de voerkosten en minder kosten voor mestafvoer.



Gebied	Bedrijf	Afschaffing derogatie	Extensivering	
			Extra grond*)	Krimp veestapel
Springendal & Dal van de Mosbeek	A	-€ 12.000,-	€ 0,- tot -€ 41.000,-	-€ 62.000,-
	B	€ 0	+€ 6.000,- tot -€ 51.000,-	-€ 60.000,-
	C	-€ 7.600,-	-€ 2.600,- tot -€ 40.000,-	"geen optie"
	D	-€ 13.000,-	+€ 3.000,- tot -€ 28.000,-	-€ 53.000,-
	E	-€ 5.400,-	-€ 9.000,- tot -€ 44.000,-	-€ 57.000,-
De Wieden, de Weerribben	A	n.v.t.	-€ 10.000,- tot -€ 34.000,-	-€ 45.000,-
	B	-€ 18.000,-	n.v.t	n.v.t.
	C	-€ 28.000,-	-€ 4.000,- tot -€ 51.000,-	-€ 95.000,-
Borkeld	A	-€ 23.800,-	+€ 34.000,- tot -€ 82.000,-	-€ 109.000,-
	B	-€ 18.500,-	+€ 4.000,- tot -€ 30.000,-	-€ 55.000,-
	C	-€ 18.000,-	+€ 8.000,- tot -€ 55.000,-	-€ 133.000,-
	D	-€ 1.100,-	+€ 1.600,- tot -€ 4.000,-	"geen optie"
	E	-€ 10.500,-	-€ 5.000,- tot -€ 33.500,-	-€ 50.000,-
	F	-€ 23.000,-	+€ 9.000,- tot -€ 68.000,-	-€ 150.000,-

*) ondergrens gebaseerd op pachtnorm van € 580,-/ha/jr, bovengrens op aankoop voor € 70.000,-/ha, waarbij vermeld moet worden dat de pacht- en grondprijzen in deze gebieden hoger liggen.

Tabel 2 - Jaarlijks bedrijfseconomisch effect van afschaffing derogatie of extensivering (in vergelijking met de situatie in 2021), berekend op basis van kengetallen.

De bedrijfseconomische effecten van de technische- en managementmaatregelen zijn niet tot in detail in beeld gebracht. Globaal kan worden gesteld dat aanpassing van het stalsysteem een grote investering vergt, hoewel de jaarlijkse kosten in vergelijking lager liggen dan bij extensivering. Het toepassen van managementmaatregelen (voeraanpassingen, weidegang, etc.) is financieel laagdrempeliger.

Uit de doorrekeningen blijkt dat de financiële gevolgen van de maatregelen groot zijn. Door de berekeningen van de bedrijfseconomische effecten van maatregelen kregen agrariërs meer inzicht in de financiële gevolgen van deze maatregelen. Verschillende agrariërs gaven in de groepsgesprekken aan dat zij het belangrijk vonden dat de kosten van extensivering in beeld werden gebracht, zodat ook andere gebiedspartijen zich bewust worden van de gevolgen van maatregelen. Dit soort maatregelen kunnen substantieel bijdragen bij aan gebiedsdoelen, maar er zijn financiële instrumenten nodig; zowel gedurende de transitieperiode als structureel. Een ander leerpunt vanuit de financiële doorrekeningen is dat kosten voor dezelfde ingreep per bedrijf sterk kunnen verschillen.



3.3 Overige aanbevelingen

Natuurbeheer

Het uitvoeren van natuurbeheer is een manier om extensivering mogelijk te maken. Op dit moment is het voor een deel van de bedrijven mogelijk vergoedingen te ontvangen voor het uitvoeren van natuurbeheer vanuit SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschap). Deze vergoedingen zijn niet kostendekkend en dragen daardoor onvoldoende bij aan het verdienmodel van de boer. Extensivering kan worden gestimuleerd door agrariërs in en rond Natura 2000-gebieden langjarige pacht- of aankoopmogelijkheden voor extra natuurgronden aan te bieden tegen gunstige tarieven.

Rietteelt

In het gebied De Wieden - Weerribben speelt bovenstaande kwestie specifiek voor riettelers. Omdat het verdienmodel van rietteelt onder druk staat (minder productie en lagere beheervergoedingen), is er druk op riettelers om te stoppen of andere inkomstenbronnen in hun onderneming te intensiveren. Riettelers vervullen in het gebied een belangrijke maatschappelijke functie doordat zij met hun werkzaamheden bijdragen aan natuurbehoud, de waterkwaliteit en de cultuurhistorische waarde van het gebied. Zij zijn een verbinder tussen natuur, bouw en landbouw. Het is wenselijk dit te ondersteunen door rendabele vergoedingen voor natuurbeheer (SNL, beheer, vaarvergoeding). Ook is het in het GLB mogelijk rietteelt open te stellen voor hectaretoeslagen, maar Nederland heeft dit onderdeel van het GLB niet opengesteld. Het verdient de aanbeveling dit alsnog te doen.



Multifunctionele landbouw

Veel agrariërs staan open voor nevenactiviteiten rondom Natura 2000-gebieden in de vorm van verbreding van hun bedrijf. Bij het onderzoeken van de mogelijkheden om andere inkomstenbronnen te genereren lopen agrariërs vaak tegen juridische en beleidsmatige blokkades op, bijvoorbeeld als zij willen inzetten op recreatie of duurzame energie. Kansen en plannen worden hierdoor vaak afgewezen, terwijl ze voor de ondernemers mogelijkheden op andere inkomstenbronnen bieden. Dit draagt bij aan het wantrouwen tussen overheid en agrariërs. Het is van belang dat agrariërs zich ondersteund voelen in de initiatieven die zij nemen om te diversifiëren. Door belemmerende wet- en regelgeving op dit gebied aan te passen komen er meer mogelijkheden voor agrariërs.

4

Lessen: agrariërs ondersteunen in een transitie naar duurzame landbouw





Dit hoofdstuk gaat in op de kaders rondom een transitie naar duurzame landbouw rondom Natura 2000-gebieden. De nadruk ligt hierbij op de rol van de overheid en gebiedspartijen in het stellen van kaders en het ontwikkelen van beleidsinstrumenten. De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn deels gebaseerd op pilotervaringen, maar komen ook voort uit observaties door en gesprekken binnen de Collectieven. In paragraaf 4.1 wordt het verdienmodel besproken. Paragraaf 4.2 gaat in op de wijze waarop GLB-instrumentarium ingezet kan worden rondom Natura 2000-gebieden. In paragrafen 4.3 en 4.4 wordt de wetgeving besproken. Paragraaf 4.5 beschrijft de mogelijkheden voor de stoppersregeling, paragraaf 4.6 wordt de noodzaak voor een stapsgewijze transitie benadrukt. Paragraaf 4.7 gaat in op het vertrouwen tussen agrariër en overheid.

4.1 Verdienmodel

Agrariërs hebben behoefte aan duurzame opties en duidelijkheid voor ze bereid zijn te investeren. Duidelijkheid is ook nodig om financiering mogelijk te maken via een bank. De financieringskosten per kg melk gaan bij de voorgestelde maatregelen bij de meeste bedrijven namelijk fors omhoog. Duidelijkheid over de toekomstbestendigheid van een (ander) bedrijfsmodel is voor agrariërs belangrijk om stappen te zetten. Hiervoor is ook inzicht nodig in wat maatregelen kosten en welke beleidsinstrumenten dit ondersteunen. Bedrijven hebben vaak een hypotheek afgesloten om te kunnen investeren. Hierdoor moeten ze hoge aflossingen

en rente betalen, waarvoor ze weer hoge productie nodig hebben. Het is van belang dat financiële impact een centraal aandachtspunt is in de ontwikkeling van beleidsinstrumenten. Voor het verlagen van de financieringslast van boeren om veranderingen of een transitieperiode mogelijk te maken is samenwerking met banken noodzakelijk, waarbij het tevens noodzakelijk is dat banken hieraan meewerken. De overheid kan hier een sturende rol in spelen. Een andere mogelijkheid om de financieringslast te verminderen is een transitie- of innovatieregeling vanuit GLB of provincie

4.2 GLB instrumentarium breder inzetten rondom N2000

De extra opgaven voor agrariërs rondom Natura-2000 gebieden vragen om maatwerk wat betreft instrumentarium om de bedrijven hierin te ondersteunen. Het GLB biedt de ruimte om hierin te voorzien. De ruimte zit in de volgende artikelen:

- Betalingen voor natuurlijke beperkingen of andere gebiedsspecifieke beperkingen (art. 71 uit Verordening (EU) 2021/2115). Bijvoorbeeld een regeling met compensatie voor beperkingen die op de landbouw van toepassing zijn vanwege de ligging dichtbij Natura-2000 gebied.
- Gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten (art. 72 uit Verordening (EU) 2021/2115). Bijvoorbeeld een compensatie voor een normering van het aantal GVE's per hectare binnen een straal van 500 meter van het Natura-2000 gebied.
- Investerings (art. 73 uit Verordening (EU) 2021/2115). Bijvoorbeeld instrumentarium voor de aanleg van groenblauwe elementen of de aanschaf van technieken die de productie verduurzamen. Dit kan zowel landelijk als op provincieniveau worden ingericht.

Praktisch geldt voor deze artikelen dat het noodzakelijk is dat de uitwerking hiervan in het NSP-GLB opgenomen wordt. Dat is nu voor artikelen 71 en 72 nog niet het geval. Hiervoor is het van belang dat het gesprek met het Ministerie van LNV aangegaan wordt.

4.3 Consistentie wet- en regelgeving

Agrariërs in de pilot ervaren veel veranderingen in de wet- en regelgeving rondom landbouw en onzekerheden over wat in de toekomst verwacht kan worden van het beleid. Daarom is het voor agrariërs rondom Natura 2000-gebieden lastig om keuzes te maken op het gebied van verduurzaming. Vanuit de pilot wordt voorgesteld om stimulerende en regelgevende maatregelen zoveel mogelijk gelijktijdig op tafel te leggen, zodat ondernemers weloverwogen keuzes kunnen maken over hun bedrijf. Wees duidelijk over de doelen in een gebied. Betrek agrariërs bij het inrichten van beleidsinstrumenten, zodat deze ook door de sector gedragen worden.

4.4 Mestwetgeving

Verder komen in de pilot nog enkele aanvullende wensen naar voren ten aanzien van het beleid. Allereerst is er behoefte aan logische en heldere beleidskeuzes op het gebied van mest. Landelijk is de inschatting dat het vervallen van de derogatie leidt tot meer kunstmestgebruik, doordat boeren vaste mest moeten afvoeren en kunstmest moeten aankopen. Dit is strijdig met het concept van kringlooplandbouw.

Ook zijn de wetten en regels omtrent bokashi en het gebruik van organische reststromen onduidelijk. Daarnaast is het, met het oog op de natuurdoelen en het concept kringlooplandbouw, belangrijk dat het voor agrariërs financieel haalbaar is meer met vaste mest te werken. Het is daarom raadzaam om systemen voor vaste mest te stimuleren en in bredere zin kennisontwikkeling en experimenteeruimte te stimuleren.



Bemesting in of rondom Natura 2000-gebieden kan wenselijk zijn

Op natuurpercelen in Natura 2000-gebieden is bemesting vaak niet of beperkt toegestaan. Uit bodemanalyses die binnen de pilot zijn uitgevoerd, blijkt dat enige bemesting kan bijdragen aan een betere nutriëntenbalans in de bodem. Wanneer het gebied door boeren wordt gebruikt voor extensieve veeteelt, kan bemesting ook helpen bij het verbeteren van de natuurkwaliteit van het grasland. Maatwerk is hierbij wenselijk. Het is daarom aan te raden om bodemanalyses uit te voeren om te onderzoeken of bemesting wenselijk is, en om bemesting mogelijk te maken voor extensief beheerde percelen in of rondom Natura 2000-gebieden.

4.5 Stoppersregeling

Als agrariërs overwegen om te stoppen dan is het van belang dat er een goede stoppersregeling ligt, zodat agrariërs een realistische keuze kunnen maken. Uit de pilotgebieden komt naar voren dat de huidige stoppersregeling onvoldoende perspectieven biedt.

Wanneer agrariërs stoppen biedt dit extensiveringsmogelijkheden voor blijvende agrariërs, mits het mogelijk wordt gemaakt dat de gronden door deze agrariërs kunnen worden gebruikt. Dit kan bijvoorbeeld door aanpassing van pachtwetgeving of het oprichten van een grondbank.

Tot slot kwam uit de gebieden naar voren dat het van belang is om rekening te houden met het natuurlijke verloop van stoppende agrariërs en de daaraan gekoppelde afname in vee. Volgens enkele deelnemers van de pilot zijn de financiële gevolgen van stoppen niet inzichtelijk, en hebben zij ook geen inzicht in hoe dat voor stoppers in de afgelopen jaren is geweest.

4.6 Stapsgewijze transitie

De doorrekeningen in de bedrijfsplannen laten zien dat de grote knop voor impact op gebiedsdoelen extensivering door meer grond of minder vee is. De deelnemers ervaren dat dit momenteel buiten bereik ligt, doordat extensivering zeer grote financiële gevolgen heeft voor de bedrijven en er geen geschikte financiële instrumenten zijn om dit mogelijk te maken. Daarnaast is de stap om ineens de hele bedrijfsvoering te veranderen te groot.

In het provinciale gebiedsproces en ook in het landelijke stikstofdebat ligt te veel de nadruk om de opgaven (vooral stikstof) ineens op te lossen. Het is wenselijk dat er een lange termijn visie komt, een stip op de horizon. Dan kan daar in een lange periode naartoe gewerkt worden. Passend hierbij zijn onderstaande maatregelen benoemd vanuit de deelnemers en ook doorgerekend in de bedrijfsplannen. Dit geeft veel meer perspectief om stappen te zetten.

1. Technische maatregelen zoals een emissiearme vloer, koetoilet, de Lelysphere of GAZOO stikstofkraker
2. Overstappen naar potstal of potstal voor droge koeien (dit in combinatie met het in gebruik hebben van natuurgrasland waar gebruik van vaste mest is toegestaan)
3. (Meer) weidegang
4. Minder gebruik van kunstmest
5. Het ruweiwitgehalte in het voer verlagen
6. Water toevoegen bij uitrijden mest
7. Het toevoegen van water aan de mest in de stal
8. Omschakeling naar biologische bedrijfsvoering

4.7 Vertrouwen

Een belangrijk punt dat naar voren kwam uit de sociaaleconomische monitoring is dat het voor ondernemers onveilig voelt om alvast aan de slag gaan met reductie. Er is bijvoorbeeld angst voor invoer van een peildatum of verandering van de grondbestemming door de gemeente. In sommige gebieden is een verstoorde relatie ontstaan tussen agrariër en overheid, waardoor er weerstand is om mee te werken aan verandering. Een geleidelijke transitie naar duurzame landbouw, kan alleen als er visie is in beleid, vertrouwen in de overheid en een goed gebiedsproces met aandacht voor het persoonlijke.

5

Conclusie van de GLB-pilot



Deze GLB-pilot had als doel een structuur en draagvlak te creëren voor het gebruik van GLB-instrumentarium om maatregelen te stimuleren die bijdragen aan de realisatie van Natura 2000-doelstellingen.

Door het organiseren van gebiedsbijeenkomsten, het opstellen en bespreken van bedrijfsplannen en het uitvoeren van veldmaatregelen is diepgaand inzicht verkregen in impact van maatregelen rondom Natura-2000 gebieden.

Tijdens het pilotproces werd duidelijk dat er op veel vlakken behoefte is aan duidelijkheid en toekomstperspectief. De pilot laat zien dat het nodig is om:

- te zorgen voor een breed gedragen gebiedsproces;
- agrariërs voldoende mogelijkheden te bieden om te extensiveren;
- te ondersteunen met beleidskeuzes in een transitie naar duurzame landbouw.

De aanbevelingen aan het begin van dit rapport maken concreet op welke manier de overheid meer structuur en perspectief kan bieden aan boeren rondom Natura-2000 gebieden.



Europees Landbouwfonds
voor Plattelandsontwikkeling:
Europa investeert in zijn platteland



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Bij dit project is sprake van steun vanuit ELFPO.