



Planbureau voor de Leefomgeving

# LEREN VAN HET ENERGIEKE PLATTELAND

---

**ACHTERGRONDRAAPPORT**

---



# Leren van het energieke platteland Achtergrondrapport

## **Leren van het energieke platteland.**

### **Achtergrondrapport**

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)

Den Haag, 2013

ISBN: 978-9491506-38-3

PBL-publicatienummer: 1129

### **Contact**

Hans Farjon: [hans.farjon@pbl.nl](mailto:hans.farjon@pbl.nl)

### **Auteurs**

Rikke Arnouts, Gert Jan van den Born, Femke Daalhuizen, Hans Farjon, Leo Pols, Tonnie Tekelenburg, Sasha Tisma, Mark van Veen (allen PBL), Alwin Gerritsen, Rene Verburg (Wageningen UR), Mark Wiering (Radboud Universiteit Nijmegen), Geert Roovers (Oranjewoud)

### **Met bijdragen van**

Nick Verkade en Thelma van den Brink (PBL), Janneke Vader, Annemarie Groot, Herman Agricola, Wim Nieuwenhuizen, Leonne Jeurissen en Edo Gies (allen Wageningen UR), Pieter Elsinga (Radboud Universiteit Nijmegen)

### **Figuren**

Beeldredactie PBL

### **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL, Den Haag

### **Opmaak**

VijfKeerBlauw

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl). Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Arnouts, R. et al. (2013), *Leren van het energieke platteland*. Achtergrondrapport, Den Haag: PBL.

Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding tot het onderzoek: probleemstelling	6
1.2	Opbouw van deze studie: vier onderzoeksstappen	7
1.3	Referentiekader: kijken naar duurzaamheid	7
1.4	Methodologische verantwoording	8
1.5	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Uitdagingen voor plattelandontwikkeling</b>	<b>10</b>
2.1	Voedselvoorziening	10
2.2	Energievoorziening	14
2.3	Vrijtijdsbesteding	17
2.4	Leven op het platteland	19
2.5	Beheer van natuur en landschap	22
2.6	Waterbeheer	25
<b>3</b>	<b>Coalities in de hoogproductieve landbouw</b>	<b>28</b>
3.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdaging	28
3.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	29
3.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	30
3.4	Kritische succesfactoren	31
3.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	32
3.6	Praktijkvoorbeeld 1: Koelanderij in Zuidoost-Drenthe	32
3.7	Praktijkvoorbeeld 2: Horizontale ketenintegratie EcoLaNa	33
3.8	Praktijkvoorbeeld 3: Verticale ketenintegratie Klaver	34
3.9	Praktijkvoorbeeld 4: Stichting Veldleeuwrik	35
3.10	Praktijkvoorbeeld 5: Ontwikkelingsmogelijkheden via de cascobenadering in Noordoost-Twente	36
<b>4</b>	<b>Coalities voor lokale hernieuwbare energieopwekking</b>	<b>38</b>
4.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	38
4.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	39
4.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	41
4.4	Kritische succesfactoren	41
4.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	42
4.6	Praktijkvoorbeeld 1: Wij Willen Zon	43
4.7	Praktijkvoorbeeld 2: De Windvogel	44
4.8	Praktijkvoorbeeld 3: LochemEnergie	45
<b>5</b>	<b>Coalities in het beheer van het agrarische cultuurlandschap</b>	<b>46</b>
5.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	46
5.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	47

5.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	49
5.4	Kritische succesfactoren	50
5.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol voor de overheid daarbij	51
5.6	Praktijkvoorbeeld 1: Stichting Struinen en Vorsen	52
5.7	Praktijkvoorbeeld 2: ANV Ommer Marke	52
5.8	Praktijkvoorbeeld 3: Samenwerkingsverband De Groene Klaver	53
5.9	Praktijkvoorbeeld 4: Landschapszorg in de gemeente Voorst	54
<b>6</b>	<b>Coalities voor streekontwikkeling</b>	<b>56</b>
6.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	56
6.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	57
6.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	59
6.4	Kritische succesfactoren	60
6.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	60
6.6	Praktijkvoorbeeld 1: Het Groene Woud	61
6.7	Praktijkvoorbeeld 2: De Utrechtse Heuvelrug	62
6.8	Praktijkvoorbeeld 3: De Ooijpolder	63
6.9	Praktijkvoorbeeld 4: Kostbaar Salland	64
<b>7</b>	<b>Coalities in de vrijetijdsector</b>	<b>66</b>
7.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	66
7.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen, spelregels	67
7.3	Prestaties	68
7.4	Kritische succesfactoren	68
7.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	69
7.6	Praktijkvoorbeeld 1: Esonstad	69
7.7	Praktijkvoorbeeld 2: Dijk van een Delta	70
<b>8</b>	<b>Coalities voor landelijk wonen en recreëren</b>	<b>72</b>
8.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	72
8.2	De coalitie – actoren, doelen, motieven en strategieën, hulpbronnen en spelregels	73
8.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	74
8.4	Kritische succes en faalfactoren	75
8.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol voor de overheid daarbij	76
8.6	Praktijkvoorbeeld 1: Knooperf de Veldboer	77
8.7	Praktijkvoorbeeld 2: Perkpolder	77
8.8	Praktijkvoorbeeld 3: Paardendorp Velswijk	78
8.9	Praktijkvoorbeeld 4: Landgoed Wittenoord	79
<b>9</b>	<b>Coalities in de zorgsector</b>	<b>82</b>
9.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	82
9.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	83
9.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	84
9.4	Kritische succesfactoren	85
9.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	86
9.6	Praktijkvoorbeeld 1: Natuurbegraafplaatsen	87
9.7	Praktijkvoorbeeld 2: Zorglandgoed Laagduurswoude	88
9.8	Praktijkvoorbeeld 3: Linge's Zorglandgoed	89
<b>10</b>	<b>Coalities in het natuurbeheer</b>	<b>92</b>
10.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	92
10.2	De coalitie – actoren, doelen strategieën en motieven, hulpbronnen, spelregels	93
10.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	95
10.4	Kritische succesfactoren	97
10.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	97

10.6	Praktijkvoorbeeld 1: Nationaal Park Weerribben-Wieden	98
10.7	Praktijkvoorbeeld 2: Nationaal Park De Hoge Veluwe	99
10.8	Praktijkvoorbeeld 3: Oostvaarderswold	100
<b>11</b>	<b>Coalities in het regionale waterbeheer</b>	<b>102</b>
11.1	Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen	102
11.2	De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels	103
11.3	Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland	105
11.4	Kritische succesfactoren	106
11.5	Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij	107
11.6	Praktijkvoorbeeld 1: Integraal Gebiedsplan Velp	107
11.7	Praktijkvoorbeeld 2: De Vierde Bergboezem Breda	108
11.8	Praktijkvoorbeeld 3: Waterfonds Haarlem	109
	<b>Bijlage: lijst van geïnterviewden</b>	<b>112</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>116</b>

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek: probleemstelling

Op het Nederlandse platteland nemen niet alleen overheden, maar ook burgers en ondernemers initiatieven om de leefomgeving te verbeteren. Daarbij kan het gaan om de vraag hoe er ook in de toekomst een boterham te verdienen valt, hoe het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in overeenstemming kan worden gebracht met de draagkracht van het natuurlijke systeem, of hoe het platteland een prettige plaats kan blijven om te wonen, werken en recreëren.

Het lijkt erop dat de actoren die initiatieven nemen voor herinrichting en beter beheer van het platteland, of het nu gaat om boeren, burgers, beheerorganisaties of belangenverenigingen, meer oog hebben voor elkaars belangen dan voorheen. Dat lijkt meer ruimte te scheppen voor een duurzamere plattelandontwikkeling, gericht op samenhang tussen economie, natuur en leefbaarheid.

Deze ogenschijnlijke trend van verduurzaming is niet zomaar tot stand gekomen. Die trend komt voort uit lessen en maatregelen uit het verleden. Ondernemers hebben tot hun eigen schade en schande ondervonden dat inzetten op expansie tot grote maatschappelijke weerstand kan leiden. Voorbeelden zijn de maatschappelijke weerstand tegen de bio-industrie, de megastallen en windmolenparken. Organisaties die publieke goederen beheren, hebben ervaren dat ze door

het natuurontwikkelingsbeleid dat ze jarenlang hebben gevoerd op grotere afstand van de maatschappij dreigen te komen staan. Denk daarbij aan de weerstand tegen het instellen van Natura 2000-gebieden of het onder water zetten van de Hedwigepolder. Bovendien zijn ze door recente bezuinigingen nog meer uitgedaagd om na te denken over de kosten van hun activiteiten. Overheden hebben als reactie op de problemen in het verleden tal van regels ingevoerd om de vervuiling van bodem, water en lucht en de afname van natuur- en landschapskwaliteit tegen te gaan. Ook hebben ze allerlei duurzaamheidsmaatregelen genomen.

De afstemming en afweging van belangen lijkt bovendien niet meer louter de verantwoordelijkheid van de overheid. Waar de Rijksoverheid het tot voor kort als een van haar taken beschouwde de kwaliteit van het platteland te versterken, zijn de meeste beleidsdossiers voor plattelandontwikkeling nu verregaand gedecentraliseerd, geliberaliseerd en gedereguleerd. Verder is het rijksbudget voor de ontwikkeling van het platteland geslonken, wat een beperkende invloed heeft op de slagkracht van de provincies en gemeenten. Daarnaast hebben de politisering van het natuurbeleid en bezuinigingen op natuurontwikkeling en landschapsbeheer bij terreinbeheerders tot herbezinning op het eigen functioneren geleid. Ook blijft de traditionele rol van de boer als beheerder van het Nederlandse cultuurlandschap onder druk staan, zeker wanneer hij als ondernemer wil blijven concurreren. Daartegenover staat dat niet-agrarische bedrijven, burgers en buitenlui zich steeds meer betrokken gaan voelen bij hun leef- en



werkomgeving. De overheid verwacht van hen een grotere bijdrage, ook waar het gaat om de uitdaging om de economie te vergroenen.

We zien dat verschillende actoren lokale en regionale coalities aangaan om samen problemen te definiëren, oplossingen te zoeken en plannen voor verbetering van de leefomgeving uit te voeren.

We noemen het fenomeen dat coalities van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied *het energieke platteland*, naar analogie met de PBL-publicatie *De energieke samenleving* (Hajer 2011). In deze studie staat de vraag centraal hoe de inzet van dergelijke coalities kan worden versterkt, zodat een duurzamere vorm van plattelandontwikkeling dichterbij komt. Welke hindernissen ondervinden deze coalities daarbij en hoe kunnen deze worden opgelost?

## 1.2 Opbouw van deze studie: vier onderzoeksstappen

Het uiteindelijke doel van deze verkenning is om tot leerpunten te komen die lokale en regionale, op het platteland actieve coalities kunnen helpen om hun leefomgeving te verbeteren. Om tot dit doel te komen, zetten we achtereenvolgens enkele stappen:

1. We geven aan met welke trends en uitdagingen plattelandontwikkeling in Nederland wordt geconfronteerd. Daarbij beschouwen we zes thema's: voedselvoorziening, energievoorziening, vrijetijdsbesteding, leven op het platteland, beheer van natuur en landschap en waterbeheer.
2. We schetsen een breed beeld van de lokale en regionale coalities die op het platteland zijn te vinden, gekoppeld aan negen functies (landbouw, landschapsbeheer, streekorganisatie, energievoorziening, vrijetijdsbesteding, wonen, zorg, beheer van natuur en landschap en waterbeheer) die zijn gerelateerd aan de genoemde thema's. Per functie schetsen we eerst een algemeen beeld van de aanwezige coalities. Dit illustreren we met voorbeelden uit verschillende praktijkvoorbeelden, die tevens apart worden uitgewerkt.
3. We laten per functie zien hoe de betreffende coalities bijdragen aan een duurzame plattelandontwikkeling. We doen dat door op een indicatieve manier te kijken naar hun prestaties op het gebied van ecologie, economie en leefbaarheid (oftewel planet, profit en people). We hebben ervoor gekozen om deze domeinen niet systematisch te beoordelen op wat de inzet betekent voor de verduurzamingsopgave van

het Nederlandse platteland (zie verder paragraaf 1.3).

4. We laten per functie zien welke kritische succesfactoren het functioneren van de coalities bepalen en geven aan welke verbeterpunten er zijn. Daarbij richten we ons tot alle betrokkenen en tot de gemeentelijke, provinciale en nationale overheid in het bijzonder.

Een vijfde onderzoeksstap betreft een synthese van de bevindingen van de negen functies naar prestaties, knelpunten en verbeteropties. Deze synthese is niet in dit rapport opgenomen, maar apart gepubliceerd – zie *Leren van het energieke platteland. Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandontwikkeling* (PBL 2013).

## 1.3 Referentiekader: kijken naar duurzaamheid

Om de uitdagingen te kunnen benoemen en de prestaties van arrangementen te kunnen duiden en te vergelijken, is het noodzakelijk om verbetering van de leefomgeving verder te operationaliseren. We beschouwen de kwaliteit van de leefomgeving vanuit het duurzaamheidsperspectief conform de definitie van de commissie-Brundtland: hoe kan de leefomgeving in de behoefte van de huidige generaties voorzien zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar worden gebracht. We doen dat aan de hand van drie domeinen: het ecologische (planet), het economische (profit) en het maatschappelijke domein (people). Het gaat in deze verkennende studie niet om het hard evalueren van beleid, maar meer om het aangeven van bepaalde ontwikkelingsrichtingen. Om die reden vatten we het referentiekader op als een set van indicatoren voor de ontwikkelingsrichting, niet als middel om prestaties af te zetten tegen normen of doelen van het overheidsbeleid. We operationaliseren de drie domeinen dan ook vooral via een centrale vraag, niet via het opstellen van een uitputtende lijst van graadmeters en daarbij horende indicatoren. Welke graadmeters en indicatoren relevant zijn, beschouwen we vooral als een empirische vraag.

### Het ecologische domein: planet

*In hoeverre draagt de coalitie bij aan het instandhouden van de ecosysteemdiensten van het natuurlijke systeem van het platteland?*

Het antwoord op deze vraag geeft aan in hoeverre de coalitie een positief of negatief effect heeft op de ecosysteemdiensten van het natuurlijke systeem. Deze diensten hebben betrekking op de regulerende, dragende, productieve en informatieve functies van

ecosystemen, en zijn veelal voorwaardelijk voor het economische en maatschappelijke domein. Fysieke kenmerken van het platteland die bijdragen aan de instandhouding van deze functies zijn de koolstof- en nutriëntenhuishouding, de waterkringloop en de biodiversiteit. Daarnaast hebben biodiversiteit en cultuurhistorie ook een informatiewaarde, die is vastgelegd in beleid en wetgeving (bijvoorbeeld Natura 2000, Werelderfgoed, Verdrag van Malta).

#### **Het economische domein: profit**

*In hoeverre draagt de coalitie bij aan een economisch duurzame ontwikkeling van het platteland?*

Met het antwoord op deze vraag bepalen we of de coalitie op de langere termijn gezien economische perspectieven biedt voor een bepaalde functie van het platteland dan wel voor een of enkele actoren (groepen). Concreet leidt dit tot de vraag of de trend of het arrangement een toegevoegde waarde oplevert in termen van arbeid en inkomen, of juist bestaande arbeid en bestaand inkomen verdringt. Bovendien speelt ook de vraag of het arrangement financieel gezien op eigen benen kan staan: is het arrangement op de lange termijn kostendekkend of levert het netto verdiensten op, of is het arrangement afhankelijk van bijvoorbeeld structurele of eenmalige financiële steun van de overheid?

#### **Het maatschappelijke domein: people**

*In hoeverre draagt de coalitie bij aan de leefbaarheid van het platteland?*

Het antwoord op deze vraag geeft weer in hoeverre een coalitie de leefbaarheid beïnvloedt. Onder leefbaarheid verstaan we de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de eisen en wensen van de bewoners (Liedelmeijer & Van Kamp 2003). Aspecten van leefbaarheid zijn onder andere gezondheid, veiligheid, dierenwelzijn, woongenot, bereikbaarheid van voorzieningen (werk, diensten, recreatie), arbeidsomstandigheden en belevingswaarde van landschap en natuur.

We beperken ons in deze studie tot de effecten van de coalitie op de fysieke kenmerken van het platteland die de leefbaarheid van het gebied mede bepalen. We kiezen voor deze inperking omdat sociaal-culturele en sociaal-economische kenmerken – zoals de invloed van sociaal-economische status op sociale cohesie, de invloed van levensstijl op gezondheid of de invloed van leeftijd op de waardering van natuur en landschap – buiten de scope van deze verkenning vallen.

## **1.4 Methodologische verantwoording**

In deze studie kijken enerzijds naar de uitdagingen waarvoor het Nederlandse platteland in de komende tijd staat, en anderzijds naar het functioneren van lokale en

regionale coalities. Daarbij zijn we op methodologisch en analytisch gebied als volgt te werk zijn gegaan.

Om de uitdagingen waarmee de verschillende functies van het platteland worden geconfronteerd in kaart te brengen, is vooral gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. We zijn op zoek gegaan naar de belangrijkste bestuurlijke en maatschappelijke trends waar de onderscheiden functies mee te maken hebben en zullen krijgen. Daarbij baseren we ons gedeeltelijk op recente PBL-publicaties als de *Balans van de Leefomgeving* (PBL 2012a), maar ook op publicaties van instituten als Wageningen UR, de Algemene Rekenkamer, de SER of het CBS. Daarnaast hebben we mensen geïnterviewd die bij de dagelijkse praktijk van de onderzochte functies betrokken zijn. De aandachtsvelden zijn zoals gezegd voedselvoorziening, energievoorziening, vrijetijdsbesteding, leven op het platteland, beheer van natuur en landschap en waterbeheer.

Voor het bepalen van de bijdrage van lokale en regionale coalities aan de kwaliteit van het platteland is uitgegaan van een kwalitatieve benadering in de vorm van casestudies. De cases zijn daarbij de diverse coalities die op het platteland voorkomen, gerelateerd aan de genoemde aandachtsvelden. We analyseren hoogproductieve landbouwcoalities, lokale energiecoalities, coalities van het agrarische cultuurlandschap, streekcoalities, vrijetijdscoalities, woon-recreatiecoalities, zorgcoalities, natuurbeheercoalities en regionale waterbeheercoalities. Hoewel al deze coalities min of meer aandacht besteden aan ecologie, economie en leefbaarheid, hebben ze een verschillend startpunt. Sommige coalities hebben een meer collectieve en ecologische invalshoek (natuurbeheer, landschap, water), andere hebben een meer economische insteek (landbouw), eventueel in combinatie met leefbaarheid (zorg, woon-recreatie, vrije tijd) en bij weer andere coalities staat een meer integrale benadering centraal (energie en streek).

We beschouwen de coalities die we onderzoeken als zogeheten geneste cases (vergelijk Yin 2004). Dit betekent dat we het in deze studie hebben over groepen coalities in het algemeen, en over praktijkvoorbeelden van coalities op lokaal of regionaal niveau. In het eerste geval gaat het om het grote verhaal, bijvoorbeeld over het algemene functioneren en de (potentiële) omvang van woon-recreatiecoalities in Nederland. De praktijkvoorbeelden zijn specifieke regionale of lokale coalities, zoals woon-recreatiecoalitie Perkpolder.

Voor elk van de negen coalitiehoofdstukken hanteren we een vergelijkbare structuur. Deze is geïnspireerd op de beleidsarrangementenbenadering (Leroy & Arts 2006; Tatenhove et al. 2000). Een beleidsarrangement is een tijdelijk stabiel nader af te bakenen beleidsdomein, wat bestaat uit vier dimensies: de actoren die bij een

arrangement zijn betrokken, het discours of de discoursen die ze samen delen, de hulpbronnen die de betrokken actoren tot hun beschikking hebben en de spelregels die de interacties tussen de actoren vormgeven. Arrangementen kunnen in de loop van de tijd veranderen onder invloed van de acties van betrokken actoren of door externe omstandigheden, zoals gebeurtenissen in aangrenzende arrangementen, bepaalde maatschappelijke of politieke ontwikkelingen of grote geruchtmakende incidenten.

We vervangen de term 'arrangement' door de term 'coalitie'. Per coalitie geven we eerst een korte introductie, waarin we het type coalitie afbakenen, aangeven wat de omvang van het totaal aan coalities is en kort ingaan op de uitdagingen waarmee de coalities te maken hebben. Daarna geven we een korte karakterschets van de coalitie, waarin we de belangrijkste actorengroepen bespreken die deel uitmaken van de coalitie. Per actorengroep schetsen we de doelen, motieven en strategieën – onze interpretatie van het discours – en de hulpbronnen die ter beschikking staan. We gaan daarbij apart in op de rol van de overheid. Ten slotte schetsen we de spelregels in het arrangement, waarbij we ingaan op de interactie binnen en tussen de verschillende coalities en – indien relevant – tussen de coalities en hun omgeving. Vervolgens kijken we hoe de arrangementen presteren, afgemeten aan de prestaties op het gebied van profit, planet en people (zie de voorgaande paragraaf). Daarna gaan we in op de kritische succesfactoren die ten grondslag liggen aan de prestaties. Tot slot geven we aan hoe de prestaties van het arrangement kunnen worden verbeterd en wat de rol van de overheid daarbij kan zijn.

De praktijkvoorbeelden zijn bedoeld om het algemene verhaal te staven en illustreren. Ze zijn opgenomen in aparte paragrafen aan het einde van elk hoofdstuk. Qua opbouw zijn ze identiek aan het stuk over het overkoepelende arrangement, met uitzondering van het inleidende gedeelte; bij de praktijkvoorbeelden bespreken we daar kort het voorbeeld in plaats van de afbakening, omvang en uitdagingen van de coalitie. Het aantal praktijkvoorbeelden verschilt per hoofdstuk. Zo heeft het stuk over hoogproductieve landbouwcoalities vijf voorbeelden en noemen we er bij de vrijetijdcoalities slechts twee.

De coalitiehoofdstukken zijn voornamelijk gebaseerd op interviews met mensen die betrokken zijn bij een van de praktijkvoorbeelden of meer in algemene zin bij het type coalitie (zie bijlage 1 voor een lijst met respondenten). De informatie die uit de interviews afkomstig is, is aangevuld met relevante literatuurverwijzingen.

## 1.5 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* gaan we in op de eerste onderzoeksstap. We geven aan welke trends en uitdagingen het Nederlandse platteland kenmerken. In de *hoofdstukken 3 tot en met 11* gaan we voor elk van de negen onderzochte functies in op de tweede, derde en vierde onderzoeksstap. We schetsen per hoofdstuk een coalitie, analyseren de prestaties op het gebied van profit, planet en people en geven de belangrijkste kritische succesfactoren. Ten slotte gaan we in op verbeterpunten en de rol van de betrokken overheden daarbij. Voor een synthese van de prestaties, kritische succesfactoren en verbeterpunten verwijzen we naar het hoofdrapport (PBL 2013).

# Uitdagingen voor plattelandsontwikkeling

Een belangrijke trend in de ontwikkeling van het Nederlandse platteland is de toegenomen invloed van consumenten, niet alleen als afnemer van landbouwproducten, maar ook als bewoner die de stad heeft verruild voor het platteland of als recreant die er zijn vrije tijd doorbrengt. Het Nederlandse platteland is daarmee steeds meer het platteland van alle Nederlanders geworden.

Dit betekent dat de wensen van de verschillende gebruikers voor de inrichting en het gebruik van de ruimte in aantal en complexiteit zijn toegenomen. De grond blijft weliswaar vooral in het bezit van de vanouds belangrijke actoren, landbouwbedrijven en terreinbeherende organisaties, maar steeds meer verschillende gebruikers hebben uitgesproken wensen over het gebruik, de inrichting en het beheer van het platteland.

Deze wensen zijn deels tegenstrijdig en een bron van conflicten tussen economische ontwikkeling (profit), behoud, ontwikkeling van de ecologische kwaliteit hier en elders in de wereld (planet) en andere maatschappelijke behoeften (people). Deze conflicten manifesteren zich tussen grondbezitters en tussen gebruikers en eigenaren. Zo ervaren zowel boeren als natuurbeheerders beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van hun eigen grond omdat hun grondgebieden naast elkaar liggen. Ook storen recreanten en omwonenden zich aan windmolenparken van energiebedrijven, de grote stallen op boerenland of aan de beperkte toegankelijkheid of het gevoerde beheer van natuurgebieden. Tot slot zijn grondeigenaren niet (meer) bereid om natuur en landschap op hun grond te

onderhouden zonder een marktconforme vergoeding door de gebruikers.

De uitdaging voor plattelandsontwikkeling om deze verschillende wensen van gebruikers en grondeigenaren te accommoderen is daarmee op te vatten als een wens tot een verdere verduurzaming van de inrichting en het gebruik van het platteland. In dit hoofdstuk vatten we de uitdagingen samen voor duurzame plattelandsontwikkeling in de komende decennia. Dat doen we uit het perspectief van verschillende materiële en immateriële behoeften van de Nederlandse maatschappij. Het gaat daarbij onder andere om de vraag naar voedsel, energie, vrijetijdsvoorzieningen en een leefbare woon- en werkomgeving. Het beheer van natuur, landschap en water is daarbij voorwaardelijk; we behandelen dit beheer apart.

## 2.1 Voedselvoorziening

- De Nederlandse landbouw staat de komende decennia voor de uitdaging om tegelijkertijd het verdienvermogen te waarborgen of verder te ontwikkelen op een steeds competitievere wereldmarkt, om de in Europese Unie vastgelegde afspraken over verduurzaming door te voeren en om adequaat te reageren op de maatschappelijke vraag naar veiliger en diervriendelijk geproduceerd voedsel.
- Landbouwbedrijven zullen verschillend op deze uitdagingen reageren. Nu is al zichtbaar dat de meeste

landbouwbedrijven meer aandacht besteden aan verduurzaming en andere maatschappelijke behoeften. Daarnaast zal de differentiatie tussen bedrijven en tussen regio's binnen Nederland toenemen. Naast bedrijven die ervoor kiezen om de internationale concurrentie aan te gaan, zullen er bedrijven zijn die kiezen voor het verbreden van de inkomensbasis door ook niet-agrarisch producten en diensten aan te bieden, zoals zorg, recreatie en beheer van natuur en landschap.

- De eerste groep bedrijven zal primair het verdienvermogen willen versterken door schaalvergroting, specialisatie en industrialisering. De belangrijkste afgeleide uitdaging voor dit type bedrijven is zowel te investeren in milieutechnologie als in diervriendelijke productiesystemen, om zo de negatieve effecten op de natuurlijke kwaliteit en de leefbaarheid te vermijden. De keuze van het tweede type landbouwbedrijven voor het aanbieden van andere producten en diensten dan voedsel, betekent dat de belangrijkste uitdaging is om de maatschappelijke vraag naar dergelijke producten en diensten op een gezonde bedrijfseconomische basis tegemoet te komen.

### 2.1.1 Trends

#### **Wereldmarkt: stijgende prijzen door toenemende vraag**

Ontwikkelingen op mondiaal niveau zijn van grote invloed op de positie van de Nederlandse voedselvoorzieningsindustrie. Ongeveer drie kwart van de Nederlandse agrarische productie wordt immers geëxporteerd (Berkhout & Roza 2012). De Nederlandse landbouwbedrijven zijn daarmee afhankelijk van de ontwikkeling van de voedselprijzen. Vanaf 1990 kenden de landbouwprijzen gedurende een langere tijd een neergaande trend. Sinds 2005 is die trend geleidelijk doorbroken. De verwachting is dat de landbouwprijzen de komende jaren op een hoog niveau blijven (LEI 2011). Dit hogere prijspeil wordt vooral veroorzaakt door een grotere vraag naar eiwitrijk voedsel in regio's met een sterk groeiende economie (onder andere Brazilië, Rusland, India en China) en in mindere mate door stijgende energieprijzen. De grotere vraag naar voedsel leidt tot een grotere afzetmarkt voor agrarische producten. Tegelijkertijd erkent het LEI (2011) dat deze inschatting onzeker is, aangezien de fluctuaties van de agrarische prijzen in het verleden zeer groot zijn geweest. Zelfs een toekomstige daling van de prijzen kan niet worden uitgesloten (zie onder andere Veeneklaas 2010). Stijgende olieprijzen zijn volgens de OECD en FAO (2012) niet alleen van belang voor de prijzen van agrarische producten omdat ze de productiekosten doen stijgen, maar ook door de toenemende vraag naar biobrandstoffen, die concurreert met de productie van voedselgewassen.

Vooralsnog is het de vraag in hoeverre de Nederlandse landbouw kan profiteren van de stijgende prijzen. De inschatting is dat groei van de sector de komende jaren waarschijnlijk blijft (LEI 2011). Twee trends zijn daarbij van belang. Ten eerste de trend van verdere liberalisatie, waardoor markten buiten de Europese Unie toegankelijker worden voor Nederlandse producten. Ten tweede, en hieraan gekoppeld, de Nederlandse concurrentiepositie; wanneer er zoals verwacht verdere liberalisatie plaatsvindt, neemt ook de concurrentie toe van landen buiten de Europese Unie op de huidige, veelal Europese afzetmarkten (CPB et al. 2006). Ten slotte verschilt de groeipotentie per agrarische bedrijfstak. Zo heeft een proces als liberalisering waarschijnlijk een positief effect op de melkveehouderij, maar een negatief effect op akkerbouw. Al met al zijn de perspectieven voor glastuinbouw en sierteelt beter dan die voor bijvoorbeeld akkerbouw en intensieve veehouderij (CPB et al. 2006).

#### **Maatschappelijke ontwikkelingen: protest tegen landbouw, roep om duurzaamheid**

Een tweede trend die van belang is, is het maatschappelijke debat over de negatieve bijeffecten van de landbouw, vooral van de intensieve veehouderij. Dit debat wordt al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gevoerd, met de opkomst van de natuur- en milieubeweging. Er ontstaat verzet tegen het verwijderen van landschapselementen, monocultuur, milieuvervuiling, en de slechte leefsituatie van dieren in de intensieve veehouderij (Agricola et al. 2011; [www.levendehave.nl](http://www.levendehave.nl)). Vandaag de dag spitst dit maatschappelijke debat zich vooral toe op duurzaamheid. Het besef dat de landbouw zich moet houden aan ecologische randvoorwaarden en tegemoet moet komen aan maatschappelijke wensen dringt steeds verder door (zie bijvoorbeeld Brouwer et al. 2004; RLI 2013). Ook de vraag naar duurzame producten neemt toe, liefst regionaal geproduceerd (Bakker et al. 2011). Tot slot speelt ook de detailhandel, zoals supermarktketens, steeds meer een rol in het duurzamer en maatschappelijker verantwoord maken van de productie van voedsel.

#### **Meer doelen en regelgeving**

Een derde belangrijke trend zijn de hervormingen in het landbouwbeleid van de Europese Unie en de Nederlandse overheid. Vanaf de jaren vijftig heeft dit beleid tot een enorme toename van de productie geleid, die pas in de jaren negentig tot staan is gebracht (Frouws 1993). Vanaf 1970 is steeds duidelijker geworden dat deze productietoename ook een keerzijde kende in de vorm van aantasting van natuur, milieu en landschap. Als reactie hierop ontwikkelde zich nationaal afzonderlijk milieu- en natuurbeleid, dat in de jaren negentig ook op Europees niveau werd geïmplementeerd, zoals de

Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, Natura 2000 en het plattelandsbeleid. Verder heeft de uitwerking van het Europese Natura 2000-beleid gezorgd voor een tijdelijke stop op de uitbreiding van agrarische bedrijven die in of nabij Natura 2000-gebieden liggen. Ook de Kaderrichtlijn Water heeft invloed, omdat er landbouwgrond wordt geclaimd voor onder andere mestvrije zones en hermeandering van beken (Polman et al. 2009). Pas in deze eeuw is in het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) de financiële ondersteuning van de landbouwproductie gekoppeld aan randvoorwaarden op het gebied van milieu, natuur en dierenwelzijn. Bovendien is een gedeelte van de subsidies, ongeveer 10 procent, besteed aan plattelandsbeleid. Dit meer integrale Europese landbouwbeleid verandert na 2013. Eind 2011 heeft de Europese Commissie nieuwe wetgevingsvoorstellen gepubliceerd die het GLB na 2013 verder moeten hervormen, met een bredere scala aan doelen dan in het verleden het geval was. Rode draad is dat het beleid a) groener moet worden; b) meer vrije concurrentie mogelijk moet maken; c) een beter bestaan voor boeren moet garanderen; en d) tot een verkleining van verschillen tussen oude en nieuwe EU-landen moet leiden. Belangrijke plannen zijn: meer gerichte inkomenssteun voor boeren, meer middelen om nieuwe economische uitdagingen het hoofd te bieden, groene betalingen, meer investering in onderzoek en innovatie, stimulans voor combinaties van economie en milieu, een meer concurrerende en gebalanceerde voedselketen, steun voor beginnende boeren, ondersteuning van de economie in plattelandsgebieden, aandacht voor kwetsbare gebieden en eenvoudiger en efficiëntere GLB-implementatieprocessen ([www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)).

Op het eerste gezicht pakken de hervormingsvoorstellen niet goed uit voor de Nederlandse landbouw: door de herverdeling van subsidies daalt de inkomenssteun aan de Nederlandse landbouwbedrijven met ongeveer 8 procent. Daarom zijn de Nederlandse reacties op de Europese hervormingsplannen kritisch. Zo wordt om flankerende maatregelen gevraagd, vooral voor bedrijven die nu relatief veel premie ontvangen ([www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)).

Ondanks de aanscherping van de milieuregels blijft de Nederlandse overheid ook vandaag de dag de landbouwproductie steunen, en de verwachting is dat dit in de toekomst zo zal blijven. Een aanwijzing daartoe is het recente topsectorenbeleid, waarin de sectoren agrofood en tuinbouw en uitgangsmaterialen zijn opgenomen. De overheid, het bedrijfsleven en verschillende kennisinstellingen willen samen in deze sectoren investeren. De doelen voor 2020 zijn ambitieus: verbetering van de internationale concurrentiepositie, vergroting van het economisch aandeel van de sectoren, het maken van een duurzaamheidsslag, het versterken

van de positie in de samenleving, innovatiever worden en verbetering van de volksgezondheid en voedselzekerheid. Daarvoor is een gezamenlijke investering noodzakelijk; in het geval van de agrofoodsector gaat het om zo'n 400 miljoen euro per jaar (Top-team Agro & Food 2011).

#### **Agrarische ondernemers reageren verschillend**

Agrarische ondernemers kunnen heel uiteenlopend reageren op de hiervoor geschetste trends op de wereldmarkt, in de maatschappij en in het landbouwbeleid. In grote lijnen zijn er drie reacties te onderscheiden:

- het bedrijf gaat de concurrentie op de wereldmarkt voor agrarische grondstoffen aan door de schaal van de bedrijfsvoering te vergroten, meer processen te industrialiseren en/of zich te specialiseren in producten met een hogere meerwaarde;
- het bedrijf probeert zijn inkomsten te verbreden door ook andere producten en diensten (veelal voor de regionale of nationale markt) te leveren dan agrarische producten;
- het bedrijf wordt beëindigd.

In de volgende drie subparagrafen beschouwen we deze trends meer in detail.

#### **Produceren voor de wereldmarkt via schaalvergroting, specialisatie en industrialisering**

Schaalvergroting vindt plaats bij bedrijven die willen blijven produceren voor de wereldmarkt, in het bijzonder in intensieve bedrijfstakken als de melkvee- en varkenshouderij (Gerritsen & Groot 2011). Hierdoor worden de landbouwbedrijven in kwestie fors groter qua areaal en stuks vee per bedrijf. Produceren voor een mondiale markt met veel concurrentie vraagt immers voortdurend om efficiëntere productie (Agricola et al. 2010).

Het proces van schaalvergroting gaat gepaard met verdergaande specialisatie en industrialisering. De specialisatie neemt toe omdat het voor bedrijven efficiënter is zich maar met één productsoort bezig te houden; het aantal gecombineerde bedrijven is vanaf 2000 tot aan 2010 met de helft afgenomen (LEI 2011). Bij industrialisering gaat het vooral om het inzetten van nieuwe technologieën om de bedrijfsvoering verder te optimaliseren. Voorbeelden zijn gewas- en rassenveredeling via biotechnologie en mechanisatie via robotisering. Deze ontwikkelingen zijn niet voorbehouden aan sectoren met een hoge toegevoegde waarde zoals de glastuinbouw; ook in de grondgebonden sectoren worden nieuwe mogelijkheden benut. Verwacht wordt dat de schaalvergroting in grote lijnen ook in de periode tot 2025 doorzet (LEI 2011). Dit is onvermijdelijk om, vooral, de intensieve veehouderij rendabel te houden. De hiervoor genoemde



veranderingen in het Europese landbouwbeleid versterken de noodzaak tot schaalvergroting verder. Deze ontwikkeling krijgt haar beslag in het uitbreiden of nieuw aanleggen van grootschalige agrocomplexen, zoals Biopark Terneuzen en Agriport A7 (Gerritsen & Groot 2011).

Overigens gaan er ook geluiden op dat het einde van de mogelijkheden tot verdere schaalvergroting en intensivering in zicht is, vooral in de akkerbouw (zie bijvoorbeeld Veeneklaas 2010). Het economische nut van verdere schaalvergroting wordt in de toekomst naar verwachting steeds kleiner (Van der Meulen 2011).

### Verbreiding

Verbreiding heeft betrekking op agrarische bedrijven die niet langer ambiëren voor de wereldmarkt te produceren. In tegenstelling tot boeren die dat wel willen – en waar verdere specialisatie nog steeds zichtbaar is – richt deze groep zich op andere activiteiten om het inkomen aan te vullen. Populaire activiteiten zijn agrarisch en natuur- en landschapsbeheer, loonwerk, stalling van goederen, verkoop aan huis, agrotourisme en zorglandbouw (www.cbs.nl).

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse agrariërs is zich in de loop van de tijd met verbrede landbouw gaan bezighouden. Heden ten dage gaat het om een kwart van de bedrijven. De verbrede activiteiten zorgen voor gemiddeld een derde van de totaalomzet (Oostindie et al. 2011). Verwacht wordt dat het aantal boeren dat op een dergelijke multifunctionele manier werkt toeneemt. Zeker rondom steden, dorpen en in kleinschaliger landschappen zal meer plaats zijn voor verbrede landbouw. De toename van verbreding lijkt echter wel deels te zijn gekoppeld aan de mogelijkheden om te concurreren op de wereldmarkt; zijn deze mogelijkheden goed, dan is de animo voor verbreding relatief laag, en omgekeerd. Dit verklaart waarom het aantal boeren dat zich met verbreding bezig heeft gehouden in de loop van de tijd aan schommelingen onderhevig is (www.cbs.nl).

### Beëindiging van bedrijven

De voortgaande rationalisatie in de agrarische sector vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft ertoe geleid dat het aantal agrarische bedrijven en de werkgelegenheid in de agrarische sector sterk zijn afgenomen. Zo nam het aantal bedrijven sinds 1950 af met 83 procent, tot 68.500 in 2012. (CBS Statline). Deze trend zet zich naar verwachting voort, hoewel dat wellicht minder snel zal gaan, onder andere omdat de voedselprijzen niet langer dalen (zie hiervoor). Bovendien verschillen, zoals gezegd, ontwikkelingen per tak van de agrarische sector (CPB et al. 2006). In 2020 zouden er nog zo'n 50.000 bedrijven resteren (Agricola et al. 2010).

De vrijgekomen grond gaat niet alleen naar boeren die hun bedrijven willen uitbreiden, maar wordt ook

aangekocht voor verstedelijking, infrastructuur of natuurontwikkeling (Veeneklaas 2010).

Verhoudingsgewijs is de krimp in grondareaal aanzienlijk kleiner dan de krimp in het aantal bedrijven. In de eerste helft van de jaren 2000 gaat het om een teruglopend areaal van een half procent per jaar. Daarna is er sprake van een kwart procent (Veeneklaas 2010). In 2040 omvat de landbouw naar verwachting nog ongeveer 85 tot 90 procent van zijn huidige areaal (CPB et al. 2006). Veel hangt daarbij af van de economische dynamiek. Zo is anno 2013 de vraag naar grond voor woningbouw veel kleiner en is het perspectief voor grondgebonden landbouw veel beter dan in de afgelopen decennia. Dit kan betekenen dat het landbouwareaal minder sterk krimpt. Bovendien ziet deze terugloop er per regio anders uit; rondom de Randstad en stedelijke gebieden in Brabant, Utrecht en Gelderland zal deze bijvoorbeeld sterker zijn dan in de rest van het land.

## 2.1.2 Uitdagingen

### Ecologisch domein

In het verleden is de groei van de agrarische sector altijd gepaard gegaan met negatieve afwentelingseffecten op het natuurlijke systeem. Te denken valt aan zaken als vermessing, verdroging en vervuiling met onder andere pesticiden. Het eerder beschreven overheidsbeleid op nationaal en Europees niveau heeft geleid tot een aanzienlijke reductie van emissies vanuit de landbouw naar lucht, bodem en water. Bedrijven hebben geïnvesteerd in schonere manieren van werken. Zo zijn de overschotten aan stikstof en fosfaat vanaf 1990 sterk gedaald en is het gebruik van bestrijdingsmiddelen tussen 1990 en 2000 gehalveerd (Boone & Dolman 2010). De belangrijkste uitdaging voor de Nederlandse landbouw ligt vooral in het terugdringen van regionaal te hoge stikstofemissies, in het bijzonder rond natuurgebieden, en in het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater in landbouwgebieden. Om deze doelen binnen bereik te brengen, is nog nieuw nationaal beleid in ontwikkeling, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof. Wel valt het te verwachten dat de Europese milieuregelgeving in de komende tijd niet verder aanscherpt, wellicht met uitzondering voor fosfaat (persoonlijke mededeling Hans van Grinsven).

Hierbij zijn enkele nuanceringen op hun plaats. Ten eerste hebben schaalvergroting, specialisatie en industrialisatie alleen een positief of neutraal effect op het ecologische domein wanneer ze expliciet zijn gekoppeld aan duurzaamheidsmaatregelen. Als dit niet zo is, ontstaat er een negatief effect. Ten tweede, en hieraan gerelateerd, stelt de overheid, onder andere in het topsectorenbeleid voor de agrofoodsector, dat de eventuele schadelijke effecten van de agrarische sector worden ondervangen

door maximaal in te zetten op verduurzaming. In hoeverre dit haalbaar is, moet nog blijken.

### Economisch domein

De vooruitzichten voor de Nederlandse landbouwsector tot 2040 zijn positief. Afhankelijk van het toekomstscenario kan het volume toegevoegde waarde tot die tijd verdubbelen of met 5 procent afnemen (CPB et al. 2006). Wel zal de bijdrage van de primaire agrarische sector aan de toegevoegde waarde van Nederland teruglopen. Vooral de glastuinbouw, en dan vooral de sierteelt, kan zijn verdienpotentieel nog verder vergroten. Ook bedrijven die zich toeleggen op verbrede landbouw kunnen hun verdien capaciteit vergroten, zeker wanneer ze er daarbij in slagen op een creatieve manier verschillende functies te combineren. Wel zal de werkgelegenheid in de landbouw in de komende decennia met 50 tot 60 procent afnemen. Vooral de nog verder toenemende arbeidsproductiviteit is verantwoordelijk voor de teruglopende werkgelegenheid. Zowel op Europees als op nationaal niveau blijft de overheid bereid om te investeren in de agrarische sector. Dit blijkt uit de GLB-hervormingen en het topsectorenbeleid. Daar is wel een belangrijke kanttekening aan verbonden: dergelijke investeringen lijken vooral ten goede te komen aan bedrijven die willen verduurzamen of verbreden. Voor bedrijven die daarin niet mee willen gaan, lijkt het moeilijker te worden van overheidswege steun te ontvangen. Hierdoor zal hun netto verdien capaciteit afnemen.

### Maatschappelijk domein

In het maatschappelijke domein spelen onderwerpen die belangrijk zijn voor het imago van de landbouw, zoals verrommeling, voedselveiligheid, dierenziekten en dierenwelzijn ([www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)). Ondanks de inspanning van de agrarische sector worden op deze onderwerpen nog vaak heftige debatten gevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de uitbraak van Q-koorts ([www.q-koortsbesmetting.nl](http://www.q-koortsbesmetting.nl)) en de aanleg van zogeheten megastallen ([www.megastallen-nee.nl](http://www.megastallen-nee.nl)). De ontwikkelingen in de agrarische sector laten een dubbel beeld zien. Enerzijds zijn er verduurzamingsmaatregelen die een positief effect hebben op de leefbaarheid van het platteland. Het gaat dan vooral om maatregelen die, zichtbaar voor inwoners en bezoekers van het platteland, de fysieke impact van de landbouw veranderen. Voorbeelden zijn het terugdringen van stankoverlast, gerealiseerd via de implementatie van nieuwe technieken of de toename van het aantal dieren dat buiten loopt, onder invloed van de maatschappelijke vraag naar diervriendelijk geproduceerd voedsel. Anderzijds kan het proces van verdergaande schaalvergroting, hoewel minder evident dan in het verleden, blijven zorgen voor kritiek. Deze kritiek zal zich

voornamelijk richten op zaken als dierenwelzijn, gevaren voor de volksgezondheid en een negatieve invloed op het landschap. Daarbij valt op dat het koppelen van verduurzamingsmaatregelen aan verdergaande schaalvergroting, specialisatie en industrialisatie dit negatieve effect maar gedeeltelijk wegneemt. De aanleg van megastallen, deels bedoeld als een verduurzamingsmaatregel om dierenleed en gevaren voor de volksgezondheid te beperken, stuit op veel maatschappelijk verzet.

Tot slot hebben de teruggang in het aantal agrarische bedrijven en de afnemende werkgelegenheid in de landbouw plaatselijk negatieve effecten op de leefbaarheid. Een voorbeeld is de leegstand van agrarische erven.

## 2.2 Energievoorziening

- Het nog steeds toenemende gebruik van fossiele brandstoffen voor de Nederlandse energievoorziening trekt een wissel op de natuurlijke kwaliteit van de aarde. De voorraden fossiele brandstoffen zijn eindig en de uitstoot van broeikasgassen en andere schadelijke stoffen heeft ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving, vooral door klimaatverandering en daarmee samenhangende veranderingen in de waterhuishouding en biodiversiteit.
- De grootste uitdaging voor de energievoorziening is verduurzaming. Door om te schakelen van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen, zoals zon, wind, water en biomassa, is het mogelijk om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren en de daarmee samenhangende negatieve mondiale effecten op het klimaat, de waterhuishouding en biodiversiteit tegen te gaan.
- Een dergelijke grootschalige transitie kent nog twee andere, afgeleide uitdagingen, namelijk a) de acceptatie van nieuwe opwekkingsinstallaties (windmolens, biomassateelt en zonnepanelen) die omwonenden en recreanten als storend kunnen ervaren, en b) het verduurzamen van de biomassa productie in Nederland én daarbuiten die de uitstoot van broeikasgassen netto vergroot, de bodem uitput en de biodiversiteit bedreigt.

### 1.2.1 Trends

#### Geen absolute ontkoppeling tussen energievraag en economische groei verwacht

In 2010 werd in Nederland 3,500 petajoule energie gebruikt (CBS Statline). Op termijn blijft de energievraag naar verwachting sterk gerelateerd aan de omvang van productie en consumptie. De effecten van efficiënter energiegebruik en verdienstelijking van de economie zijn



daarbij beperkt. Bij een stabiliserende bevolking en een lage economische groei daalt de vraag naar energie tot 2040 enigszins; in een situatie met een hoge groei van bevolking en economie stijgt de vraag met meer dan 50 procent (CPB et al. 2006). Daarbij neemt de afhankelijkheid van aanvoer van steenkool, olie en aardgas uit het buitenland toe, omdat de voorraden aardgas in Nederland teruglopen. Vooral de afhankelijkheid van politiek instabiele regio's, Rusland en het Midden-Oosten, zien sommigen als ongewenst (Ganzevles & Van Est 2011).

### **Energietransitie verloopt langzamer dan beleid beoogt**

De transitie van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen is reeds ingezet en zet naar verwachting in de komende decennia door. Hoe snel deze transitie zal verlopen, is niet goed duidelijk. De signalen zijn wisselend. In 2010 was in Nederland slechts 4 procent van de totale energie afkomstig uit hernieuwbare bronnen, vooral biomassa (gebruik als bijmenging in elektriciteitscentrales en voertuigbrandstof) en in veel mindere mate wind. Zon levert nog nauwelijks een bijdrage. Wel is er tot 2012 een hoeveelheid zonnepanelen geplaatst die overeenkomt met het vermogen van 50 moderne windmolens (125 megawatt, CBS Statline). De beleidsambitie is vastgelegd in een Europese doelstelling om in 2020 16 procent van het totale energiegebruik in Nederland te voorzien vanuit hernieuwbare bronnen. Om dit doel tijdig te halen, volstaan de huidige beleidsmaatregelen niet (PBL 2012b). In dit beleid nemen wind en biomassa een dominante plaats in en is het aandeel zon-PV verwaarloosbaar. Ook in een scenario van ECN en PBL (2009) met een hogere ambitie, namelijk 35 procent duurzaam geproduceerde energie in 2020, is de energie voornamelijk afkomstig van wind (40 procent op zee en 20 procent op land) en bijsmaak van biomassa (20 procent). De snelheid waarmee de transitie zal plaatsvinden, is afhankelijk van de verhouding tussen de prijs van fossiele en hernieuwbare energiedragers en van de acceptatie van nieuwe energieopwekkingsinstallaties

### **Prijs hernieuwbare energie zal dalen ten opzichte van die van fossiele energie**

De prijs van fossiele brandstoffen stijgt naar verwachting verder, terwijl die van hernieuwbare energiedragers zal dalen. De winning van fossiele energiebronnen zal steeds moeizamer gaan en tegen een hogere prijs, zowel in economisch als in ecologisch opzicht. Bepalend voor de energieprijzen zal zijn in hoeverre de energieproductie op peil kan worden gehouden in verhouding tot de mondiaal sterk stijgende energievraag. De IEA (2011) acht voor de lange termijn een olieprijs van 120 dollar voorstelbaar. Een dergelijke prijsstijging betekent nieuwe kansen voor zowel fossiele als hernieuwbare energie. Aan de ene kant

is er een verschuiving zichtbaar richting onconventionele fossiele bronnen, zoals teerzanden en schaliegas. Ook in Nederland wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van winning van schalie- en steenkoolgas. Zo zijn er vergunningen voor proefboringen in Brabant, Overijssel en Gelderland. Aan de andere kant is ook in Nederland het moment nabij dat de productiekosten van energie uit zonnecellen concurrerend zijn met die van gas- en kolencentrales (persoonlijke mededelingen van Edwin Koot van Solar Plaza en Wim Sinke van ECN). Ook dalen de investeringskosten voor windenergie al jarenlang met 5 procent per jaar door technologische innovaties en schaalvergroting (Nederlandse Wind Energie Associatie). De snel groeiende wereldmarkt van zon-PV heeft ervoor gezorgd dat de prijzen van panelen in 2012 met meer dan 20 procent konden zakken. Ook belastingheffing speelt een rol in de verhouding tussen de prijs van fossiele en hernieuwbare energiebronnen. In de huidige praktijk is de belastingheffing volgens sommigen geen afspiegeling van externe effecten van de verschillende energiebronnen. Waar zelfopgewekte en geconsumeerde zonne-energie buiten de energieheffing en btw valt, is dit niet het geval bij doorlevering aan anderen. Dit staat een verdere groei van zonne-energie in de weg, omdat de consumentenprijs van zonnestroom nu nog ruim hoger ligt dan die van conventionele energie.

### **2.2.2 Uitdagingen**

#### **Maatschappelijk domein**

De energietransitie heeft grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die omwonenden en andere burgers niet vanzelfsprekend zullen accepteren. Vooral de beleving van nieuwe opwekkingsinstallaties, zoals windmolens, speelt hierbij een belangrijke rol. Zo laat belevingsonderzoek zien dat burgers windmolens meestal duidelijk storend vinden, vooral in hooggevalueerde landschappen (De Vries et al. 2012). Vormgeving en inpassing hebben op dit oordeel nauwelijks invloed.

Dit negatieve oordeel zien we terug in de moeite die het kost om nieuwe windmolens op land te plaatsen; in de afgelopen jaren is de ontwikkeling daarvan door maatschappelijk verzet en daaruit voortvloeiende slepende planologische procedures vrijwel stilgevallen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de Rijksoverheid doelen voor energie op land heeft opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (2012), namelijk 6.000 megawatt in 2020. Ook heeft de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over grote windparken (meer dan 100 megawatt) op zich genomen (Rijkscoördinatie-regeling WRO) en bereidt zij een Structuurvisie Wind op land voor (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/>

windenergie/windenergie-op-land). Afhankelijk van het vermogen per windmolen gaat het om 1.000 tot 2.000 nieuwe windmolens. Het is de vraag of dergelijk aantallen op land zijn te realiseren. Zo heeft de provincie Noord-Holland een bouwstop voor windmolens afgekondigd, terwijl de gemeente Amsterdam juist meer molens wil plaatsen op haar grondgebied.

Andere nieuwe energieopwekkingstechnieken, zoals zon-PV, biomassavergisting en warmte uit snipperhout en biomassateelt, zijn minder zichtbaar in het landschap en hebben nog niet het imagoprobleem van de windmolen. Bij een grootschaliger toepassing van deze technieken zal de zichtbaarheid toenemen en bestaat het risico dat deze als storend worden ervaren. Wel geldt dat de impact door de geringe hoogte van de installaties wellicht minder is dan die van windmolens. Ook het groene karakter van biomassateelt maakt acceptatie door burgers meer waarschijnlijk.

In de komende decennia zal de transitie naar duurzame energie nog een veel ingrijpender verandering in het landschap betekenen dan de in de Structuurvisie tot 2020 vastgelegde uitbreiding van windmolens. De uitdagingen van een veel verdergaande energietransitie zijn te duiden aan de hand van een scenariostudie voor de Regio Stedendriehoek (Van der Ploeg et al. te verschijnen), waarin zeven gemeenten in de IJsselvallei, met een gezamenlijke oppervlakte van 1.100 vierkante kilometer, samenwerken. In deze regio bedraagt het huidige gebruik van energie door huishoudens, bedrijven, instellingen en transport en vervoer 38.000 terajoule, waarvan op dit moment slechts 0,7 procent afkomstig is uit lokale duurzaam geproduceerde bronnen (vooral restwarmte). Om dit huidige gebruik geheel uit diverse lokale, hernieuwbare bronnen te voorzien, zou bijvoorbeeld 10 procent van het buitengebied moeten worden omgevormd naar zonnepanelen. Voor windenergie zou het gaan om bijna 1.800 windmolens. De teelt van biomassa in het volledige buitengebied zou onvoldoende zijn om aan de gehele energievraag van de regio te voldoen. Dat zijn zeer ingrijpende veranderingen in het landschap van de Stedendriehoek. Maar de studie leverde nog iets opmerkelijker op dan deze rekenexercitie: bestuurders, ambtenaren, energiecoöperaties, natuur- en landschapsorganisaties en andere betrokkenen in de regio zien een transitie scenario, dat voorziet in 41 procent van het huidige energiegebruik in deze regio, als een realistische stap richting een energieneutrale regio. Dit scenario voorziet in een combinatie van 136 windmolens, 2.200 hectare zonnepanelen en 5.000 hectare biomassateelt.

De keuze voor schalie- en steenkoolgas kan maatschappelijke onrust oproepen, zoals die naar aanleiding van mogelijke proefboringen bij Bostel. Argumenten tegen deze vorm van energiewinning zijn het

grote ruimtebeslag van de gaswinningsinstallaties, de mogelijke verontreiniging van grond- en oppervlaktewater en lekkages van het broeikasgas methaan ([www.stopsteenoolgas.nl](http://www.stopsteenoolgas.nl); [www.schaliegasvrij.nl](http://www.schaliegasvrij.nl)). Onzeker is hoeveel gas zo kan worden gewonnen; de schattingen voor Nederland variëren van 200 tot enkele procenten van de gasbel van Slochteren (Herber & Jager 2010).

#### **Ecologisch domein**

Zoals al duidelijk werd in de regio Stedendriehoek, kan de energietransitie in Nederland niet plaatsvinden op basis biomassaproductie alleen. Dan is een oppervlak nodig dat drie keer zo groot is dan het gebied waar energie wordt geconsumeerd. Verder worden er bij grootschalige productie negatieve effecten op ecosysteemdiensten verwacht. In Nederland kan de grootschalige oogst van biomassa uit natuurgebieden en landschappelijke beplantingen de nutriëntenhuishouding van sommige bodems negatief beïnvloeden (Schrijver & Oosterkamp 2011).

Dat betekent dat ook biomassa en biobrandstof uit het buitenland zullen worden geïmporteerd, en dat gebeurt al grootschalig. Speciaal wat betreft de biobrandstoffen, die worden gewonnen uit bijvoorbeeld palmolie en rietsuiker uit tropische gebieden, is bepaald dat er in de landen van productie lokaal enorme effecten kunnen optreden op natuur en maatschappij (Tekelenburg et al. 2009). De ecologische voetafdruk is hoog door het areaal dat wordt vrijgemaakt voor productie en het verlies van biodiversiteit in en rond die percelen (Van Veen et al. 2010). Ook kan de kap van waardevolle biosystemen de biodiversiteit bedreigen, en kan er concurrentie optreden met voedselproductie voor de lokale bevolking, met kans op honger en armoede (PBL 2010). Daarnaast komen uitwassen voor, zoals zelfvoorzienende boeren die van het land worden gejaagd (Kessler et al 2007). Grootschalige exportontwikkeling betekent niet noodzakelijkerwijs een verhoogde welvaart voor de lokale bevolking (Tekelenburg et al. 2009). De groeiende mondiale vraag naar biomassa voor voertuigbrandstoffen en bijstook in energiecentrales kan netto onvoordelig uitpakken voor de uitstoot van broeikasgassen (Fargione et al. 2008).

#### **Economisch domein**

De belangrijke uitdaging in het economische domein is een zodanige bedrijfsvoering in te richten dat de productiekosten voor energie uit hernieuwbare bronnen concurrerend zijn met die van fossiele brandstoffen. In paragraaf 2.2.1 is al aangegeven welk perspectief hiervoor bestaat.

## 2.3 Vrijtijdsbesteding

- De betekenis van de vrijetijdssector voor de Nederlandse economie neemt toe, ondanks dat de vrije tijd licht afneemt. Burgers zoeken meer dan voorheen intensieve belevenissen, waarbij de grenzen voor wat mogelijk is letterlijk steeds verder weg komen te liggen van de woonregio.
- Voor recreatieondernemers op het platteland die zich richten op vrijetijdsbesteding in een groen-blauw decor, is de belangrijkste uitdaging om zich te onderscheiden van andere regio's in Nederland, Europa en elders in de wereld. Naast het aanbieden van een uitdagend pallet aan hoogwaardige activiteiten, speelt branding van de regio een belangrijke rol bij het behouden en versterken van de concurrentiepositie. De unieke kwaliteiten van natuur en landschap van de regio horen bij dit verhaal.
- Of deze groene concurrentiefactor ook in de toekomst op orde blijft zonder een bijdrage vanuit de recreatiesector, is nog maar de vraag. Overheden trekken naar verwachting minder geld uit voor beheer en ontwikkeling van natuur, landschap en recreatievoorzieningen, en rekenen op een grote bijdrage van burgers en bedrijven. Dat kan betekenen dat de bereikbaarheid en openbaarheid van natuur en landschap onder druk komen te staan. De afgeleide uitdaging is om natuur en landschap zodanig te vermarkten dat deze als publieke ruimten blijven bestaan.

### 2.3.1 Trends

#### **Vaker, korter, flexibeler en actiever, maar vooral intenser**

Ondanks de lichte afname van de vrije tijd is het aantal recreatieve activiteiten in het landelijk gebied tussen 2006 en 2010 toegenomen (Donders & Goossen 2012; Verbeek & De Haan 2011). De gemiddelde duur van een activiteit is waarschijnlijk teruggelopen, ook vanwege de concurrentie van andere vrijetijdsactiviteiten buitenshuis, zoals sporten, horecabezoek, cultuurbezoek en funshoppen. Dit past in de trend van de moderne burger die zijn beperkte vrije tijd het liefst zo effectief mogelijk besteedt, en mede daardoor hoge eisen stelt aan kwaliteit, variatie, comfort en maatwerk. Ook komt de intensiteit van de beleving steeds meer centraal te staan, wat past in de bredere maatschappelijke trend van intensivering die het Sociaal en Cultureel Planbureau signaleert. Mensen willen in korte tijd zoveel mogelijk beleven, liefst in actieve vorm. Zo kreeg de beheerder van een landgoed de vraag van een bezoeker wat je daar nog meer kon doen dan wandelen langs mooie bomenlanen. Een ander voorbeeld is het strandbezoek dat tussen 2006 en 2010 met 15 procent is afgenomen (Donders & Goossen 2012). In diezelfde ontwikkeling naar

intensivering past de trend dat bezit minder belangrijk wordt dan gebruik. Het huren van een vakantiewoning biedt meer flexibiliteit dan het bezit van een eigen vakantiehuis.

#### **De fysieke grenzen verdwijnen**

De enorme groei van de welvaart, de opkomst van prijsvechters in de luchtvaart en daarmee samenhangend de sterk toegenomen mobiliteit hebben de hele wereld binnen het bereik van vele Nederlanders gebracht. In de vrije tijd valt veel meer te beleven dan het strand van Scheveningen, De Hoge Veluwe of het park om de hoek. Als je eenmaal oog in oog hebt gestaan met een Indiase tijger of hebt gekanood door de uitgestrekte Canadese wildernis, ervaar je een tocht met de boswachter naar burlende herten of een tocht door de Weerribben anders.

#### **Het belang van regiobranding en actieve recreatie neemt toe**

Voor een aanbieder van recreatiemogelijkheden betekenen intensivering en internationalisering van de vrijetijdsbesteding dat een sterk imago en een aansprekend en gevarieerd aanbod van activiteiten belangrijk zijn om te kunnen concurreren met andere ondernemers, zowel in Nederland als daarbuiten (VROM Raad 2006). Regiobranding met beeldverhalen lijkt noodzakelijk om de concurrentie aan te kunnen. Ook concentratie van meerdere vormen van recreatie in een gebied biedt meer kansen voor een individuele ondernemer. Tot slot verwachten ondernemers en deskundigen veel van combinaties van recreatieve activiteiten met zorg, wellness en cultuurevenementen. Voorbeelden zijn regio's die zich in de markt zetten als de Helende Heuvels, Leisure Boulevard Brabant en een Dijk van een Delta.

#### **Effecten van vergrijzing op de recreatievraag zijn onduidelijk**

Of deze trends van intensivering en internationalisering ook in de komende decennia doorzetten, is niet goed duidelijk. De bevolkingsomvang en -samenstelling en het besteedbare inkomen spelen een rol in het recreatiegedrag. Zo nam na de economische recessie van 2008 het totale aantal vakanties in 2009 af, maar nam het aantal binnenlandse vakanties met 500.000 toe. Vergrijzing zal invloed hebben op zowel de frequentie als de aard en de bestemmingen van de activiteiten. Mensen tussen de 40 en 75 jaar ondernemen vaker recreatieve activiteiten dan andere leeftijdscategorieën. Zij doen dat ook met andere motieven: 40-plussers gaan er vaker op uit omdat het gebied waar ze recreëren hen interesseert of om er op te gaan in rust, groen en ruimte, terwijl de jongere leeftijdscategorieën vaker een uitdaging of gezelligheid zoeken. Boven de leeftijd van 75 jaar nemen de frequentie en reikwijdte van uitstapjes af (De Groot et

al. 2013). Wandelen en fietsen in natuur en agrarisch gebied zijn bij mensen boven de 40 jaar populairder dan mountainbiken, kitesurfen, luieren en zonnen, een bezoek aan het strand of aan water of groen in en om de stad. Een goede voorspelling van wat dit in kwantitatieve en kwalitatieve zin betekent, is echter niet te geven.

Overheden gaan minder geld en aandacht besteden aan beheer en ontwikkeling van recreatieve infrastructuur. Overheden hebben een grote bijdrage geleverd aan de recreatieve infrastructuur. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw namen de investeringen van overheden in paden en recreatieve voorzieningen toe. Recreatieve voorzieningen werden een onderdeel van ruilverkavelingsprojecten, er kwam een apart investeringsprogramma voor grootschalige recreatief groen in de Randstad (Randstadgroenstructuur, Groen in en om de Stad) en langeafstandspaden, en ook bij natuurontwikkelings- en waterprojecten werd er geïnvesteerd in de recreatieve infrastructuur. De kosten voor het beheer en onderhoud van deze voorzieningen werden mede gedragen door de Rijksoverheid. Zo is er in het Programma Beheer een toeslag voor recreatie voor terreinbeherende organisaties, krijgen landgoedeigenaren een vergoeding voor openstelling van hun landerijen en droegen Rijk, provincies en gemeenten tot voor kort samen de kosten van recreatieschappen. In de afgelopen jaren zijn de bijdragen van overheden onder druk komen te staan, vooral bij de Rijksoverheid. Maar met de economische crisis lijkt de omvang van investeringen en vergoedingen voor beheer nog sterker af te nemen. Het Rijk heeft de programma's Groen en de Stad en langeafstandspaden gestopt, en de vergoedingen voor beheer door het Rijk zijn beëindigd of staan ter discussie. Recreatieschappen zien hun inkomsten sterk teruglopen. Recreatie Noord-Holland is, sinds ze is verzelfstandigd, in financiële problemen gekomen. Onzeker is in hoeverre provincies in staat zijn om de teruglopende bijdragen van de Rijksoverheid te compenseren. De financiële mogelijkheden verschillen nogal per provincie. Maar veel bepalender zal de prioritering zijn, bijvoorbeeld ten opzichte van investeringen in natuur, waarbij internationale verplichtingen in het kader van Natura 2000 moeten worden afgewogen tegen het belang van een goede recreatieve infrastructuur.

### 2.3.2 Uitdagingen

#### Economisch domein

De belangrijkste uitdaging voor recreatieondernemers op het platteland die zich richten op vrijetijdsbesteding in een groen decor is om de concurrentie met andere regio's aan te gaan. Zij zullen zich met hun activiteiten moeten onderscheiden van andere regio's in Nederland en elders

in Europa en de wereld. Naast het aanbieden van een uitdagend pallet aan hoogwaardige activiteiten dat aansluit bij nieuwe trends in de vraag, zal branding van de regio een belangrijke rol spelen bij het behouden en versterken van de concurrentiepositie. De unieke kwaliteiten van natuur en landschap van de regio horen bij dit verhaal. Voor de recreatiesector is duurzame instandhouding van deze kwaliteiten dus een concurrentiefactor. Daarvoor zal de recreatiesector meer initiatief en verantwoordelijkheid moeten nemen, omdat overheden minder geld uittrekken voor beheer en ontwikkeling van natuur, landschap en recreatievoorzieningen.

#### Maatschappelijk domein

Natuur- en recreatiegebieden zijn nu grotendeels onderdeel van de openbare ruimte. Dat kan gaan veranderen. Het is op dit moment in Nederland weinig gebruikelijk dat recreanten moeten betalen om een natuur- of recreatiegebied te bezoeken. De teruglopende financiële mogelijkheden van overheden kunnen ertoe leiden dat terreinbeherende organisaties bezoekers om vergoedingen gaan vragen. Dit kan betekenen dat bepaalde groepen recreanten minder gebruik gaan maken van deze gebieden. Een voorbeeld is de invoering van betaald parkeren in het recreatiegebied het Twiske bij Amsterdam-Noord. Na invoering in 2006 is het bezoekersaantal tussen 2005 en 2010 met bijna een derde afgenomen (Jaarverslagen Recreatie Noord-Holland 2005-2010). Ook zijn er plannen van recreatieschappen om delen van recreatiegebieden te verkopen om de financiering van het beheer te kunnen garanderen, bijvoorbeeld in Spaarnwoude en Achterhoek & Liemers. Recreatieondernemers zien kansen om in deze gebieden nieuwe vakantieparken of golfterreinen te openen. Ook dit zal de openbaarheid van deze gebieden verkleinen. Hetzelfde geldt voor voornemens van landgoedeigenaren om de openstelling te beëindigen nu de vergoedingen komen te vervallen. In Overijssel gaat het om ruim een derde van alle natuurgebieden. Tot slot kunnen natuurgebieden minder aantrekkelijk worden voor recreanten als door het wegvallen van de recreatietoeslag in het Programma Beheer de kwaliteit van voorzieningen en de intensiteit van het toezicht gaan teruglopen.

In de grote stedelijke regio's is de toegankelijkheid van het ommeland een cruciale factor in het recreatiegedrag van stedelingen. Toekomstige investeringen in de toegankelijkheid van deze gebieden zijn bij uitstek een regionale opgave. Daarbij kunnen bovenlokale overheden een nuttige coördinerende rol spelen, een rol die voor recreatiesector en gemeenten minder voor de hand ligt. Meer aandacht voor regiobranding vanuit de recreatiesector, een verdere bevolkingsgroei, minder investeringen in recreatievoorzieningen en een

teruglopende openbaarheid kunnen ertoe leiden dat de drukte in populaire recreatiegebieden, zoals De Veluwe, Zuid-Limburg, de Waddeneilanden en de kust toeneemt. Vooral in de stedelijke regio's van de Randstad zal de druk op bestaande populaire groengebieden toenemen door verdere bevolkingsgroei en vergrijzing, nu investeringen in verdere uitbreiding sterk afnemen. Juist deze Randstedelingen recreëren aanzienlijk minder in het groen dan andere Nederlanders (Agricola 2009). Ook zijn bewoners van de grote steden in de Randstad minder tevreden met het landschap in hun regio, hetgeen vooral wordt verklaard doordat zij een grotere drukte ervaren (Crommentuijn et al. 2006). Tegen de toenemende drukte op populaire plekken staat wellicht een afname van de drukte op andere plaatsen.

#### Ecologisch domein

Een toenemende recreatiedrukke kan ook een negatieve invloed hebben op de natuurlijke kwaliteit van het platteland. Verstoring van dieren en vertrapping van vegetaties kunnen de keerzijde zijn van de populariteit van gebieden, die niet per definitie is op te lossen door zonering van de recreatieve drukke.

## 2.4 Leven op het platteland

- Het leven op het platteland is goed, ook in vergelijking met de steden. De voortgaande vergrijzing van het platteland en de toenemende internationale concurrentie in de landbouw kunnen ertoe leiden dat de leefbaarheid van groepen waarvoor het leven op het platteland nu al wat minder makkelijk is, zoals alleenstaande ouderen en boeren, verder onder druk komt te staan.
- De belangrijkste uitdaging voor de leefbaarheid op het platteland is de bereikbaarheid van voorzieningen voor de vergrijzende bevolking in stand te houden, te verbeteren en af te stemmen op de veranderende vraag. Vooral de behoefte aan zorg zal in de komende decennia sterk toenemen.
- De teruglopende werkgelegenheid in de landbouw is op termijn minder problematisch, omdat door de vergrijzing ook de vraag naar werk afneemt. Bovendien kan de werkgelegenheid van andere sectoren op het platteland toenemen, vooral in de zorg- en vrijetijdsector. Aandachtspunt blijft wel de zwakke inkomenspositie van de huidige boerenstand.
- Het is belangrijk om de aantrekkelijkheid van het platteland als vestigingsplaats voor huishoudens uit de steden in stand te houden, en zo de effecten van ontgroening en vergrijzing enigszins te compenseren. Dit vraagt een in fysiek opzicht zorgvuldige inpassing van nieuwbouw en aanpassing van functies van de bestaande bebouwing.

### 2.4.1 Trends

#### Het is goed leven op het platteland, maar soms is het minder

Op het platteland is het goed, veilig en gezond wonen. Onderzoek onder bewoners van het platteland bevestigt dat (Steenbekkers et al. 2006, [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl)). De leefomgeving is gezonder, de criminaliteit is lager, de eigen woning en het werk worden hoger gewaardeerd en de sociale participatie is groter dan in de stad. Wel is de afstand tot voorzieningen groter en staat de werkgelegenheid onder druk. Sommige plattelandsregio's scoren iets minder positief, zoals Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe. Ook is het leven minder gemakkelijk voor boeren en alleenstaande ouderen.

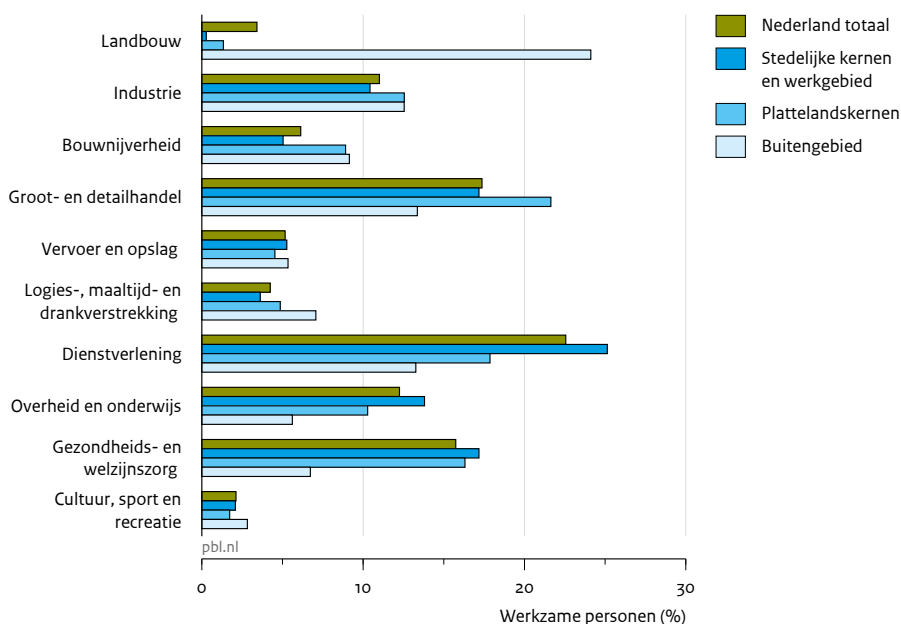
#### Zorgvraag op platteland groeit sterk en sneller dan in de stad

Of dit positieve beeld van het leven op het platteland in de komende decennia onder druk zal komen te staan, is niet goed duidelijk. In veel plattelandsgebieden is de kans groot dat het aantal inwoners en banen in de komende decennia niet verder groeit of zelfs daalt (PBL 2011a). Vooral migratie bepaalt de bevolkingssamenstelling van het platteland. Op het platteland wonen nu relatief meer jongeren dan in de steden, maar zij trekken al decennialang weg zodra ze volwassen zijn om in stedelijke regio's te gaan studeren of werken (Steenbekkers et al. 2006). Andersom verhuizen kapitaalkrachtige gezinnen en ouderen vanuit de steden naar de aantrekkelijke woonomgeving van het platteland en dit compenseert het vertrek van jongeren min of meer getalsmatig (Steenbekkers et al. 2006). De toegenomen mobiliteit (woon-werkpand) en informatisering (telewerken) hebben dit mede mogelijk gemaakt. Het aandeel ouderen op het platteland neemt sterker toe dan in de steden, omdat met het stijgen der jaren de verhuismobiliteit afneemt (De Groot et al. 2013). Veel ouderen zijn nu nog 'jong en vitaal', maar dat zal in de komende decennia veranderen, waardoor de vraag naar zorg en de behoefte aan voorzieningen in de directe omgeving gaan toenemen. Bovendien kan de beroepsbevolking, in een laag groeiscenario tot 2040, tot 16 procent dalen (PBL 2011a). Dit kan betekenen dat de arbeidsproductiviteit in de zorg sterk moet toenemen om aan de groeiende zorgvraag te voldoen.

#### De organisatie van en de vraag naar zorg veranderen

De zorgvraag op het platteland neemt sterk toe, maar ook de wensen veranderen als gevolg van vergrijzing, individualisering, welvaarts-groei en technologische ontwikkelingen (Van der Klauw 2011). Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de structuur van de zorgsector. Zo is drie kwart van de banengroei in het afgelopen decennium toe te schrijven aan de zorgsector ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).

Figuur 2.1  
**Werkgelegenheid, 2010**



Bron: GIAB; LISA; Bewerking Alterra

nl). De stijgende zorgkosten hebben ertoe geleid dat de eerste- en tweedelijnszorg meer en meer versmelten. Bovendien is er sprake van extramuralisering en worden de grenzen tussen cure en care kleiner of vervagen zelfs (Bos et al. 2011).

Werkgelegenheid en inkomen onder druk in de landbouw  
 De primaire landbouw is tegenwoordig van beperkt belang voor de Nederlandse werkgelegenheid, maar wel goed voor een achtste van de banen op het platteland. Indirect is het economische belang van de landbouw groter, omdat de sectoren bouwnijverheid en vervoer en opslag, bijvoorbeeld, voor een belangrijk deel zijn gerelateerd aan de primaire landbouw. Het volledige agrocomplex levert nog steeds een tiende van de werkgelegenheid in Nederland (Berkhout & Roza 2012). Wel is tussen 2000 en 2008 het aantal agrarische bedrijven teruggelopen van 100.000 naar 75.000 (Agricola et al. 2010). Het inkomen uit agrarische ondernemingen staat onder druk. Het bedrijfsinkomen van zelfstandige agrarische ondernemers ontwikkelt zich min of meer gelijk met dat van andere midden- en kleinbedrijven, maar het inkomen fluctueert sterker en de reële netto toegevoegde waarde per arbeidskracht neemt af (De Bont et al. 2011). Andere inkomsten, bijvoorbeeld uit een parttime baan van de partner of nevenactiviteiten, zijn steeds belangrijker voor het gezinsinkomen van agrariërs. Opkomende sectoren zijn de zorg, de dienstverlening, de horeca en de recreatie, waarin nu ook

een kwart van de werkgelegenheid in het buitengebied is te vinden (figuur 2.1).

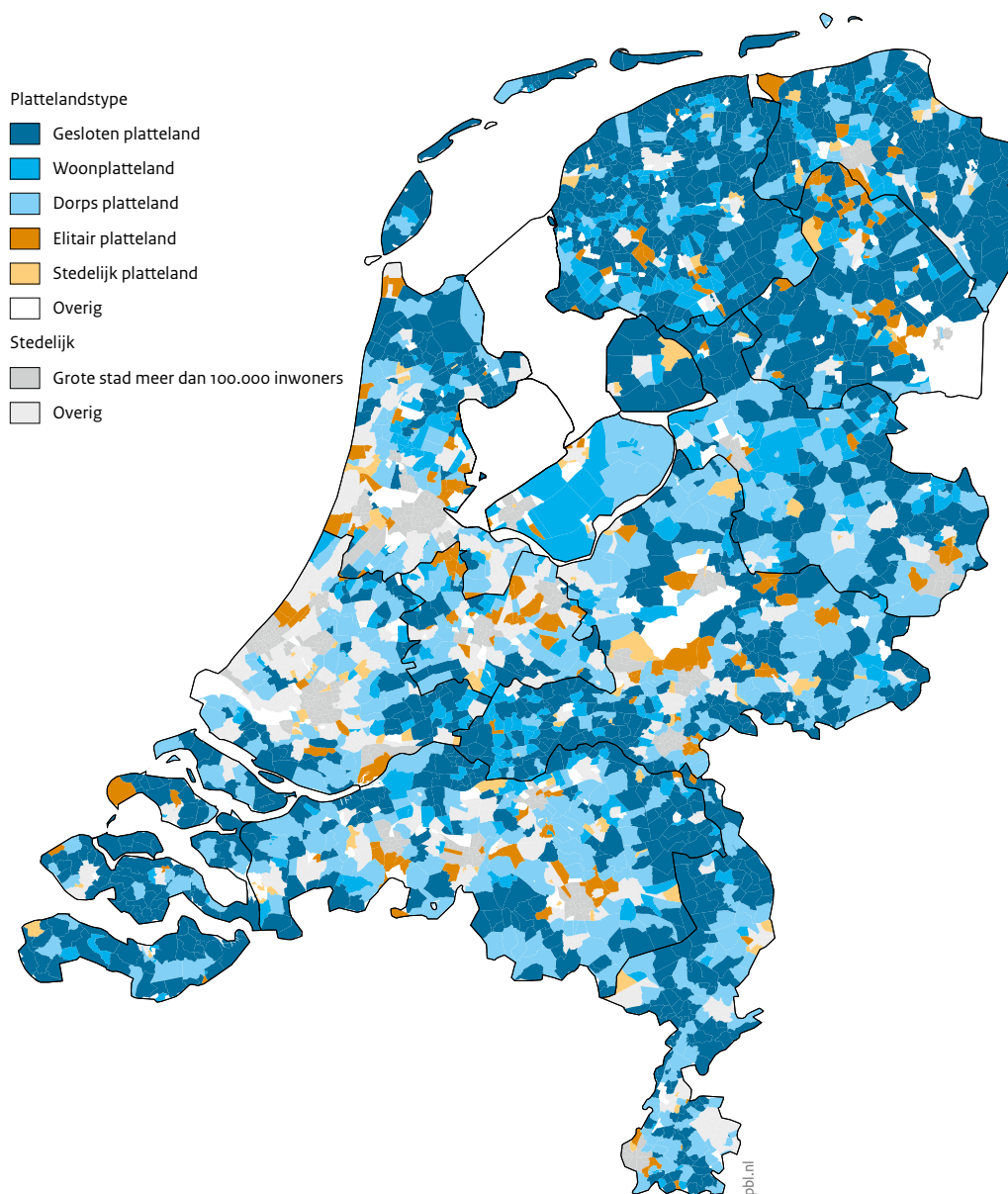
De verwachting is dat de afname van de werkgelegenheid in de primaire landbouw doorzet, hoewel het tempo waarin dat gebeurt wellicht minder snel is dan voorheen (zie ook paragraaf 2.1.2). De ontwikkelingen verschillen per type bedrijf (Janssen 2006). In 2020 zouden er nog zo'n 50.000 bedrijven resteren (Agricola et al. 2010).

### 2.4.2 Uitdagingen

De uitdagingen voor het leven op het platteland beperken zich tot het maatschappelijke domein. De fysieke impact van de hiervoor besproken trends is naar verwachting beperkt: kleinschalige nieuwbouw van woningen en functieverandering van bestaande gebouwen blijven op de meeste plaatsen overheersen. Er zijn geen grote afwijkingen te verwachten ten opzichte van de ontwikkelingen in de afgelopen decennia. Wel schetsen geïnterviewde deskundigen een genuanceerd ruimtelijk beeld, waarbij de stedelijke invloedssfeer bepalend blijft (zie ook figuur 2.2). Er is vooral een voorkeur voor landelijk wonen en landelijke werkplekken in goed bereikbare en landschappelijk aantrekkelijke gebieden (De Groot et al. 2011; Verwest et al. 2010). De aantrekkelijkheid van deze plattelandsgebieden is op basis van het transactieprijsniveau van koopwoningen uit te drukken in een onderscheid in gebieden met een hoge en lage druk op de woningmarkt (figuur 2.3). Met de aankomende



Figuur 2.2  
**Plattelandstypen, 2008**

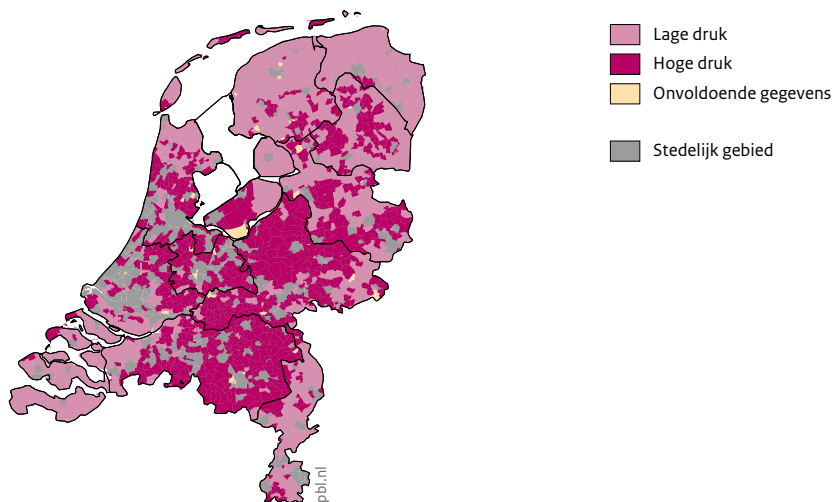


Bron: SCP, 2008

vergrijzing is wel een diversificatie in woonmilieus te voorzien (bijvoorbeeld in woon-zorgcombinaties). Maar de ontwikkeling van deze woonvormen zal eerder plaatsvinden via hergebruik of herontwikkeling van bestaande locaties dan dat er op grote schaal nieuwe locaties worden gerealiseerd. Wat betreft bedrijvigheid is het proces vergelijkbaar. Voor nieuwe economische activiteiten geldt dat ondernemers in het buitengebied voornamelijk gebruikmaken van vrijkomende (agrarische) bebouwing. Ook in hogedrukgebieden, zoals in de Randstad, delen van

Brabant en Gelderland, zal het landelijk gebied niet vollopen. Verdichting van lintdorpen op particulier initiatief zal geen grote vlucht nemen, want gemeenten bouwen liever een extra schil of puist aan de bestaande kern om zo via het eigen ontwikkelingsbedrijf inkomen te genereren en het draagvlak voor voorzieningen te versterken. De ontwikkeling van luxueuze (waterrijke) woonwijken aan de stadsrand is daarmee vooralsnog een veel realistischer toekomstverwachting dan de ontwikkeling van nieuwe woonplekken verspreid in het landschap, mits de woningmarkt zich uit de huidige crisis

Figuur 2.3  
Druk op de woningmarkt op het platteland, 1999 – 2005



Bron: PBL/UvA, 2011

herstelt. De ruimte die het Rijk met de liberalisatie van het ruimtelijkeorderingsbeleid biedt voor bouwen op het platteland, wordt dus naar verwachting niet op grote schaal gebruikt.

Op plekken waar functieverandering van gebouwen of nieuwbouwcomplexen voor wonen, werken, zorg en/of recreatie aan de orde zijn, kan er sprake zijn van maatschappelijk verzet van omwonenden. Voorbeelden zijn het verzet tegen een ruitersportcentrum in Dalen en Landgraaf, een afgesloten wooncomplex in De Bilt (Park Bloeyendael), of tegen een woon-zorgcomplex in de Betuwe. Dit burgerprotest kan als emotioneel en egoïstisch verzet van burgers worden gezien, onder de noemer van 'Not in my backyard' (NIMBY). Maar dit verzet komt meestal voort uit oprechte betrokkenheid bij het gebied of het object, waarbij het de verwachting is dat verandering verslechtering betekent. Voor burgers is het moeilijk om goede en slechte initiatieven van elkaar te scheiden. Aan de protesten van deze kritische burgers is niet zomaar voorbij te gaan, omdat tegengesteld een wezenskenmerk is van een vitale democratie (Duineveld et al. 2010). Bovendien neemt de kracht van het burgerverzet (in frequentie en in professionaliteit) toe met het toenemen van het gemiddelde opleidingsniveau, de informatievoorziening via internet en de hoeveelheid vrije tijd. Aangezien het gemiddelde opleidingsniveau, de ontsluiting van informatie en de beschikbare vrije tijd in de nabije toekomst naar verwachting verder stijgen, blijft het NIMBY-effect van invloed op de ontwikkelingen in grondgebruik en functieverandering.

## 2.5 Beheer van natuur en landschap

- De belangrijkste uitdaging voor beheerders van natuur en landschap is het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij hun werkveld. Weliswaar blijft ook in de komende decennia het tegengaan van het verlies aan biodiversiteit binnen Nederland hun aandacht vragen, maar er zijn twee trends die versterking van de maatschappelijke betrokkenheid vragen.
- Er komen meerdere opvattingen over het belang van het beheer van natuur en landschap naast elkaar te staan, waarvan behoud van biodiversiteit er één is. De consensus over de maatschappelijke betekenis van biodiversiteit kan dus onder druk komen te staan.
- Verschillende opvattingen over de rol en verantwoordelijkheden van overheden leiden ertoe dat de bijdrage van de overheid aan het natuur- en landschapsbeheer onzeker is. Naast versterking van de maatschappelijk betrokkenheid kunnen beheerders van natuur en landschap het verdienvermogen vergroten om de afhankelijkheid van overheidsbijdragen aan het beheer van natuur en landschap te verkleinen.

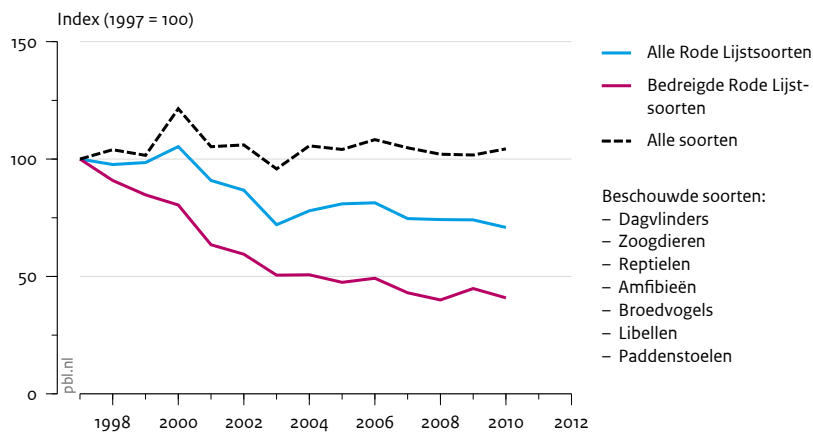
### 2.5.1 Trends

#### Biodiversiteit onder grote druk van de mens, ook in Nederland

De biodiversiteit gaat wereldwijd achteruit. Leefgebieden van planten en dieren verdwijnen om de groeiende bevolking te voeden en te huisvesten. De stijgende welvaart van een deel van de wereldbevolking gaat



**Figuur 2.4**  
**Populatieomvang van soorten**



Bron: PBL, NEM/CBS

gepaard met een toenemende uitstoot van broeikasgassen en verontreinigende stoffen. Leefgebieden worden kleiner en versnipperen. Daarnaast staan ze onder toenemende druk van erosie, verdroging en klimaatverandering. De teruglopende biodiversiteit wordt als een van de belangrijkste milieuproblemen van de moderne tijd gezien – naast onder andere klimaatverandering en luchtvervuiling. Het tot staan brengen van deze ontwikkeling is een van de doelen van de duurzaamheidsagenda, zoals onder andere gepresenteerd op de Rio + 20-conferentie in Rio de Janeiro (Van Veen 2012). De doelen die zijn gesteld om de druk op de natuur te verminderen – zoals onder andere vastgelegd in de *Convention on Biological Diversity* (CBD) in 1992 ([www.cbd.int](http://www.cbd.int)), die mede door Nederland is ondertekend – zijn niet afdoende gerealiseerd (PBL 2012a).

In Nederland is de grote achteruitgang van de biodiversiteit reeds in de negentiende eeuw ingezet. De oprichting van Natuurmomenten door particulieren in 1905 is een reactie hierop. Pas in de tweede helft van de twintigste eeuw werd het beschermen van natuur en landschap een doel van de Nederlandse overheid. De inspanning van diverse natuurbeschermingsorganisaties en het ingezette natuurbeleid hebben er mede aan bijgedragen dat de snelheid waarmee de biodiversiteit in Nederland afneemt aan het einde van de twintigste eeuw sterk is afgeremd. De populatieomvang van soorten van de Rode Lijst neemt af, dit in tegenstelling tot de omvang van alle soorten ([www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl), zie figuur 2.4).

#### Afkalvend draagvlak voor biodiversiteit

Een tweede trend die voor het beheer van natuur en landschap in Nederland van belang is, heeft een maatschappelijk karakter. Deze trend laat zien dat behoud van biodiversiteit niet (meer) vanzelfsprekend kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak (Buijs et al. 2012).

De belangrijkste reden voor dit afkalvende draagvlak is dat in het natuurbeheer in de ogen van veel mensen te veel nadruk ligt op het belang van natuurbeheer voor behoud van biodiversiteit. Burgers begrijpen niet waarom bepaalde soorten natuur waardevoller zijn dan andere en waarderen vaak natuur die zij mooi vinden, in plaats van bijvoorbeeld natuur waar de biodiversiteit groot is (Buijs 2009). Dure projecten waarbij bijvoorbeeld bos wordt omgevormd in heide stuiten op maatschappelijke weerstand (zie bijvoorbeeld [www.redonsbos.nl](http://www.redonsbos.nl)). Bovendien doen verhalen dat bepaalde slakken- of libellensoorten de aanleg van een snelweg of bedrijventerrein kunnen tegenhouden het draagvlak voor natuur geen goed (Arnouts & Kistenkas 2011). De terugloop in draagvlak voor behoud van biodiversiteit blijkt onder andere uit het aantal Nederlanders dat een natuurorganisatie ondersteunt. Na een jarenlange toename – culminerend in meer dan 4 miljoen lidmaatschappen in 2003 en een stabilisering daarna – neemt dit aantal sinds enkele jaren af, tot 3,7 miljoen in 2011. Deze cijfers illustreren ook dat de traditionele natuurbeschermingsorganisaties in de hoek zitten waar de klappen vallen. Vooral Natuurmonumenten heeft de afgelopen jaren, mede door de vergijzing van haar ledenbestand, een groot aantal leden verloren; de Provinciale Landschappen krijgen er nog steeds leden bij ([vroegevogels.vara.nl](http://vroegevogels.vara.nl)).

### **Onzekerheid in het natuurbeleid van overheden neemt toe**

Een derde trend die van belang is, zijn de ontwikkelingen in het natuur- en landschapsbeleid van de verschillende overheden. De opvattingen over welke rol de overheid in het beheer van natuur en landschap dient te spelen en op welk schaalniveau blijken niet vast te liggen. De twee belangrijkste ontwikkelingen zijn de verschuivingen in rollen tussen nationale en provinciale overheden binnen Nederland (decentralisatie, deregulering en liberalisatie van nationaal beleid) en de verhouding tussen nationale overheden en het bestuur van de Europese Unie. De dynamiek wordt niet alleen bepaald door veranderende opvattingen over bijvoorbeeld legitimiteit, doelmatigheid en efficiëntie van verschillende besturingsmodellen; ook opvattingen over de verhouding tussen ecologie en economie en over het belang van behoud van biodiversiteit spelen hierbij een rol. Zo constateren De Wit et al. (2011) dat er sinds het aantreden van het kabinet-Rutte sprake is van een politisering van het Nederlandse natuurbeleid.

Dit heeft ertoe geleid dat in korte tijd de ambities voor het nationale natuurbeleid twee keer zijn aangepast. In 2011 is de bijdrage van de Rijksoverheid aan de uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur gestopt en die aan het beheer van bestaande natuurgebieden fiks gekort. In het Lenteakkoord 2013 is dit ten dele teruggedraaid. Ook bij de uitwerking van het Europese Natura 2000-beleid zijn de spanningen tussen Den Haag en Brussel de laatste jaren flink opgelopen, bijvoorbeeld in het dossier omtrent de natuurcompensatie van der verdieping van de Westerschelde. Dit alles betekent vooral dat het beleid voor natuur en landschap van de verschillende overheden minder koersvast wordt. En dat de onzekerheid toeneemt over de financiële bijdragen van overheden aan het natuur- en landschapsbeheer van terreinbeherende organisaties.

### **2.5.2 Uitdagingen**

#### **Ecologisch domein**

De uitdaging waaraan de meeste beheerders van natuur en landschap primair hun bestaan ontleenen, blijft ook de komende decennia urgent: de ecologische kwaliteit van natuur en landschap blijft onder druk staan. Hoewel er enkele lichtpunten zijn, neemt de biodiversiteit in Nederland nog steeds verder af. Nederland heeft zich weliswaar op het internationale en Europese toneel verplicht deze ontwikkeling tot staan te brengen, maar slaagt daar tot op heden niet in. Alles wijst erop dat de verschillende doelstellingen op het gebied van biodiversiteit niet worden gehaald, mede omdat de klimaatverandering nog meer druk op de biodiversiteit in Nederland zal zetten. De inspanning van terreinbeherende organisaties om biodiversiteit te

behouden, zou dus eerder vergroot dan verkleind dienen te worden. De meest recente Natuurverkenning van het PBL (2012c) laat zien dat versterking van de biodiversiteit vooral gebaat is bij duidelijk grotere en meer aaneengesloten natuurgebieden dan in het nationale natuurbeleid van de afgelopen twintig jaar is opgenomen.

#### **Maatschappelijk domein**

Beheerders van natuur en landschap kunnen meer nadruk gaan leggen op natuur en landschap als zaken waar mensen vooral van kunnen genieten (Feddes 2012). Dergelijke 'beleefbare natuur' (PBL 2012c) is wat veel burgers voor ogen staat als ze het over natuur hebben. Beheerders zullen rekening moeten gaan houden met de wensen van burgers. Controversiële projecten waarin natuur die burgers mooi vinden wordt veranderd in een ander type natuur, passen daar niet bij. Ook is het belangrijk om bedrijven en burgers bij het natuurbeleid te betrekken, waardoor de belevingswaarde van natuur en landschap kan toenemen.

#### **Economisch domein**

Hoewel een bijdrage van de overheid aan het beheer van natuur en landschap noodzakelijk blijft, is meer financiering van andere partijen, zoals burgers en bedrijfsleven, ook van groot belang. De terreinbeherende organisaties kunnen nieuwe verdienmodellen ontwikkelen om de financiering van hun activiteiten ook in de toekomst zeker te stellen. Allereerst kan daarbij worden gedacht aan financiële vergoedingen van ecosysteemdiensten, zoals waterberging en recreatieve gebruikswaarde, door bedrijven en organisaties die daar baat bij hebben. Ook is het denkbaar om een deel van de winst van economische activiteiten in en rondom natuurgebieden terug te laten vloeien naar natuur en landschap. Hierbij zullen wel de bestaande kaders voor het beschermen van natuur en landschap in ogenschouw moeten worden genomen. Een dilemma is of dergelijke kaders dienen te worden opgerekt. Natuur kan daarbij een inpasbaar karakter krijgen (PBL 2012c). Tegelijkertijd is het besef dat natuur een intrinsieke waarde heeft die als zodanig moet worden beschermd niet verdwenen, noch de – internationale – verplichtingen die hieraan zijn gekoppeld. Hoewel het budget voor het beschermen en ontwikkelen van natuur drastisch is ingeperkt, is het niet verdwenen. Het beschermen van natuur kost nog steeds geld, en is daarmee nog steeds een kostenpost voor de Nederlandse belastingbetaler. De wens van de Rijksoverheid dat de financiering van het natuurbeleid door de maatschappij wordt overgenomen, is tot nu toe niet reëel gebleken.

## 2.6 Waterbeheer

- Nederlanders geven al veel geld uit om het watersysteem op orde te houden, en dat kan in de toekomst meer worden. Op sommige plaatsen is de waterveiligheid in het geding, de waterkwaliteitsverbetering van de afgelopen decennia stagneert en er dreigen watertekorten in droge perioden.
- Door klimaatverandering zullen deze opgaven in de komende decennia nog groter worden, omdat de zeespiegel stijgt, grote rivieren in natte perioden meer water afvoeren en er meer droge perioden zijn. Om de ongewenste gevolgen van deze ontwikkelingen tegen te gaan, zijn soms aanzienlijke ingrepen in het landschap noodzakelijk. Ook kunnen gebruikers van de ruimte met fysieke beperkingen in de waterhuishouding worden geconfronteerd.
- De belangrijkste uitdagingen voor het waterbeheer in de komende decennia zijn:
  - een zodanige aanpassing van het watersysteem dat grondgebruikers en omwonenden dit accepteren en dat negatieve effecten op het natuurlijke systeem worden voorkomen; het kan daarbij gaan om aanpassing van waterkeringen, kunstwerken, peilbeheer en voorzieningen om water te bergen of aan te voeren.
  - Een zodanige afweging van waterhuishoudkundige wensen van gebruikers van de ruimte dat deze passen binnen de financiële en wettelijke randvoorwaarden voor de instandhouding van het watersysteem.

### 2.6.1 Trends

Klimaatverandering vergroot de opgave om de waterhuishouding op orde te houden. Het klimaat in Nederland is aan het veranderen. De temperatuur van lucht en water neemt geleidelijk toe, de jaarlijkse neerslag is in de afgelopen eeuw met 20 procent toegenomen, en er komen vaker intensievere regen- en onweersbuien voor. Die klimaatverandering zet waarschijnlijk door, maar in welke mate en hoe snel is nog zeer onzeker (IPCC 2007; KNMI 2008). De verwachte temperatuurstijging tot 2100 varieert van 1,8 tot 5,1 graden Celsius, en de verwachte stijging van de zeespiegel van 35 tot 85 centimeter. Verder wordt er een stijging in de frequentie en hevigheid van zware buien verwacht, waardoor de wateroverlast waarschijnlijk zal toenemen (KNMI 2008). Ook neemt het neerslagtekort in de zomer toe. Deze klimaatverandering heeft gevolgen voor de waterveiligheid, de wateroverlast en de watervoorziening in droge perioden.

### De verbetering van de waterkwaliteit stagneert

Ook de opgave om de waterkwaliteit te verbeteren, zoals afgesproken in Europees verband, neemt toe door klimaatverandering. Anno 2012 voldoet slechts 3 procent van de Nederlandse wateren aan de doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Afhankelijk van de beleidsinzet kan dit in 2027 oplopen tot 10 á 40 procent van de wateren (PBL 2012a). De opgave om de afgesproken doelen te halen, blijft dus aanzienlijk.

### Het fysieke watersysteem zal plaatselijk sterk worden aangepast

Klimaatverandering vraagt plaatselijk aanzienlijke aanpassingen in het watersysteem om de waterveiligheid te garanderen en om wateroverlast en droogteschade te voorkomen. Nu voldoet een derde van de waterkeringen niet aan de huidige veiligheidsnormen. De opgave om deze keringen op het juiste veiligheidsniveau te brengen, neemt in de komende decennia toe omdat de zeespiegel verder zal stijgen en de piekafvoeren van de grote rivieren in regenrijke perioden zullen toenemen. Bovendien neemt de kwetsbaarheid voor overstromingen toe door de groei van de bevolking en het toenemen van de welvaart.

De huidige waterhuishoudkundige problemen op het platteland – wateroverlast of juist watertekort, verzilting, verdroging en bodemdaling – zijn veelal een gevolg van in het verleden gemaakte keuzes voor de inrichting ervan. Deze problemen zijn vaak het gevolg van onverenigbare eisen die de verschillende functies aan het watersysteem stellen, vooral de grondgebonden landbouw en natuur. Zo is het regionale watersysteem vrijwel geheel afgestemd op het voorkómen van natschade op landbouwbedrijven door hoge grondwaterstanden en water op het land. Met drainage, ontwatering en snelle afvoer via rechtgetrokken beken en vaarten, wordt het winterse neerslagoverschot versneld afgevoerd en de grondwaterstand laag gehouden. De keerzijde hiervan vormen een geringe opbouw van de watervoorraad in de winter, wateroverlast benedenstrooms, watertekort in de zomer, bodemdaling in veengebieden, verzilting en verdroging van de natuur door de lage grondwaterstand, en verminderde kwel en inlaat van gebiedsvreemd water. Klimaatverandering vergroot de bestaande opgaven door heftiger buien die de wateroverlast versterken en door langere droge perioden waardoor de behoefte aan wateraanvoer toeneemt.. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is de opgave van een verhoogde kans op wateroverlast onderkend en zijn afspraken gemaakt om het regionale watersysteem in 2015 op orde te hebben, bijvoorbeeld via het aanleggen van 35.000 hectare waterbergingsgebied in combinatie met landbouw, recreatie en natuur (PBL 2011b).

## 2.6.2 Uitdagingen

### Economisch domein

In 2012 betaalde een Nederlands huishouden gemiddeld 416 euro per jaar om het watersysteem op orde te houden. Sinds 2004 zijn de uitgaven van het Rijk bijna verdubbeld, vooral door de uitgaven voor het Programma Ruimte voor de Rivier dat de waterveiligheid moet garanderen. De uitgaven voor waterveiligheid nemen nog verder toe, evenals die voor verbetering van de waterkwaliteit, waarvan de kosten vooral komen te liggen bij de waterschappen en gemeenten. Verhogingen van heffingen door deze overheden worden steeds kritischer beschouwd. Zo is er in de Tweede Kamer een motie aangenomen die verdere verhoging van waterschapslasten ongewenst acht (motie-Schouw/Van Veldhoven). De olopende kosten vergroten de noodzaak om meer dan voorheen de kosten van de nodige investeringen af te wegen tegen de effecten. Zo wordt de kwetsbaarheid van gebieden voor overstromingen, zoals gebieden met een hogere economische waarde, naar verwachting meer dan nu het geval is meegewogen bij het vaststellen van waterveiligheidsnormen. Ook bij de aanpak van wateroverlast en droogteschade gaan vergelijkbare afwegingen spelen.

De noodzaak tot extra investeringen in het watersysteem staat op gespannen voet met de wens om de kosten voor het waterbeheer niet verder te verhogen. Een afweging van kosten en baten van investeringen in het watersysteem kan betekenen dat de wensen van gebruikers van het platteland in de toekomst minder worden gehonoreerd dan nu het geval is. Zo is het de vraag of de zoetwatervoorziening van de landbouw in West-Nederland op het huidige niveau valt te handhaven. Ook is er discussie of de waterkwaliteitsdoelen minder ambitieus zouden moeten zijn dan nu in Europees verband is afgesproken. Dit kan betekenen dat de concurrentiepositie van bepaalde landbouwbedrijven onder druk komt te staan of dat bepaalde bedrijven zelfs uit gebieden verdwijnen. Ook kan het een prikkel zijn om andere producten of technieken te introduceren. Voorbeelden zijn de introductie van gewassen die beter bestand zijn tegen verzilting of een betere benutting van meststoffen.

### Ecologisch domein

Voor het optreden van drogere en warmere zomers zal de opgave nog verder vergroten, omdat de kans op (blauw)algengroei en lagere zuurstofgehalten in het oppervlaktewater toeneemt. Dit heeft ook gevolgen voor de ecologische kwaliteit van wateren.

### Maatschappelijk domein

In de afgelopen jaren hebben burgers en boeren zich verzet tegen fysieke ingrepen in het watersysteem of

-beheer. Voorbeelden zijn het verzet tegen dijkverzwaring in het rivierengebied na de hoge waters van 1993 en 1995, of tegen het bewust onder water laten lopen van landerijen bij extreme regenperioden in gebieden als Polder Groot-Mijdrecht of de Ooijpolder. Bij het realiseren van voldoende berging is er mede hierom voor gekozen om boeren financieel te compenseren en meer ruimte voor waterberging te zoeken in natuurgebieden. Deze keuze heeft ertoe bijgedragen dat waterschappen op dit moment al een derde van de regionale waterbergingsopgave voor 2050 hebben gerealiseerd. Toch kunnen er in regio's met een krappe grondmarkt, zoals het Westland, mogelijk knelpunten optreden.

Bij de afweging van de wensen van de verschillende grondgebruikers binnen een regio kunnen de emoties hoog oplopen. Het vaststellen van Natura 2000-gebieden heeft veel weerstand opgeroepen bij omliggende boerenbedrijven, omdat de eigenaren beducht waren voor belemmeringen in hun bedrijfsvoering door harde ecologische randvoorwaarden voor duurzame instandhouding van de biodiversiteit in die natuurgebieden. Dezelfde angst heeft de Programmatische Aanpak Stikstof tot een complex beleidsdossier gemaakt. De gevolgen van klimaatverandering maken naar verwachting in de toekomst nog scherpere keuzes noodzakelijk, en kosten-batenafwegingen zullen nog meer dan nu een rol gaan spelen in de regionale afweging. Dit betekent dat de effecten op het natuurlijke systeem, de landbouweconomie en de belevingswaarde van het landschap van gebied tot gebied zullen verschillen.



# Coalities in de hoogproductieve landbouw

- Coalities in de hoogproductieve landbouw hebben naast aandacht voor hun bedrijfsresultaat ook oog voor duurzaamheid en maatschappelijke kwaliteit; zo besteden ze aandacht aan duurzame bedrijfsvoering, beheren ze landschap en natuur en ontwikkelen ze groen-blauwe netwerken.
- Kritische succesfactoren zijn de beschikbaarheid van voldoende financiële en fysieke ruimte om het bedrijf te vergroten, de mate waarin bedrijven erin slagen om de maatschappelijke weerstand tegen agrarisch ondernemen weg te nemen en om te zetten in maatschappelijke steun en, daaraan verbonden, de mate waarin verduurzaming van de bedrijfsvoering mogelijk is.
- De belangrijkste verbeterpunten voor het verder mogelijk maken van verantwoorde schaalvergroting zijn het vergroten van het maatschappelijk draagvlak door het betrekken van maatschappelijke partijen, het doorvoeren van duurzaamheidsinnovaties en het realiseren van ruimte in bestaand beleid om de combinatie van duurzaamheid en schaalvergroting te realiseren. De bedrijven zijn hier zelf voor aan zet, hoewel overheden hen kunnen ondersteunen via financiering in de startfase of kennisontwikkeling. Voor het aanpassen van regelgeving staat de overheid wel aan de lat.

## 3.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdaging

Coalities in de hoogproductieve landbouw, of kortweg landbouwcoalities, omvatten dat deel van de agrarische sector dat kiest voor schaalvergroting en industrialisering als middel om het voortbestaan van het bedrijf zeker te stellen. De analyse beperkt zich tot de hoogproductieve grondgebonden landbouw en tot het deel van de hoogproductieve landbouw dat betrokken is bij duurzaamheidsmaatregelen in combinatie met schaalvergroting en industrialisering. De multifunctionele landbouw is hier buiten beschouwing gelaten. Deze komt onder andere aan de orde in de hoofdstukken over vrijetijdcoalities, zorgcoalities en landschapscoalities. Uitgangspunt bij deze coalitie is dat schaalvergroting noodzakelijk is om te kunnen overleven, maar dat dit in de nabije toekomst niet langer kan op de voorheen gebruikelijke manier. Nieuwe bedrijfsmodellen zijn nodig, bijvoorbeeld gericht op de inzet van moderne technologie, op het creëren van maatschappelijke meerwaarde, op het loslaten van grondbezit en op samenwerking met andere bedrijven, enerzijds tussen ketens (bijvoorbeeld plant en dier), anderzijds tussen bedrijven die verschillende activiteiten binnen dezelfde keten uitoefenen (bijvoorbeeld productie en verwerking).

De groep van hoogproductieve landbouwcoalities is groot. In Nederland bezitten 5.820 melkveebedrijven meer dan 50 hectare grond, 33,1 procent van het totale

aantal melkveehouders; 632 van hen hebben meer dan 100 hectare. Van alle melkveebedrijven heeft 29 procent een standaardopbrengst van meer dan 300.000 euro. In de akkerbouw zijn er 3.078 bedrijven groter dan 50 hectare, 19 procent van het totale aantal akkerbouwers; meer dan 300 bedrijven overschrijden de grens van 100 hectare. Hier heeft echter slechts 7 procent van de bedrijven een standaardopbrengst van meer dan 300.000 euro. Daarnaast zijn er tientallen coalities die inzetten op verdere vergroting ([www.transforum.nl](http://www.transforum.nl)). Vele daarvan zijn echter nog in ontwikkeling. Te verwachten is dat slechts een beperkt deel hiervan de plannen kan waarmaken.

De belangrijkste uitdagingen voor deze coalities zijn het verbeteren van de bedrijfsprestaties op het gebied van milieu, natuur en landschap en het vergroten van de maatschappelijke acceptatie voor hoogproductieve landbouwcoalities. Deze acceptatie is gekoppeld aan percepties over dierenwelzijn, volksgezondheid, passendheid bij natuur en landschap en duurzaamheidseisen van zowel consumenten als ketenpartijen. Van overkoepelend belang is daarbij dat bedrijven hun bedrijfsresultaat en hun concurrentieposities handhaven. Ondernemers in deze coalitie vinden dat de kosten per eenheid product omlaag dienen te worden gebracht. Een kansrijke strategie kan daarbij het realiseren van nieuwe bedrijfsmodellen zijn die deels zijn gebaseerd op samenwerking met andere agrarische bedrijven en/of ketenpartijen.

### 3.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

#### De agrarische betrokkenen

Logischerwijs vormen agrariërs de belangrijkste groep van actoren in een landbouwcoalitie. We gaan vooral in op melkveehouders en akkerbouwers, hoewel voor deze laatste groep de perspectieven op schaalvergroting minder goed zijn door de relatief hoge grondprijzen en lage productprijzen. Verder zijn belangenorganisaties als LTO Noord, de ZLTO en de LLTB te noemen. Bovendien hebben agrariërs relaties met de verwerkende industrie, retailers en soms met horecabedrijven. Ten slotte spelen verschillende agrarisch geïntereerde experts een rol. Ze leveren evaluaties en dragen bij aan de ontwikkeling van een visie op schaalvergrotingsprocessen. Het belangrijkste doel van dergelijke actoren is het behouden van een bedrijf met toekomstperspectief. Hoogproductieve landbouwcoalities moeten volgens hen een positief rendement opleveren, economisch gezond zijn en toekomstperspectief hebben. Hiervoor is naast

optimalisatie van het bestaande bedrijf, schaalvergroting de belangrijkste en reeds lang bekende strategie. Om hier invulling aan te geven, zijn er bedrijven die meer intensief gaan samenwerken (zoals EcoLaNa), een bepaalde nichemarkt opzoeken of hun producten zelf verwerken (beide voorbeelden van Klaver). Het verbeteren van de relatie met de directe omgeving en met consumenten is in de loop van de tijd ook een belangrijk doel geworden, enerzijds om weerstand tegen verdere ontwikkeling van de sector weg te nemen, anderzijds omdat toeleveranciers en afnemers daarom vragen, maar ook als doel op zichzelf vanuit het motief om duurzaam en open te ondernemen. Beproefde strategieën zijn het toegang geven aan recreanten en geïnteresseerde omwonenden en consumenten (EcoLaNa), het tonen van het bedrijf via een webcam (Klaver), het realiseren van voorzieningen voor omwonenden (Koelanderij), of het inrichten en/of onderhouden van natuur en landschap (Koelanderij, Klaver en EcoLaNa).

Om hun doelen te realiseren, maken betrokkenen gebruik van hun agrarische vaardigheden, bezittingen en kennis. De benodigde capaciteit leveren ze zelf, vaak samen met familie, of huren ze in. Netwerken vormen een volgende belangrijke hulpbron, onder andere van adviserende, toeleverende en financierende bedrijven, van collega-boeren – al dan niet georganiseerd in een coöperatie – en van agrarische belangenbehartiging. Om geld voor de benodigde investeringen binnen te halen, hebben boeren contacten met financiers – voornamelijk banken. Ten slotte onderhouden boeren van oudsher goede banden met de politiek.

#### De critici

Naast de groep van agrarisch geïntereerde actoren zijn in landbouwcoalities ook partijen actief die kritisch zijn. Enerzijds omvat deze groep omwonenden van grote agrarische bedrijven (zoals Klaver). Anderzijds komt de kritiek van natuur- en milieuorganisaties en hun achterban. Bekende organisaties zijn Milieudefensie, Wakker Dier en de provinciale milieufederaties. Bovendien zijn er groepen bezorgde mensen, onder wie soms ook politici, die zich organiseren in een burgerinitiatief waarmee ze een gepercipieerd probleem aan de kaart stellen. Het bekendste voorbeeld is 'Megastallen Nee' ([www.megastallen-nee.nl](http://www.megastallen-nee.nl)). Het doel van deze critici is vooral het tegenhouden van nieuwe hoogproductieve ontwikkelingen en ten behoeve hiervan het in de gaten te houden hoe boeren omgaan met dierenwelzijn, volksgezondheid, milieu, natuur en landschap. Belangrijke strategieën zijn het voeren van campagnes, het aanklaarten van hun zorgen bij gemeenten, provincies of het Rijk, het voeren van juridische procedures tegen bouwaanvragen en vergunningverleningen en het aangaan van de dialoog met de agrarische sector.

Om deze strategieën te kunnen realiseren, zijn communicatieve hulpbronnen van belang. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben geen formele bevoegdheden, maar zijn wel in staat om op basis van eigen kennis van zaken via allerlei soorten media medestanders te mobiliseren en concessies af te dwingen. Ze maken hiermee gebruik van het feit dat agrarisch georiënteerde bedrijven huiverig zijn voor imagoschade. Dit kan zelfs leiden tot een vruchtbare samenwerking (bijvoorbeeld tussen Wakker Dier en Rondeleieren, zie [www.rondeleieren.nl](http://www.rondeleieren.nl)). Ook kunnen ze een beroep doen op juridische en procedurele middelen; wanneer bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat boeren milieunormen hebben overschreden, kunnen omwonenden zich tot overheden en/of de rechter wenden.

#### Rollen van overheden

Overheden zijn in verschillende hoedanigheden betrokken bij landbouwcoalities. De Europese Unie ondersteunt de landbouw, bijvoorbeeld via het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) en draagt lidstaten op regels in te stellen, bijvoorbeeld via de Nitraatrichtlijn. De Rijksoverheid speelt vooral een rol op de achtergrond, bijvoorbeeld door te bepalen op welke onderdelen de coalitie wordt ondersteund. De decentrale overheden handhaven enerzijds een deel van de nationale en Europese regels. Anderzijds maken ze ook zelf beleid waar hoogproductieve landbouwcoalities mee te maken krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Zo nemen ze een standpunt in over nieuwe bouw aanvragen van agrariërs, waarbij soms een bestemmingsplan moet worden aangepast. Rijk, gemeenten en provincies voeren ook eigen economisch beleid en kunnen hiermee agrariërs met plannen ondersteunen en de ruimte geven.

De overheid heeft enerzijds het doel om de agrarische economie, een belangrijke motor van de Nederlandse export, sterk en concurrerend te houden. Het huidige topsectorenbeleid is hier een exponent van. Tegelijkertijd heeft de overheid ook taken en doelen rondom volksgezondheid, dierenwelzijn en leefomgeving, waardoor zij soms beperkingen wil opleggen aan agrarische ontwikkeling.

Belangrijke hulpbronnen die de overheid tot haar beschikking heeft zijn geld, kennis, netwerken en regelgeving. Het geld, wat grotendeels uit Europa en de aardgasbaten afkomstig is, wordt ingezet om het inkomen van boeren te ondersteunen of om boeren aan te zetten tot innovaties of duurzaamheid. Regelgeving is vooral bedoeld om de overlast die van agrarische bedrijven uit kan gaan in te tomen en om voor rechtszekerheid voor burgers en bedrijven te zorgen.

#### Interacties en spelregels

De belangrijkste formele spelregels die de interacties in landbouwcoalities beïnvloeden, zijn de kaders waarbinnen de agrarische sector moet opereren om het veroorzaken van schadelijke effecten op het milieu en de directe omgeving van boerenbedrijven acceptabel te houden. De overheid stelt deze kaders vast als weerspiegeling van politieke en/of ambtelijke voorkeuren en onderhandelingsresultaten, waarbij enerzijds economische motieven en anderzijds gezondheids- of duurzaamheidsmotieven gelden. Bestemmingsplannen hebben een ruimtelijk karakter, andere regels zijn gericht op het milieu. Een recent kader is de Programmatische Aanpak Stikstof, die aangeeft hoeveel boerenbedrijven mogen uitstoten in de nabijheid van Europees beschermde natuurgebieden. Zoals gezegd kunnen actoren deze spelregels ook als hulpbronnen inzetten, bijvoorbeeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Er zijn ook meer informele regels. Een belangrijk voorbeeld is de open houding naar omwonenden waarmee sommige boeren tegenwoordig opereren (voorbeelden zijn Koelanderij en EcoLaNa). Omdat critici in staat zijn om bij – gepercipieerde – misstanden publiciteit te genereren (zoals Klaver), zijn boeren zich steeds meer bewust van hun omgeving. Ze proberen openheid van zaken te geven en ondernemen actie om hun imago op te vijzelen. Er zijn ook boeren binnen deze coalitie die het inspelen op maatschappelijke verwachtingen als centraal onderdeel van het bedrijf zien, wat direct bijdraagt aan het bedrijfsresultaat (voorbeelden zijn Koelanderij en EcoLaNa). Tot slot zijn er ook op coalitieoverstijgend niveau enkele spelregels waar landbouwcoalities mee te maken krijgen. De belangrijkste regel is het mechanisme van vraag en aanbod, wat bepaalt welke prijzen boeren voor hun producten kunnen krijgen. Dit mechanisme omvat tal van schakels en strekt zich in sommige gevallen tot op mondiaal niveau uit, bijvoorbeeld wanneer boeren met hun producten concurreren op de wereldmarkt. Het wordt deels beïnvloed door overheden die hun eigen agrarische markten proberen te beschermen. Een goed voorbeeld is het systeem van Europese landbouwsubsidies.

### 3.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

#### Planet

De wijze waarop door schaalvergroting de landbouwbedrijfsvoering verandert, heeft tot nu toe vooral negatieve effecten op de ecologische kwaliteit gehad. Bekende nadelige effecten zijn het ontstaan van



monocultuur, milieuvervuiling, verdroging en vermesting (Agricola et al. 2010). Grootschaligheid werkt in het algemeen een afname van gradiënten en daarmee van biodiversiteit in de hand.

Niettemin zijn er in de afgelopen jaren veel maatregelen genomen om de aantasting van de ecologische kwaliteit door toedoen van de agrarische sector een halt toe te roepen. De nadruk ligt daarbij op emissiereducties via technische maatregelen. Het bekendste voorbeeld is het plaatsen van luchtwassers waarmee luchtvervuiling wordt aangepakt. Hoewel er tot nu toe grote emissiereducties hebben plaatsgevonden (PBL 2012a), blijft waakzaamheid geboden. Zo bleek bij een monitoringsactie van de provincie Noord-Brabant dat de helft van de Brabantse boeren de duurzaamheidsregels overtrad (*de Volkskrant*, 29 september 2012, [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl)).

In de verduurzaming van de landbouw is volgens respondenten biodiversiteit tot nu toe wat ondergesneeuwd geraakt ten opzichte van milieu- en klimaatmaatregelen. Initiatieven als Veldleeuwrik en EcolaNan zetten wel expliciet in op de verbetering van (bodemerelateerde) biodiversiteit. Hoogproductieve landbouwbedrijven blijken ook relatief vaak aan agrarisch natuurbeheer te doen (Gerritsen et al. te verschijnen).

### Profit

De coalitie stelt grondgebonden landbouwbedrijven in staat om zich verder te ontwikkelen en om ook in de toekomst te blijven ondernemen. Door in te zetten op verdere optimalisatie kan een economisch sterke agrarische sector blijven bestaan waarin ondernemers een inkomen kunnen genereren. Gevolg van de schaalvergrotingen is wel dat het aantal bedrijven afneemt en de werkgelegenheid naar verwachting terugloopt ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Dries (2011) laat bijvoorbeeld zien dat schaalvergroting zowel leidt tot banenverlies als tot de creatie van nieuwe banen, waarbij er in Nederland gemiddeld een jaarlijkse netto daling aan werkgelegenheid is van 2 procent.

Een risico is verder dat voor schaalvergroting investeringen nodig zijn. Als dit niet uit eigen middelen kan worden gefinancierd, leidt dit tot een extra schuldenlast die moet worden terugbetaald. Dit kan tot problemen en zelfs faillissementen leiden als de inkomsten tegen blijken te vallen. Participerende bedrijven denken dat de balans doorslaat in positieve richting en ontwikkelen strategieën om dit te waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn de focus op een nicheproduct kwaliteitskaas (voorbeeld Klaver) en het afstoten van eigen land om de schuldenlast te reduceren (voorbeeld Koelanderij).

### People

Schaalvergroting zorgt ervoor dat bedrijven te maken krijgen met hun omgeving. Hierin schuilt voor boeren de kans een betere relatie op te bouwen met consumenten en burgers. Agrarische bedrijven worden toegankelijker voor het publiek, en doordat boeren zorg dragen voor hun directe leefomgeving, neemt de beleefbaarheid van het platteland toe. Bovendien kunnen boeren, door slimmer samen te werken met hun burens, voor een sterkere binding zorgen.

De leefbaarheid kan door verdere schaalvergroting echter ook in het gedrang komen. De bouw van grotere stallen wordt veelal gezien als een aantasting van het landschap, evenals het feit dat koeien steeds minder vaak in de wei staan. Ook het vaak gekoesterde beeld van het agrarische familiebedrijf zal deels verdwijnen. Dat familiebedrijf blijft ook bij zeer grote bedrijven misschien wel bestaan (voorbeeld Klaver), maar ziet er wel duidelijk anders uit en richt zich op managementactiviteiten.

Schaalvergroting kan ook leiden tot het verwijderen van landschapselementen en het rationaliseren en nivelleren van het landschap. Deze laatste ontwikkeling wordt echter steeds vaker een halt toegeroepen. Zo vragen gemeenten in ruil voor vergunningverlening steeds vaker een bijdrage van boeren op het gebied van landschapsbehoud (zoals bij Koelanderij).

## 3.4 Kritische succesfactoren

Het daadwerkelijk realiseren van de schaalvergroting is een belangrijke uitdaging voor de betreffende agrariërs. De mate waarin ze daarin slagen, is de centrale kritische succesfactor. Enerzijds moet er voldoende grond beschikbaar zijn, iets wat vaak lastig is. Anderzijds moet de financiering voor de benodigde maatregelen rondkomen. Verder is het belangrijk om op een kostenefficiënte manier te werken en om de juiste kennis in huis te hebben om om te schakelen. Het familiebedrijf krijgt binnen deze coalitie een andere invulling en wordt meer gericht op het managen van mensen dan het managen van dieren en gewassen. De beschikbaarheid van familie om in het bedrijf actief te zijn en als opvolger te kunnen functioneren, blijft hierbij belangrijk. Oplossingen worden ook gezocht in technologie (Klaver) of via regionale samenwerking op het gebied van arbeid, machine en grondtruil (EcolaNan), voerleveranties (Koelanderij) of kennisontwikkeling voor verduurzaming (Veldleeuwrik).

Een tweede belangrijke kritische succesfactor voor schaalvergroting is het draagvlak van de samenleving voor hoogproductieve landbouw. Het gaat hierbij om de zogeheten *license to produce*. Op dit punt zijn wisselende signalen zichtbaar; enerzijds is er maatschappelijke weerstand, vooral gerelateerd aan dierenwelzijn en lokale

overlast, anderzijds zijn consumenten in het algemeen gewoon bereid om grootschalig geproduceerde voedingsproducten aan te schaffen. De weerstand kan deels worden weggenomen wanneer mensen zien dat hoogproductieve ondernemers bijvoorbeeld aan natuur- en landschapsbeheer doen of andere duurzaamheidsmaatregelen nemen. Ook zijn agrariërs binnen deze coalitie de noodzaak en wenselijkheid gaan inzien van het betrekken van burgers en consumenten (voorbeelden zijn EcoLaNa en Koelanderij).

Een derde kritische succesfactor is de mate waarin duurzaam ondernemen mogelijk wordt gemaakt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt deels bij de boeren zelf, maar ook de ketenpartijen en consumenten moeten duurzaamheid belangrijk vinden en daarvoor willen betalen. Nieuwe samenwerkingsvormen lijken hierop in te zetten. Producenten moeten dan wel in staat zijn om duidelijk te kunnen maken wat hun prestaties zijn op het gebied van duurzaamheid, zodat deze kunnen worden meegenomen in kwaliteitseisen van ketenpartijen. Ook zijn vaak vergunningen (EcoLaNa) of wijzigingen van het bestemmingsplan (Klaver) nodig.

### 3.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Een breed verbeterpunt is dat het voor agrarische bedrijven makkelijker kan worden om op een verantwoorde manier de schaal te vergroten. Daarbij is beschikbaarheid van financiën noodzakelijk, gekoppeld aan investeringen in grondverwerving en industrialisering, maar ook aan maatregelen op het gebied van milieu, klimaat, natuur en landschap. Bovendien gaan bedrijven op zoek naar vernieuwende strategieën, waarmee ze verder kijken dan traditionele ruilverkavelingen. Een voorbeeld is de cascobenadering die zowel ontwikkelingsruimte als bescherming van perceelgrenzen biedt (voorbeeld Noordoost-Twente). Ook via samenwerking of via het verkopen van grond kan schaalvergroting mogelijk zijn (zoals bij EcoLaNa en Koelanderij). Om tot verantwoorde schaalvergroting te komen, is ook kennis nodig. Deze kennis kan ook samen worden ontwikkeld (Veldleuwerik). Ook landbouwonderwijs kan hierop inspelen.

Een tweede verbeterpunt is het vergroten van het draagvlak in de directe omgeving en de samenleving en bij gemeenten en de provincie. Hierdoor kan weerstand tegen plannen voor schaalvergroting worden ondervangen. Om dit te realiseren, dienen boeren de maatschappij bij hun bedrijven en hun plannen te betrekken. Het is zelfs mogelijk om zakelijk samen te werken met maatschappelijke partijen (Koelanderij en EcoLaNa). Niet bij alle ondernemers is er het besef dat het

van belang is te weten wat de maatschappij bezighoudt. Bovendien missen zij de bereidheid en vaardigheid om hierover te communiceren. Ook hier kunnen gezamenlijke kennisontwikkeling en onderwijs uitkomst bieden. Een laatste verbeterpunt is het creëren van ruimte in beleid en regelgeving wat de totstandkoming van de combinatie van duurzame ontwikkeling en schaalvergroting kan faciliteren. Op dit moment is er wet- en regelgeving die dit hindert, bijvoorbeeld rondom mest of ruimtelijk beleid. Dit kan duurzame samenwerking (EcoLaNa) of duurzaamheidsplannen (Koelanderij) vertragen. De beperkingen zijn oorspronkelijk bedoeld om schaalvergroting tegen te houden vanwege de negatieve effecten die met een dergelijke vergroting worden geassocieerd. Ze houden echter ook schaalvergroting tegen die dergelijke negatieve effecten heeft weten te omzeilen. Hierbij is het wel van belang om goed af te bakenen wat een duurzame bedrijfsvoering behelst. Er zijn bijvoorbeeld partijen die beargumenteren dat megastallen duurzaam zijn, aangezien hun impact op de natuurlijke kwaliteit beperkt is (De Wilt & Noorduyn 2011). Anderen verwerpen deze redenering ([www.dialoogmegastallen.nl](http://www.dialoogmegastallen.nl)).

De ontwikkeling van hoogproductieve landbouwcoalities is primair in handen van agrarische bedrijven en ketenpartijen; de ondernemers zelf realiseren grotendeels het proces van schaalvergroting, draagvlakverhoging en verduurzaming. Overheden zijn belangrijk, maar meer aanwezig in het handhaven of creëren van randvoorwaarden. Vooral bij het realiseren van duurzaamheid kan de overheid een rol spelen. Het gaat daarbij niet zozeer om het bieden van financiële steun; hoewel dergelijke ondersteuning in de opstartfase gewenst kan zijn, schatten boeren in dat er niet langdurig op kan worden gerekend en dat het gepaard zal gaan met bureaucratie en controle. Eerder valt te denken aan het realiseren van ruimte voor ontwikkelingen in bestaand beleid en regelgeving, het bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en kunde door agrariërs en andere organisaties, bijvoorbeeld via inzet van onderzoeksinstututen, de hervorming van het agrarisch onderwijs of het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen boeren, burgers en maatschappelijke partijen.

### 3.6 Praktijkvoorbeeld 1: Koelanderij in Zuidoost-Drenthe

Koelanderij behelst het opzetten van een grootschalig melkveebedrijf dat de voerproductie uitbesteedt aan een zogenoemde voerlanderij, waarin akkerbouwers participeren (Gerritsen et al. te verschijnen). Het melkveebedrijf, dat nabij Schoonebeek wordt

ontwikkeld, houdt op termijn 1.000 koeien in open loopstallen met organisch strooisel en vrije bewegingsruimte. In het landschap rond de stallen wil het bedrijf een park met voorzieningen voor omwonenden en recreanten (laten) realiseren. Mensen kunnen over het bedrijf fietsen of kijken naar de geboorte van kalveren (Galama & Beldman 2010).

### 3.6.1 Kenmerken

Het plan, opgezet in 2004, heeft vier doelstellingen. De ondernemers willen het bedrijfsrendement verbeteren ten opzichte van het vorige bedrijf, de arbeidsinzet beperken, een meerwaarde voor de omgeving creëren en de maatschappelijke acceptatie van het bedrijf versterken. In hun strategie zoeken de ondernemers naar nieuwe samenwerkingsverbanden met burgers en akkerbouwers. Ook investeren ze in een breed gedragen visie. Zo willen ze het concept breder in Nederland uitrollen.

De centrale actoren zijn de twee ondernemers die het concept hebben bedacht. In de planvorming is er veel contact geweest met omwonenden, onder andere via ontwerpateliers. Het doel is om burgers te betrekken bij het bedrijf en om investeringen aan te trekken. De coalitie wordt ondersteund door de Dierenbescherming, de Nederlandse Aardolie Maatschappij, Wageningen UR, TransForum, de Rijksoverheid, de gemeente, de provincie en de Europese Unie (via Leader). In de planvorming zijn ook contacten onderhouden met provincie, gemeenten en waterschap. Verder is het de bedoeling dat er in de toekomst wordt samengewerkt met akkerbouwers uit de regio.

De twee initiatiefnemers leveren zelf een belangrijk deel van de benodigde hulpbronnen, zoals grond, kapitaal en agrarisch vastgoed. Verder onderscheiden ze zich door de kennis die ze in huis hebben gehaald om een nieuw concept uit te denken. Opvallend is dat ze deze kennis deels in het buitenland – Israël – hebben opgedaan. Kennis wordt daarnaast ook geleverd door de betrokken onderzoeksinstituten en via contacten met burgers en overheden. Ten slotte zijn communicatieve hulpbronnen van belang, waarmee onder andere de mening van de omgeving wordt meegenomen.

De belangrijkste spelregels moeten nog worden vastgesteld. Het plan voor Koelanderij ligt bij de gemeente, die er nog mee moet instemmen. Dit is nog niet gebeurd, omdat de gemeente zorgen heeft geuit over de gevolgen van het plan voor de kwaliteit van het omringende landschap. De ondernemers is gevraagd aan te tonen dat hun plan kwaliteit toevoegt en dat eventuele verliezen acceptabel zijn. De gemeente zal uiteindelijk moeten beslissen of het plan mag doorgaan. Een andere mogelijk vertragende factor is het feit dat een van de twee ondernemers de coalitie heeft verlaten om wethouder te worden ([www.melkweg2020.nl](http://www.melkweg2020.nl)).

### 3.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Koelanderij is vooralsnog een plan en geen realiteit. Aantoonbare prestaties zijn daarom nog niet te geven. Wel ligt er een businesscase waarin kosten en baten zijn gekwantificeerd en zijn de te verwachten duurzaamheidsprestaties bepaald (Galama & Beldman 2010). Uit deze bronnen is af te leiden dat op het gebied van profit het plan naar verwachting zal bijdragen aan een lagere kostprijs en een hoog rendement op investeringen, maar wel gevoeliger wordt voor prijschommelingen. Op het gebied van planet voorziet het plan in de beperking van geuruitstoot en in positieve biodiversiteitseffecten. Winst op maatschappelijk vlak zit hem vooral in het verbeteren van arbeidsomstandigheden, een sterkere betrokkenheid van omwonenden en een mooier landschap. In Koelanderij is er geen sprake van weidegang, maar van open, vrijloopstallen waarbij de koeien van buiten zichtbaar zijn.

De belangrijkste succesfactoren zijn de gedrevenheid van de beide ondernemers, de samenwerking met bedrijven, overheden en kennisinstellingen, de actieve interactie met burgers en de afbouw van de schuldenlast door verkoop van grond en een melkquotum.

### 3.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

De belangrijkste verbeterpunten voor de verdere ontwikkeling van Koelanderij zijn de erkenning van de vrijloopstal als emissiearm stalsysteem (Galama & Beldman 2010) en de waarborging van de regionale grondgebondenheid door afspraken met deelnemers in een met akkerbouwers op te zetten voerlanderij. Dit laatste is een belangrijk onderwerp, omdat er dan afhankelijkheid tussen ondernemers ontstaat. De rol van de overheid hoeft hierbij niet groot te zijn. Wel van belang is dat de gemeente, die een rol speelt bij de goedkeuring van de plannen, uiteindelijk haar fiat geeft.

## 3.7 Praktijkvoorbeeld 2: Horizontale ketenintegratie EcoLaNa

EcoLaNa is een samenwerkingsverband van twee akkerbouwers, een veeteler en een schapenhouder, dat in 2001 is opgericht (Gerritsen et al. te verschijnen). De bedrijven liggen tussen Holwerd en Ternaard, naast de Waddenzee. Ze ruilen onderling grond, delen het gebruik van machines en wisselen arbeid, mest en ruwvoer met elkaar uit. Samen hebben ze een vrij toegankelijk wandelpad en een moeraszone voor de opvang van regenwater aangelegd ([www.ecolana.nl](http://www.ecolana.nl)).

### 3.7.1 Kenmerken

Het doel van EcoLaNa is het ontwikkelen van een duurzame landbouw waarbij voedselveiligheid, voedselkwaliteit, dierenwelzijn, milieukwaliteit, natuur, landschap en recreatie centraal staan. De strategie is de omschakeling van traditionele productie naar een maatschappelijk verantwoorde productiewijze geënt op samenwerking. Een belangrijke motief om samen te werken, is het vergroten van de bedrijfseconomische mogelijkheden, maar ook het versterken van de relatie met de samenleving.

De coalitie omvat een samenwerking tussen vier gezinsbedrijven. De ontwikkeling ervan werd ondersteund door Provincie Fryslân, Gemeente Dongeradeel Rabobank, Stichting 'Oanfiterfûns foar bouboeren en tunkers yn it noorden fan Fryslân', het VSB-fonds, de Europese Unie, Wageningen UR, AVM accountants & adviseurs, DLG, het voormalige ministerie van LNV en verschillende donateurs.

De betrokken bedrijven leveren zelf de grond, de mankracht, de materialen en de kennis die nodig is om te ondernemen. Voor de financiering wordt gewerkt aan de vorming van een Grondfonds, om geldstromen van private partijen te bundelen. Het is de bedoeling dat dit fonds op termijn landelijk kan worden ingezet.

Hoewel de belangrijkste spelregels in EcoLaNa juridisch zijn vastgelegd, kan de coalitie juridisch gezien binnen een halve dag worden ontbonden. EcoLaNa is dus een relatief *low profile* samenwerkingsverband, maar wel een waarin de participanten al tien jaar samenwerken en een vertrouwensband hebben opgebouwd.

### 3.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Door samen te werken en slim te ondernemen, slagen de betrokken bedrijven erin om hun kosten omlaag te brengen. Bovendien leidt de samenwerking tot belangrijke winst voor de biodiversiteit, het landschap, de natuur en het milieu. Zo is er een systeem aangelegd dat ervoor zorgt dat de mest die wordt geproduceerd meteen wordt hergebruikt en is de overlast van transport klein. Daarnaast zijn er verschillende maatregelen genomen om de natuurkwaliteit te verbeteren – het aanleggen van poelen, het verhogen van het waterpeil en het maken en uitvoeren van een biotoopbeheerplan. De maatschappelijke kwaliteit is onder andere verbeterd door de aanleg van 'het ommetje van Holwerd' dat langs de Waddenkust loopt. Ook worden er educatieve activiteiten georganiseerd voor burgers.

De belangrijkste succesfactoren zijn de gedeelde visie op verduurzaming en vermaatschappelijking, begrip voor elkaars kernactiviteiten en een gezamenlijke pragmatische aanpak. Goede communicatie is hierbij essentieel.

### 3.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Zowel de natuurlijke als de economische kwaliteit kan toenemen als overheden groen-blaauwe diensten zodanig vergoeden dat dit niet uitmondt in hoge bureaucratistische lasten voor coalities als EcoLaNa. De mensen achter EcoLaNa willen echter zelf geenszins afhankelijk zijn van subsidies, maar de financiering voor groen-blaauwe netwerken geheel uit de markt halen. Dat is tot nu toe echter lastig gebleken: de financiering van het Grondfonds komt maar moeizaam van de grond. Overheden kunnen helpen door wet- en regelgeving aan te passen die verdere samenwerking tussen akkerbouwers en veetelers in de weg staan. Het restproduct van de mestvergistingsinstallatie van een melkveehouder mag bijvoorbeeld niet zomaar als mest worden gebruikt door een akkerbouwer.

## 3.8 Praktijkvoorbeeld 3: Verticale ketenintegratie Klaver

In de kop van Noord-Holland, in de gemeente Niedorp, zijn verschillende bedrijven van de familie Klaver gevestigd. In de loop van de tijd zijn deze bedrijven zich optimaal gaan richten op het leveren van één bepaald eindproduct, dat wil zeggen kwaliteitskaas uit Noord-Holland. De coalitie die hieruit is ontstaan, behelst veel schakels uit de productieketen (zie Gerritsen et al. te verschijnen).

### 3.8.1 Kenmerken

Het doel van de coalitie is het waarborgen van de productie en verkoop van kwaliteitskaas uit Noord-Holland. Als strategie is een verticale ketenintegratie tot stand gebracht, draaiend om de productie van een streekproduct. Hierdoor zijn de betrokken bedrijven minder kwetsbaar voor prijsschommelingen en minder afhankelijk van andere bedrijven.

De direct betrokken bedrijven van de familie Klaver zijn een kaasfabriek, een melkveehouderij, een geitenhouderij, een jongvee-opfokbedrijf en een uitzendbureau. Bovendien zijn er twee eigen winkels waar een deel van de kazen wordt verkocht en wordt de kaas geleverd aan enkele handelaren. De verschillende familieleden die bij deze bedrijven zijn betrokken, houden zich vooral bezig met het management. Het uitvoerende werk wordt gedaan door ongeveer vijftig medewerkers die via het eigen uitzendbureau worden ingehuurd. Een aantal actoren verzet zich tegen de uitbreidingsplannen van de coalitie. Het gaat om politieke partijen, omwonenden en de Dierenbescherming. Provincie en gemeenten zijn betrokken geweest bij het verlenen van toestemming aan bouwplannen voor een

nieuwe melkveestal. De tegenstanders hebben geprobeerd dit tegen te houden.

De kracht van de coalitie is dat de betrokken bedrijven de hulpbronnen die nodig zijn om de kaas te produceren zoveel mogelijk zelf leveren. Het gaat om zaken als grondstoffen, arbeid, kapitaal, een goed netwerk, kennis en vastgoed. De coalitie is ook begonnen de consument meer bij het bedrijf te betrekken. Tegenstanders maken vooral gebruik van communicatieve en juridische hulpbronnen om te proberen al te hoogproductieve uitbreiding van de coalitie te voorkomen.

De belangrijkste spelregels zijn de vergunningen die het melkveehouderijbedrijf Klaver Koe nodig heeft om zijn activiteiten te kunnen uitbreiden. De grootschaligheid van deze uitbreidingen is zoals gezegd omstreden. Als de plannen doorgaan, zou er volgens tegenstanders sprake zijn van de aanleg van de eerste megastal van Noord-Holland. Omdat het bedrijf in een gebied ligt dat door de provincie is aangewezen voor hoogproductieve landbouw, heeft Gedeputeerde Staten zijn fiat gegeven.

### 3.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

In de productie van kaas uit het duurdere segment heeft de coalitie een niche gevonden waarin de losse bedrijven kunnen voortbestaan. De coalitie genereert werk voor ongeveer vijftig mensen. Daarnaast levert het ook werk op voor familieleden die vooral in de bedrijfsleiding actief zijn. De natuurlijke kwaliteit wordt verbeterd via weidevogelbeheer door vrijwilligers. Verder zijn er plannen voor biologische bedrijfsvoering. Op maatschappelijk gebied heeft de coalitie vanwege de plannen voor een nieuwe grote stal te maken gehad met grote weerstand van enkele omwonenden. De belangrijkste kritische succesfactor is de mate waarin het bedrijf erin slaagt een groot deel van de productieketen in eigen handen te houden. Op dit punt is de coalitie succesvol. Daarnaast is van belang dat het is gelukt om een geschikte nichemarkt te vinden. Het is de Klaverbedrijven gelukt hun kaas als streek- en kwaliteitsproduct neer te zetten. Zij zijn echter wel kwetsbaarder voor maatschappelijke kritiek gebleken.

### 3.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Uit dit praktijkvoorbeeld valt te leren dat het voor hoogwaardige bedrijven met grote stallen belangrijk is om de relatie met omwonenden en met de politiek goed te houden. De plannen lijken wel door te gaan, maar er is negatieve publiciteit geweest. In reactie op alle commotie is de familie Klaver gaan nadenken over het nader betrekken van omwonenden bij de activiteiten van de verschillende bedrijven, om daarmee de meeste weerstand weg te nemen.

## 3.9 Praktijkvoorbeeld 4: Stichting Veldleeuwerik

In 2002 hebben tien akkerbouwers, een graancollecteur en bierbrouwer Heineken een stichting opgericht om op een duurzame manier akkerbouwproducten te produceren en te gebruiken. Het betreft hierbij niet alleen grootschalige hoogproductieve bedrijven, maar die zijn er wel tussen de participanten. Het aantal leden van deze Stichting Veldleeuwerik is in de loop van de tijd sterk toegenomen. De coalitie past in een bredere beweging waarin verwerkende bedrijven hun toeleveranciers vragen om duurzaamheid ter harte te nemen (Gerritsen et al. te verschijnen; [www.veldleeuwerik.nl](http://www.veldleeuwerik.nl)).

### 3.9.1 Kenmerken

De coalitie die rondom Stichting Veldleeuwerik is ontstaan, heeft als doel het realiseren van duurzame akkerbouwproducten. Daarbij is er oog voor een goed inkomen, winst voor het milieu en betrokkenheid van mensen. De strategie van de coalitie behelst niet zozeer het instellen van allerlei vereisten, maar eerder het op gang brengen van een vrijwillig leerproces dat kennis oplevert die in de activiteiten van akkerbouwers kan worden toegepast.

De belangrijkste actoren zijn ongeveer vijftig akkerbouwbedrijven van verschillende grootte, lokale en internationale afnemers als Unilever, Heineken, McCain en Suikerunie, en adviseurs als het Centrum voor Landbouw en Milieu. Zoals gezegd, werken de akkerbouwers samen in regiogroepen, waarvan er ongeveer dertig zijn. Ze zijn nu vooral nog gesitueerd in de provincie Flevoland, maar er worden ook groepen opgericht in Zeeland en Drenthe. Uiteindelijk is de ambitie om de werkwijze van de stichting in het hele land, of zelfs wereldwijd, toe te passen. De ketenpartijen organiseren workshops voor akkerbouwers rondom specifieke gewassen.

Het gezamenlijk ontwikkelen van kennis op het gebied van duurzaam ondernemen staat centraal in de coalitie. De deelnemende akkerbouwers brengen ieder hun eigen hulpbronnen mee om tot de ontwikkeling van deze kennis te komen. Iedereen steekt een bepaalde hoeveelheid tijd in de samenwerking en brengt zijn eigen ervaring als akkerbouwer, afnemer of adviseur in het proces in. De verschillende leergroepen zijn bedoeld als platforms om deze kennis te genereren.

De spelregels in de coalitie geven het in gang gezette leerproces vorm. De instelling van de regionale leergroepen, het werken met duurzaamheidsplannen, de toepassing van dezelfde duurzaamheidsindicatoren en het systeem van ketenbedrijven die workshops organiseren zijn hier goede voorbeelden van. Verder valt

op dat het om een vrijwillige samenwerking gaat, waarbij akkerbouwers zelf kijken wat ze op hun bedrijf kunnen en willen doen en daar met elkaar over discussiëren.

### 3.9.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Hoewel de deelnemende verwerkende bedrijven zich niet verplichten om bij de deelnemende leveranciers in te kopen, heeft participatie in Stichting Veldleeuwerik voor de laatstgenoemde groep geleid tot verbeterde kansen, een stabielere opbrengst en een verbeterd bedrijfsresultaat (Vries et al. 2010). Verder heeft de coalitie ook daadwerkelijk geleid tot een meer milieuvriendelijke bedrijfsvoering, wat zich vooral uit in verbeterde bodemkwaliteit. Ook is er meer aandacht voor het hergebruik van reststoffen. Biodiversiteit is ook een van de indicatoren voor duurzaamheid, maar hoewel enkele akkerbouwers hun bedrijfsvoering hierop hebben aangepast, krijgt het onderwerp minder aandacht (Vries et al. 2010). Op het gebied van maatschappelijke kwaliteit is de coalitie vooral succesvol omdat ze handen en voeten geeft aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het biedt een manier om in te spelen op vragen van horecabedrijven en retailers die een behoefte hiertoe bij de consument vaststellen.

Een eerste kritische succesfactor is de combinatie van leren en vrijwilligheid, die in deze coalitie goed is aangeslagen. Boeren leren van boeren uit dezelfde regio met een focus op het eigen bedrijf. Er volgt alleen een aanpassing in de bedrijfsvoering als de betreffende agrariër dat wenst. Een tweede succesfactor is de betrokkenheid van verwerkende bedrijven.

### 3.9.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

De overheid speelt nagenoeg geen rol in Stichting Veldleeuwerik. Er is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat dit wenselijk zou zijn. Er zijn geen discussies rondom grote beperkingen door wet- en regelgeving rondom dit initiatief.

## 3.10 Praktijkvoorbeeld 5: Ontwikkelingsmogelijkheden via de cascobenadering in Noordoost-Twente

Een aantal agrariërs in het Nationale Landschap Noordoost-Twente wil de toekomstbestendigheid van zijn bedrijf vergroten door te kiezen voor schaalvergroting. Vanwege een aantal knelpunten – verzet tegen dreigend verlies van kernkwaliteiten op het gebied van natuur en landschap, gebrek aan grond en

geld – is ervoor gekozen te experimenteren met een nieuwe manier om ruimte te geven voor deze schaalvergroting en tegelijkertijd de kwaliteiten van het landschap te versterken (Gerritsen et al. te verschijnen).

### 3.10.1 Kenmerken

Het doel van de coalitie is enerzijds de decentrale afwegingsruimte van boeren en gemeenten bij schaalvergroting – onder andere de verlening van kapvergunningen – te vergroten, en anderzijds het landschap te waarborgen en versterken. De gekozen strategie is de zogenoemde cascobenadering. Die benadering biedt meer ontwikkelruimte onder strikte voorwaarden van compensatie en versterkt tegelijkertijd de kernkwaliteiten van de streek. Dat is gedaan door op een kaart per deelgebied aan te geven waar ruimte is voor schaalvergroting en waar juist versterking van de landschappelijk structuren is gewenst.

De belangrijkste actoren zijn de regionaal betrokken overheden (provincie en gemeenten), de plaatselijke boeren en hun vertegenwoordigers (LTO en lokale LTO-afdelingen), de natuurorganisatie Landschap Overijssel en het adviesbureau Alterra.

De belangrijkste ingezette hulpbronnen zijn de capaciteit van alle betrokken actoren en de kennis van Landschap Overijssel en Alterra. Provincie en gemeenten bieden bovendien financiële middelen; zo is het mogelijk om voor compensatieverplichtingen een contract voor beheervergoedingen in het kader van groen-blauwe diensten af te sluiten.

De spelregels zijn vastgelegd in een beleidsdocument met planologische regels en een kaart (Nieuwenhuizen & Maas 2012). Daarin staat onder andere waar wel en niet kan worden gekapt en hoe en waar de verwijderde begroeiing moet worden gecompenseerd. De gemeentelijke kapverordeningen en de provinciale ruimtelijke verordening zijn hierop aangepast. Daarbij hoeven boeren niet op eigen grond te compenseren, maar kunnen ze ook in samenwerking met andere grondeigenaren elders in Noordoost-Twente de gekapte elementen compenseren. De bedoeling is dat daarmee een vorm van vraag en aanbod voor landschapselementen op gang komt.

### 3.10.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De coalitie verruimt in principe de mogelijkheden om de vanuit economisch oogpunt gewenste vergroting van percelen te realiseren. Of de cascobenadering ook aan vergroting van de bedrijfsomvang bijdraagt, hangt vooral af van andere factoren, zoals de beschikbaarheid van nabijgelegen grond. Verder kan de ontwikkeling van het groene karakter van de streek een economisch gunstig effect hebben op de vrijetijdsector. Op het gebied van de natuurlijke kwaliteit is het vooral een winstpunt dat er meer mogelijkheden voor groen-blauwe dooradering



komen, via vergoedingen en betere wettelijke bescherming voor bestaande en nieuwe landschapselementen. De versterking van het landschap en van de verschillen tussen landschapstypen betekent ten slotte een versterking van de cultuurhistorische en dus de maatschappelijke waarde van het gebied. De belangrijkste kritische succesfactor van deze coalitie is de wil van alle actoren om samen het spanningsveld aan te pakken tussen perceelsvergroting enerzijds en behoud van de kernkwaliteiten van het landschap anderzijds. In dit verband hebben een burgemeester, verschillende wethouders en voormannen van de LTO leiderschap getoond. Zo heeft de lokale LTO zich ingezet voor de toepassing van de cascobenadering in landinrichtingsproject Saasveld-Gammelke en daarbij boeren veroordeeld die in dit gebied illegaal houtwallen hadden gekapt. Een andere succesfactor is de proactieve houding van de meeste gemeenten. Ze waren zich ervan bewust dat voortgaan op de oude weg het verder uithollen van het recreatief-toeristisch product en een achteruitgang van de landbouw in hun gemeenten zou betekenen. Een derde kritische succesfactor is de faciliterende rol van Alterra, vooral vanwege de ingebrachte kennis over landschapskwaliteit.

### **3.10.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij**

Het belangrijkste verbeterpunt is de versterking van het eigenaarschap van de houtwallen, bosjes en bomenrijen op particuliere grond. Met de mogelijkheid tot compensatie op andermans grond beoogt de regeling een vraag-aanbodsituatie te scheppen die dit verbeterpunt handen en voeten kan geven (Nieuwenhuizen et al. 2012).

# Coalities voor lokale hernieuwbare energieopwekking

- Coalities voor lokale hernieuwbare energieopwekking kunnen economisch gezien positieve effecten teweegbrengen. Ze dragen nu al bij aan de verlaging van aanschafkosten voor zonnepanelen in de afgelopen jaren. Op termijn kunnen ze de stijging van energiekosten voor gebruikers beperken. Bovendien leveren ze een bijdrage aan de beperking van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, wat op klimaatgebied een gunstig effect heeft. Of de coalities door vergroting van betrokkenheid van lokale gemeenschappen beter in staat zijn om maatschappelijke weerstand tegen opwekinstallaties te voorkomen, moet nog blijken.
- Belangrijke kritische succesfactoren zijn de aanwezigheid van enthousiaste initiatiefnemers die een coalitie opstarten, samenwerking tussen burgergroepen, lokale overheden en bedrijven, het ontwikkelen van inhoudelijke en organisatorische kennis – wat zich onder andere uit in een goede inhoudelijke visie en een slimme manier van omgaan met de bestaande spelregels –, en het toegang krijgen tot de benodigde financiën voor investeringen.
- Belangrijke verbeterpunten zijn het realiseren van een gelijk speelveld tussen lokale en grootschalige energieopwekking via onder andere een herziening van de energiebelasting, het verder professionaliseren van de coalities, het verzamelen van voldoende massa door coöperaties, meer ruimte voor lokaal maatwerk bij vergunningverlening voor opwekkingsinstallaties, en het verruimen van de financieringsmogelijkheden. De Rijksoverheid staat vooral aan de lat voor het realiseren van het gelijke speelveld. De lokale overheden kunnen

ondersteuning bij de professionalisering bieden. De provincies kunnen meer lokale afwegingsruimte bieden voor kleinschalige opwekking van energie.

## 4.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Een coalitie voor lokale hernieuwbare energieopwekking, of kortweg een lokale energiecoalitie, is een initiatief van actoren die gezamenlijk besluiten te investeren in de eigen energievoorziening. Dergelijke coalities zijn in principe kleinschalig en niet centraal georganiseerd, en hebben een lokaal, soms regionaal karakter. Bovendien maken ze gebruik van duurzame methoden, zoals energieopwekking via vooral zon en wind, en in mindere mate biomassa, aardwarmte en dergelijke.

Energiecoalities zijn daarmee de tegenhangers van de grote energiebedrijven met hun grootschalige, centraal georganiseerde manier van werken en hun relatief grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

De eerste initiatieven om tot lokale productie van duurzame energie te komen dateren uit het midden van de jaren tachtig. Het ging toen vooral om coöperaties die zich richtten op windenergie, om een alternatief te bieden voor de ontwikkeling van kernenergie (Schwencke 2012; voorbeeld De Windvogel). Daarna was het lange tijd relatief stil, totdat vanaf ongeveer 2008 een nieuwe golf van initiatieven ontstond, met naast windenergie meer aandacht voor zonne-energie en biomassa.



Momenteel zit er veel beweging in de productie van duurzame energie. Op het moment van schrijven bestaan er in Nederland ongeveer 280 lokale initiatieven die als energiecoalitie kunnen worden beschouwd, en de lijst groeit snel (www.hieropgewekt.nl; Boon 2012).

Kanttekening is wel dat productie van enige omvang nog niet vaak van de grond is gekomen. De initiatieven zijn bovendien verschillend van aard. Wat opvalt zijn de verschillen tussen groene en rijpe organisaties en tussen initiatieven vanuit het platteland en initiatieven die in de steden worden opgezet. De plattelandinitiatieven – die in deze studie centraal staan – richten zich vooralsnog meestal op zonne-energie.

De centrale uitdaging waar lokale energiecoalities mee te maken hebben, is het economisch laten renderen van de ondernomen initiatieven en er tegelijkertijd voor zorgen dat de maatschappelijke en natuurlijke kwaliteit van de directe leefomgeving verbetert, of in ieder geval niet verslechtert. Draagvlak bij de gemeenschap waarin de coalitie zich bevindt is daarbij essentieel. Dergelijk draagvlak is bijvoorbeeld nodig om de coalitie voldoende massa te geven en om te anticiperen op de eventuele landschappelijke en sociale impact van energie-installaties.

## 4.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

### De belangrijkste initiatiefnemers – energiecoöperaties van burgers

Meestal zijn betrokken burgers uit lokale gemeenschappen de drijvende kracht achter een energiecoalitie (zie onder andere Boon 2012). Een veelvoorkomende organisatievorm waar deze burgers voor kiezen is de coöperatie UA (uitgesloten aansprakelijkheid). Daarbij zijn binnen de coöperaties twee groepen burgers zichtbaar: degenen die als vrijwilliger een centrale rol spelen bij het organiseren van de coalitie, en mensen die de coalitie op een minder actieve manier ondersteunen, bijvoorbeeld als lid van de coöperatie.

Het doel van de coöperaties is het realiseren van een bepaald niveau van zelfvoorziening, wat soms gepaard gaat met het versterken van de gemeenschap – bijvoorbeeld door een deel van het rendement plaatselijk te investeren (voorbeeld LochemEnergie). De strategieën om een verdienmodel te realiseren lopen uiteen. Er is namelijk geen model dat overal kan worden toegepast (Agentschap NL 2010, 2011). Verkoop van coöperatieve windenergie, de collectieve inkoop van groene stroom, het plaatsen van zonnecellen op eigen daken, collectief energie besparen en participeren in opwekkings-

installaties zijn enkele voorbeelden. Ook de motieven om te participeren lopen uiteen. Enerzijds doen burgers mee vanuit idealistisch oogpunt, waarbij ze vaak vinden dat overheden en energiemaatschappijen te weinig ambitie tentoonspreiden. Anderzijds kan het economisch gezien interessant zijn om zelf energie op te wekken of willen mensen liever niet afhankelijk zijn van een onzekere internationale markt (Schwencke 2012).

Energiecoöperaties van burgers leveren een groot deel van de hulpbronnen die nodig zijn om een coalitie van de grond te krijgen. Hierbij putten ze uit de inzet van goedgeschoolde vrijwilligers die vaak zelf werkzaam zijn in de energie- of duurzaamheidssector. Dergelijke vrijwilligers bezitten tot op zekere hoogte de organisatorische en inhoudelijke kennis die nodig is om een coalitie te ontwikkelen. Verder leveren de coöperaties via contributie van hun leden een deel van het geld dat nodig is om noodzakelijke investeringen te kunnen doen, zoals het inhuren van kennis die ze zelf niet bezitten of het aanschaffen van benodigde apparatuur.

### Het bedrijfsleven als toeleverancier en initiatiefnemer

Het bedrijfsleven vormt een tweede belangrijke groep. Ten eerste zijn er bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf die zelf actief zijn als initiatiefnemer, bijvoorbeeld door de daken van hun bedrijfsruimtes te gebruiken om zonnecellen te installeren. Ten tweede zijn er bedrijven die een faciliterende rol spelen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om netbeheerders die samen met coöperaties zorgen voor aansluiting, transport of experimenten met slimme elektriciteitsnetten. Ten derde zijn er bedrijven die investeren in coöperaties – vooral banken – of de kost verdienen door diensten of goederen te leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verkoop van installaties of het regelen van de administratie (backoffice bij Anode, Greenchoice en Eneco). Ten slotte zijn er nog de grote energieleveranciers, maar die zijn slechts beperkt geïnteresseerd in lokale energiecoalities. Uitzondering is Eneco, die participeert in enkele energiecoöperaties; Eneco wil ook inzicht verwerven in de markt en toekomstige eisen aan het energienetwerk. De doelstelling van de betrokken bedrijven is vooral het leveren van producten en diensten ter ondersteuning van een coalitie. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, dient voor elke coalitie te worden bekeken wat de beste strategie is. Het belangrijkste motief van bedrijven voor hun deelname is dus vooral zakelijk van aard. Er zijn echter tevens bedrijven – bijvoorbeeld Alliander – die aangeven dat ze ook handelen vanuit maatschappelijke betrokkenheid of interesse in innovatie en de energietransitie; zij nemen deel aan de coalitie om hun streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen handen en voeten te geven.

Bedrijven die bij de coalitie zijn betrokken, leveren dezelfde hulpbronnen als de hiervoor genoemde coöperaties, namelijk capaciteit, geld, kennis en vastgoed. Wanneer bedrijven een ondersteunende rol spelen, leveren ze deze hulpbronnen vaak op verzoek van de initiatiefnemers van energiecoalities.

### **De ondersteuners – intermediairs en koepels**

Een derde groep van betrokken actoren wordt gevormd door enkele tweedelijns belangenverenigingen. Het gaat om verenigingen of stichtingen die energie-initiatieven ondersteunen, maar lokale productie van duurzame energie niet zelf oppakken. Prominent zijn E-decentraal (2012a en b), Nederlandkrijgtnieuweenergie.nl (2012) en [www.hieropgewekt.nl](http://www.hieropgewekt.nl). Dergelijke organisaties proberen de ontwikkeling van lokale coalities te ondersteunen door veelvoorkomende hindernissen te signaleren en uiteindelijk te helpen oplossen. Ook zetten zij in op het uitwisselen van kennis en het bevorderen van onderlinge contacten tussen initiatiefnemers. Er gaan stemmen op om een serviceverlenende koepelorganisatie van lokale coöperaties op te richten, zoals Stichting Energie Transitie, omdat de lokale clubs te klein zouden zijn om op eigen houtje financiering, administratie en energielevering te verzorgen. Qurrent ([www.qurrent.nl](http://www.qurrent.nl)) heeft dit concept echter alweer verlaten en richt zich rechtstreeks tot particuliere klanten, omdat zij de businesscase van een lokale energiecoöperatie niet vertrouwen.

Het doel van de tweedelijns belangenorganisaties is het ondersteunen van de burgergroepen en bedrijven. Een deel van deze organisaties opereert als NGO of is opgezet door de coalities zelf. Hun belangrijkste strategie is dat ze klachten van coalities verzamelen en bundelen en meedenken over de oplossing. Daarbij richten ze zich tevens tot de overheid, door bijvoorbeeld te wijzen op knellende regelgeving, of tot banken, om te pleiten voor soepeler financieringsregels.

Kennis is de belangrijkste hulpbron van de koepelorganisaties. Het gaat daarbij zoals gezegd vooral om organisatorische kennis over de processen die coalities moeten doorlopen, maar ook om kennis over een geschikt businessmodel. Daarnaast ontlenen de koepelorganisaties hun bestaansrecht aan het netwerk dat ze onderhouden. De leden van dit netwerk bezorgen hen de vraagstukken waarin ze zich verdiepen.

### **De overheid als mede-initiatiefnemer en facilitator**

In energiecoalities spelen vooral lokale overheden een belangrijke rol. Gemeenten zijn vaak de belangrijkste partner van de energiecoöperaties (Boon 2012). Ze bieden bijvoorbeeld ondersteuning bij het adequaat doorlopen van de juiste procedures. Ook zijn er gemeenten die zelf het initiatief nemen. Er zijn overal voorbeelden van

gemeenten die al langer samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met het bedrijfsleven voor het winnen en distribueren van aardwarmte, restwarmte en het opwekken van energie met afval.

Ook op een hoger schaalniveau zijn overheden betrokken. Daarbij gaat het om regionale gemeentelijke samenwerkingen (zoals AGEM in de Achterhoek, [www.agem.nu](http://www.agem.nu)), maar ook om provincies. Zo zet Gelderland in op innovatieve energiebesparing, op energiewinning via een brede mix van hernieuwbare energiesoorten en op het stimuleren van regionale energieopwekking waarbij veel lokale initiatiefnemers worden betrokken (Provincie Gelderland 2012).

De overheid is betrokken bij energiecoalities omdat ze haar eigen doelstellingen heeft op het gebied van duurzame energie. Deze doelstellingen worden vaak gerelateerd aan ambities op het gebied van klimaat, milieu of duurzaamheid, of aan het vinden van nieuwe economische dragers. Verschillende overheden hanteren daarbij verschillende strategieën.

De belangrijkste hulpbron van de overheid is de kennis die gerelateerd is aan de formele bevoegdheden van overheden. Zo weten overheden vaak precies welke procedures coalities moeten doorlopen en aan welke regels ze zich moeten houden (zie hierna). Verder zorgen overheden vaak voor ondersteuning met het leveren van startsubsidies, capaciteit of financiering.

### **Interacties en spelregels**

Bij het opzetten en verder ontwikkelen van lokale energiecoalities is een woud aan spelregels zichtbaar. Ten eerste gaat het om de spelregels die de samenwerking in de coalitie bepalen. Daarbij valt te denken aan formele zaken als het sluiten van contracten met participanten en zakelijke contacten of het mogen regelen van een eigen merk – het zogenoemde *white label*. Ook meer informele dingen komen aan bod, zoals bepalen wie de organisatie vertegenwoordigt, met welke andere spelers samenwerking wordt gezocht en aan welke criteria nieuwe deelnemers moeten voldoen.

Vervolgens krijgen coalities te maken met de spelregels die de overheid stelt voor het mogen opwekken en verspreiden van energie. De belangrijkste spelregel is de Energiewet, maar er zijn ook regels voor subsidieverlening, fiscale vrijstellingen en ruimtelijk consequenties. Omdat deze regels nog niet zijn toegesneden op energieopwekking door lokale coalities, zijn ze onderwerp van discussie, waarbij de noodzaak tot een transitie wordt bepleit (zie onder andere [www.nederlandkrijgtnieuweenergie.nl](http://www.nederlandkrijgtnieuweenergie.nl)). Burgers die individueel stroom opwekken, hebben de mogelijkheid tot salderen, oftewel het verrekenen van afgenomen en geleverde energie aan het net tegen dezelfde prijs. Ze zijn dus geen energiebelasting en btw verschuldigd over zelfopgewekte

stroom die op een ander tijdstip wordt geconsumeerd (E-decentraal 2012b). Collectieve vormen van opwekking hebben deze mogelijkheid niet. Daardoor betalen burgers die collectief duurzame energie willen opwekken wel energiebelasting en btw over zelfopgewekte stroom voor eigen gebruik.

Ten slotte zijn er ook op coalitieoverstijgend niveau enkele spelregels te onderscheiden. De belangrijkste hebben betrekking op de hiervoor reeds aangehaalde concurrentiestrijd tussen lokale energiecoalities en grote, centraal aangestuurde energiebedrijven. Argument van de lokale energiecoalities is daarbij dat de huidige spelregels voor energieopwekking de grote energiebedrijven een concurrentievoordeel geven. Het gaat dan onder andere om de relatief lage energiebelasting die dergelijke grote bedrijven betalen bij hun verbruik van fossiele brandstoffen.

### 4.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

#### Planet

Op het gebied van de natuurlijke kwaliteit zijn de effecten van de toename van het aantal lokale energiecoalities vooral op een hoger niveau te merken. Dit komt vooral omdat door de toename aan duurzaam opgewekte stroom de uitstoot van broeikasgassen wordt teruggedrongen, wat een dempend effect heeft op de klimaatverandering en een positief effect op biodiversiteit (PBL 2010). Er is een debat gaande over de reikwijdte van dit positieve effect. Het ministerie van IenM stelt bijvoorbeeld dat het potentieel van energiecoalities om bij te dragen aan de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies beperkt is (Ministerie van IenM 2011). E-decentraal vindt dit echter een slecht onderbouwde en onterechte conclusie (E-decentraal 2012b).

#### Profit

De lokale opwekking van duurzame energie versterkt op termijn de lokale economie via werkgelegenheid en lagere energielasten voor burgers en bedrijven. Het bedrijfsleven profiteert van de vraag naar nieuwe producten en diensten voor de ontwikkeling en onderhoud van lokale energie. Bovendien zijn voor burgers de energiekosten significant lager als de btw en energiebelasting kunnen worden vermeden. Voor de koploperregio's kan een bijkomend positief effect ontstaan vanwege de manifestatie van een innovatie-economie (SEO 2010). De overheid derft door zelfproductie van energie weliswaar energieheffing, maar krijgt ook inkomsten binnen via de btw en de inkomstenbelasting.

Onzeker is hoe groot het positieve economische effect van energiecoalities kan zijn. ECN voorspelde in 2012 dat er tot 2020 1 miljard euro in lokale productie van duurzame energie wordt geïnvesteerd (*Financieel Dagblad*, 15 oktober 2012). De economische impact van deze ontwikkeling wordt nader onderzocht in een maatschappelijke kosten-batenanalyse van onder andere de VNG en E-decentraal, met methodologische ondersteuning van het PBL (VNG 2013).

Het succes zal mede afhangen van de mate waarin de transitie naar de lokale productie van hernieuwbare energie erin slaagt economisch concurrerend te zijn met fossiele energie. De grootste opgave is om collectieve zon- en windenergie-installaties rendabel te maken. De investeringskosten voor zon- en windenergie nemen geleidelijk af, maar bepalen maar de helft de energieprijzen voor huishoudens. De energieheffing en btw-tarieven bepalen de andere helft van de kostprijs, en die gaan mede bepalen of lokale energieopwekking rendabel is of niet.

#### People

Op sociaal-cultureel gebied verwachten initiatiefnemers van energiecoalities enerzijds een positief effect, mits de coalities focussen op lokaal eigenaarschap en collectieve verdienmodellen. Het gaat om zaken als een verhoogde gemeenschapszin, sterkere sociale organisaties, verbeterde leefbaarheid en vitaliteit en een verbetering van de relatie tussen stedelingen en bewoners van het platteland. Vooral bij windenergie beloven initiatiefnemers op de korte termijn rendementsoverdracht aan projecten die de vitaliteit van lokale gemeenschappen ten goede komen (voorbeelden De Windvogel en LochemEnergie).

Anderzijds is er ook een potentieel negatief effect mogelijk, zeker wanneer coalities een grootschaliger karakter gaan krijgen. Het gaat dan vooral om het ruimtebeslag van nieuwe energie-installaties en een mogelijk nadelig effect daarvan op de belevingswaarde van natuur en landschap (De Vries et al. 2012). Dit probleem kan, net als bij het voorkomen van schadelijke effecten voor de natuurlijke kwaliteit van het platteland, worden ondervangen door verevening en door zorgvuldige inpassing van installaties (Feddes 2010; Stremke 2010; Stremke et al. 2011). Dat laatste is voor zonnecellen eenvoudiger dan bijvoorbeeld bij windmolens of biomassacentrales.

### 4.4 Kritische succesfactoren

De eerste kritische succesfactor is de eigen verdiencapaciteit van de energiecoalities. De kosten die coalities moeten maken, verschillen nogal. Coalitie Wij Willen Zon heeft een businesscase voor een eenmalige

actie. Deze coalitie heeft weinig kosten voor overhead en permanente organisatie. Een energiecoöperatie als LochemEnergie heeft een ledenadministratie en verleent op permanente basis een groot aantal services. Op basis van contributiebetalende leden, hulp bij plaatsing van zonnepanelen op daken van huiseigenaren en het doorleveren van energie van andere maatschappijen is nauwelijks een economisch gezond bedrijf te maken ([www.qurrent.nl](http://www.qurrent.nl)). Er is meer aandacht nodig voor de verdienmodellen van coöperaties als een initiatief – op termijn – wil professionaliseren.

Ten tweede is voldoende diepgaande kennis over decentrale opwekking van energie noodzakelijk. Daarbij gaat het zowel om inhoudelijke kennis, bijvoorbeeld omtrent het functioneren van energienetwerken of het in gebruik nemen van bepaalde installaties, als om meer organisatorische kennis, bijvoorbeeld weten hoe het ontwikkelingsproces moet worden doorlopen en welke instanties wanneer moeten worden geraadpleegd. Het blijkt dat bij gebrek aan kennis eerder wordt gekozen voor een conservatieve richting in plaats van een innovatieve. Ook zijn in dat geval technologieën met lage investeringskosten en kleinere terugverdiertijden populairder, wat ten koste gaat van groter rendement of grotere afname van de CO<sub>2</sub>-uitstoot op de langere termijn (Boon 2012).

Ten derde, en gerelateerd aan inhoudelijke kennis, lijkt het succes van de coalities te zijn gekoppeld aan de mate waarin de initiatiefnemers erin slagen de kennis die ze hebben om te zetten in een goede inhoudelijke visie en een duidelijke strategie tot realisatie daarvan. Technische haalbaarheid en economische rentabiliteit zijn daarbij belangrijke aandachtsvelden. Ook is het van belang lokale energievoorzieningen te verbinden met andere functies die in de omgeving van de coalitie van belang zijn. Als dergelijke links goed worden gelegd, maakt de coalitie meer kans dan bijvoorbeeld grootschalige initiatieven van exploitanten van buitenaf, waartegen veel verzet is. Tot slot zijn coalities afhankelijk van de mate waarin ze in de aanloopfase voldoende startkapitaal kunnen verkrijgen. De investeringen worden deels opgebracht door deelnemers van de coöperaties. Vaak is er echter extra kapitaal nodig. Soms slagen coalities erin om dit aan te trekken via banken of via provinciale fondsen, maar meestal zijn dergelijke instanties huiverig om te investeren in net opgerichte en dus onervaren lokale organisaties. Crowdfunding is ook geprobeerd, maar daarbij moet de fondsverwerfer goed opletten dat de regels van de Autoriteit Financiële Markten niet worden overtreden.

## 4.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Het belangrijkste verbeterpunt is het scheppen van een gelijk speelveld voor alle energieproducenten, waarmee de nadelen worden geneutraliseerd die lokale energiecoalities nu nog ondervinden ten opzichte van de grote leveranciers. Zo wordt geclaimd dat de huidige salderingsregels de ontwikkeling van energiecoalities in de weg staan (E-decentraal 2012b). Bovendien is er het bezwaar dat de toegang tot een leveringsvergunning onnodig zwaar en complex is voor nieuwe eigendomsvormen die vaak zijn verbonden aan energiecoalities ([www.nederlandkrijgtnieuweenergie.nl](http://www.nederlandkrijgtnieuweenergie.nl)). Vooral de overheid staat aan de lat om de gewenste verbeterpunten door te voeren. Diverse moties vanuit de Tweede Kamer gaan in op deze problematiek. Deze moties vragen de overheid te onderzoeken hoe (collectieven van) kleinverbruikers die decentraal duurzame energie willen produceren voor eigen gebruik, hiertoe in staat kunnen worden gesteld. Het herzien van het energiebelastingstelsel is het belangrijkste instrument om op in te zetten. Het gaat daarbij onder andere om een stap-voor-stapbenadering naar vrijstelling van energiebelasting voor collectieve zelflevering, herverdeling onder grote en kleine energieconsumenten en differentiatie tussen fossiele en duurzame energie (E-decentraal 2012a, b). Door het hervormen van de energiebelasting kan de overheid bovendien een – voor haar belastingtechnisch onwenselijke – trend de pas af snijden. Lokale organisaties zetten momenteel namelijk steeds vaker in op modellen die de energieheffing geheel vermijden. De creativiteit is groot, gezien voorbeelden als Herman de stroomverdelers ([www.zonnestroomverdelers.nl](http://www.zonnestroomverdelers.nl)) en Bedrijf Zoekt Buur ([www.wijkrijgenkippen.nl](http://www.wijkrijgenkippen.nl)). Argument is dat de energiebelasting is ingevoerd om het gebruik van fossiele energie te verminderen. De creativiteit sluit juist aan bij de roep om vergroening van het belastingstelsel (PBL 2012d). Dergelijke initiatieven worden aangevochten door de Belastingdienst, die bijvoorbeeld De Windvogel en ANODE voor de rechter heeft gedaagd wegens het vermijden van energiebelasting bij de zelflevering van collectieve windenergie ([www.windvogel.nl](http://www.windvogel.nl)). Een ander veld waarop aanpassing van de spelregels wellicht wenselijk is, is de ruimtelijke ordening. Gemeenten kunnen meer ruimte bieden voor het inpassen van lokale energiecoalities in het landschap. Zo is het denkbaar dat de vergunningverlening van opwekkingsinstallaties met negatieve effecten op de belevingswaarde van natuur en landschap wordt gekoppeld aan compensatie ter plekke of binnen de gemeente. Dat kan alleen als de provincie in haar ruimtelijke verordening ruimte biedt voor dergelijke

afwegingen door gemeenten, iets wat nu vaak niet het geval is. Gemeenten kunnen op hun beurt samenwerking met buurtschappen, omwonenden en energieorganisaties aangaan om plannen door te geleiden.

Een tweede belangrijke verbeterpunt is het vergaren van kennis. Coalities kunnen zowel inhoudelijke als organisatorische kennis ontsluiten door in te zetten op een professionaliseringsslag. Bij professionalisering is goede timing van groot belang; als een dergelijke slag uitblijft kan het enthousiasme van het eerste uur omslaan in apathie. Als de professionalisering te snel wordt ingezet, kan de band met de leden verstoord raken. Koepelorganisaties of overheden kunnen coalities helpen door bijvoorbeeld scholing te bieden voor startende initiatieven en aandacht te besteden aan organisatiemodellen, businesscases of financieringsconstructies.

Om stevig en slagvaardig te kunnen opereren, is het zaak dat lokale energiecoöperaties massa verzamelen, om zo meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Ze moeten ervoor zorgen dat ze voldoende capaciteit, kennis en kapitaal verzamelen om de coalitie uit te bouwen. Dit lukt beter naarmate de coöperaties zorgen voor een idee van gedeeld eigenaarschap onder de lokale bevolking, voor een laagdrempelige mogelijkheid tot participatie, voor openheid en voor een eerlijke verdeling van het potentiële rendement onder de leden (Schwenke 2012). Uiteindelijk helpt dit ook om de samenwerking aan te gaan met andere partijen, zoals bedrijven en overheden. Het is daarbij wel van belang dat de laatstgenoemde partijen goed en effectief inspelen op de kleinschaligheid van burgerinitiatieven.

Verder is het van belang om meer te investeren in visieontwikkeling. Dit geldt voor lokale coalities, die realistisch moeten zijn over de reikwijdte van hun initiatief, maar ook voor lokale en provinciale overheden. De ambitie van veel gemeenten, provincies of regionale samenwerkingsverbanden om geheel energieneutraal te worden, heeft vaak aanzienlijke consequenties waarover van tevoren niet goed is nagedacht. Bovendien sluiten de doelen van lokale initiatieven niet noodzakelijk aan op wat de politiek wil. Om realistische doelen te stellen, worden in de Stedendriehoek energiescenario's ontworpen (Van der Ploeg et al. te verschijnen). Ook de Rijksoverheid kan een consistentere visie voeren. In de afgelopen jaren is het duurzame-energiebeleid van de Rijksoverheid wisselvallig geweest. Bovendien was er niet altijd overleg met betrokkenen. Volgens de duurzame-energielobby kwam de politiek tijdens de onderhandelingen van het Lenteakkoord bijvoorbeeld niet tegemoet aan wensen uit de sector.

Tot slot kunnen de mogelijkheden om energiecoalities te financieren worden verruimd. De overheid kan toestaan dat de exploitatie van de energievoorziening door (collectieven van) burgers wordt geregeld. Bovendien kunnen de financieringsmogelijkheden worden uitgebreid en vereenvoudigd, onder andere door de versoepeling van de Wet Financieel Toezicht. Dit kan partijen aanmoedigen om te investeren in duurzame energie ([www.nederlandkrijgtnieuweneergie.nl](http://www.nederlandkrijgtnieuweneergie.nl)).

## 4.6 Praktijkvoorbeeld 1: Wij Willen Zon

Collectieve inkoop van zonnepanelen heeft sinds enkele jaren een grote vlucht genomen. Het gaat over installaties die voornamelijk op het eigen dak van huishoudens ('achter de meter') worden geplaatst. Een van de voorbeelden van dergelijke collectieve inkoop is Wij Willen Zon ([www.wijwillenzon.nl](http://www.wijwillenzon.nl)), opgestart in 2010.

### 4.6.1 Kenmerken

Doel van de coalitie is op een voordelige manier zoveel mogelijk mensen aan een eigen duurzame energievoorziening te helpen. Collectieve inkoop met een kleine, slagvaardige en op kortetermijnrealisatie gerichte organisatie is de toegepaste succesformule. Naast inkoopvoordeel en kwaliteitsgarantie kunnen de panelen ook gezamenlijk worden verzekerd, getransporteerd en geplaatst.

De trekkers van de coalitie zijn Urgenda en De Betere Wereld. Deze organisaties hebben meerjarige ervaring in de wereld van duurzame energie. Een speciaal daartoe opgerichte stichting organiseert de inkoop, levering en installatie van de zonnepanelen in sessies; wanneer er voldoende vraag is wordt weer een cyclus opgestart. Particuliere huishoudens en installateurs zijn de belangrijkste overige betrokkenen bij de coalitie. De belangrijkste hulpbronnen zijn de organisatorische expertise van Urgenda en De Betere Wereld, de media-aandacht die ze weten te genereren en het netwerk van particuliere huishoudens waardoor inkoopvoordeel op de aanschafprijs wordt gehaald. Deelnemers financieren de installaties zelf.

Het belangrijkste motief voor de deelnemers is het gevoel dat ze zelf bij kunnen dragen aan verduurzaming van het energiegebruik en dat het vertrouwen in de aanschaf vergroot als ze dat in een groep kunnen doen. Bekende en vertrouwenswaardige ambassadeurs helpen deelnemers over de streep te halen. De belangrijkste spelregels betreffen de voorwaarden waaronder mensen mee kunnen doen.

#### 4.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Wij Willen Zon is een landelijk bekend initiatief geworden. Het was de bedoeling om één cyclus van aankoop en installatie te organiseren en daarmee 10 megawatt aan capaciteit te leveren. Dit doel is begin 2011 gehaald. Vanwege het grote aantal extra aanmeldingen is besloten een tweede cyclus te organiseren. De coalitie heeft veel mensen en organisaties het gevoel gegeven samen in actie te kunnen komen en op eigen kracht duurzame energie te gaan opwekken. De belangrijkste succesfactor is een trekker met capaciteiten en een team met doorzettingsvermogen en toegang tot een grote groep potentiële deelnemers. Bovendien is het feit dat mensen op een laagdrempelige manier mee kunnen doen – zonder administratieve rompslomp – een groot voordeel gebleken.

#### 4.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een mogelijk verbeterpunt is dat nationale acties gericht op samenwerking met particulieren worden verbreed naar samenwerking met lokale energiecoöperaties. Daardoor kunnen beide typen coalities profiteren van meer doelgroepen en synergievoordelen. Als bijvoorbeeld bestaande woningen duurzaam moeten worden gerenoveerd, dan gaat dat wellicht niet per huishouden, maar per blok van een woningbouwcorporatie en is organisatie en samenwerking tussen partijen belangrijk.

### 4.7 Praktijkvoorbeeld 2: De Windvogel

In de jaren tachtig zijn burgers begonnen met het bouwen van windmolens. Coöperaties worden opgericht om particulieren in de gelegenheid te stellen in windenergie te investeren. Een voorbeeld van een coalitie die sinds die tijd bestaat, is De Windvogel ([www.windvogel.nl](http://www.windvogel.nl)).

#### 4.7.1 Kenmerken

De doelstelling van De Windvogel is de ontwikkeling en exploitatie van windenergie. Ook ondersteunt De Windvogel andere initiatieven in het land. De belangrijkste strategieën zijn windmolens bouwen of opkopen en daarna exploiteren en oude molens ombouwen tot modernere versies. De Windvogel beheert nu zes grote en kleinere windmolens.

De Windvogel heeft 2.700 leden die via een ledenrekening kunnen investeren in windenergie. Doordat de coöperatie reeds lang bestaat, is ze een sterk ontwikkeld instituut geworden, met een krachtig bestuur, actieve werkgroepen en een project-BV die kan worden ingehuurd voor allerlei zaken rondom de ontwikkeling en exploitatie van

windmolens. Er zijn goede contacten met banken, gemeenten, bewonerscomités en lokale trekkers voor windenergie.

De belangrijkste hulpbron is het eigen kapitaal dat De Windvogel in de loop van de tijd heeft opgebouwd. Daarmee heeft de vereniging zes windmolens weten te plaatsen die samen 6,3 gigawattuur aan energie opleveren. Over het kapitaal ontvangen de leden een jaarlijks rendement. De grote ervaring die De Windvogel heeft opgebouwd wordt vaak als hulpbron ingezet in ontwikkelingsprocessen elders. Mede hierdoor is het genereren van investeringskapitaal geen probleem meer. Het motief om lid te worden was lange tijd de mogelijkheid tot het produceren van duurzame energie, als alternatief voor kernenergie. In de laatste jaren wordt zelflevering een belangrijke motivatie. De coöperatie is gebonden aan de spelregels voor collectieve energieopwekking, regels die ze de laatste jaren probeert te veranderen, onder andere door het uitlokken van een proefproces over zelflevering, salderen en creatief vermijden van energiebelasting.

#### 4.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De belangrijkste prestatie is dat De Windvogel een aantal molens draaiende houdt en een uitstekend rendement uitkeert op het door de leden ingebrachte investeringskapitaal. Bovendien is er veel ervaring opgebouwd met de ontwikkeling en exploitatie van windenergie. Het aantal gerealiseerde windmolens is echter sterk achtergebleven bij de eerste plannen, onder andere vanwege stevige concurrentie van grote bedrijven en maatschappelijke weerstand tegen lokaal opgewekte windenergie. De Windvogel zoekt daarom andere strategieën om met de lokale bevolking samen in windenergie te investeren.

De belangrijkste succesfactor voor wat tot nu toe is bereikt, is de volhardendheid van de groep initiatiefnemers. Zij zijn erin geslaagd om een methode te ontwikkelen waarmee burgers windenergie kunnen inkopen. Het kunnen wegnemen van weerstand in de nabijheid van de windmolens is een andere belangrijke succesfactor.

#### 4.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Het belangrijkste verbeterpunt is dat burgers en omwonenden op een specifieke locatie zelf kunnen beslissen en beschikken over een windmolen voor de opwekking van eigen energie. Hierdoor kan er een link ontstaan tussen burgers en energie-installaties, wat de weerstand tegen windenergie kan wegnemen. Daarvoor kan de overheid enkele regels op het gebied van de ruimtelijke ordening aanpassen.



## 4.8 Praktijkvoorbeeld 3: LochemEnergie

Recent zijn er diverse energiecoöperaties opgericht die energie willen gaan produceren voor hun leden. Er zijn zo'n tien koplopers. Eén van deze koplopers is LochemEnergie, ontstaan in 2010 uit een groep actieve Lochemers die zich inzetten voor duurzaamheid.

### 4.8.1 Kenmerken

Doel van LochemEnergie is om 60 procent van de huishoudens in de gemeente Lochem te voorzien van hernieuwbare stroom. Daarbij wordt ingezet op een slimme mix van zonnepanelen, windenergie, waterkracht, biomassa en biovergisting. LochemEnergie levert alleen energie binnen de gemeentelijke grenzen. Lokaal draagvlak is belangrijk voor het slagen van de coöperatie. Uiteindelijk is er tevens de wens om de opbrengst van de coalitie te herinvesteren in de lokale economie, duurzaamheid, leefbaarheid, collectieve voorzieningen en in vitaliteit van het gebied. De belangrijkste actor is de coöperatie UA (uitgesloten aansprakelijkheid), met daarin zo'n 320 leden, een bestuur en een kern van ongeveer 25 actieve vrijwilligers. Sinds 2010 is een groot netwerk van contacten en partners opgebouwd: Qurrent, regio Stedendriehoek, Provincie Gelderland, zusterorganisaties, E-decentraal en verschillende bedrijven. De coöperatie onderhoudt verder een warme relatie met de lokale overheid en met plaatselijke maatschappelijke organisaties, zoals dorpsraden.

Het geld dat nodig is om de coalitie draaiende te houden, haalt LochemEnergie op verschillende manieren bij elkaar. In de oprichtingsfase was er financiële ondersteuning van de gemeente en van Qurrent. Verder betalen de leden een jaarlijkse contributie van 25 euro. Ook heeft LochemEnergie een onderzoeksproject (methode Frisse Wind voor het creëren van draagvlak voor windenergie op land), een uitvoeringsproject (Smart Grid proeftuin van het programma IPIN) en een investeringsfinanciering via de provincie (participatiemaatschappij PPM Oost) binnengehaald. Naast geld is kennis over het opwekken van duurzame energie en het organiseren van de coalitie een belangrijke hulpbron. Veel van deze kennis wordt geleverd door de actieve vrijwilligers die in het algemeen hoog geschoold en deskundig zijn.

Burgers doen vooral mee omdat ze grip willen hebben op hun eigen energieleverantie, omdat ze duurzaamheid belangrijk vinden en omdat ze hun energiekosten laag willen houden. Een belangrijke formele spelregel is dat er democratische controle is over de plannen, investeringen en rendementsverdeling, geleverd via

ledenvergaderingen. Ook is het belangrijk dat leden zich kunnen identificeren met de coöperatie. Daartoe worden groepen leden gestimuleerd 'onderverenigingen' te vormen per kern, buurtschap, of vereniging/stichting met een maatschappelijk doel.

### 4.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De coalitie bestaat nog maar kort. Klantenwerving voor wederverkoop en zonnepanelen op het eigen dak nemen gestaag toe, maar de collectieve productie stukt omdat salderen niet is toegestaan en energiebelasting moet worden afgedragen. LochemEnergie heeft zich daarom als proeftuin aangeboden voor twee salderingsprojecten. Van een fysieke impact is in het algemeen nog weinig sprake. Wel heeft de coalitie geleid tot een grote gemeenschapszin, versterkte organisatiekracht en sociale cohesie.

Een eerste kritische succesfactor is een lange adem van de groep vrijwilligers die de coöperatie heeft opgestart. Daarnaast zijn permanente communicatie met de lokale bevolking en professioneel werken (tijdig en goed de beloofde diensten leveren) van belang. De valkuil is dat de afstand van het bestuur tot de leden te groot wordt en dat er geen aansluiting is tussen de ontwikkelingen op bestuursniveau en de verwachtingen van potentiële klanten. Ten tweede is het van belang dat de coalitie er continu in slaagt voldoende financiering voor de geplande activiteiten binnen te halen.

### 4.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

De belangrijkste verbeterpunten die betrokkenen noemen zijn de organisatie verder professionaliseren zonder het persoonlijke karakter ervan te verliezen, nieuwe strategieën bedenken om leden en klanten te werven, de financiering structureel op orde te krijgen en een salderingsregeling bewerkstelligen waardoor de collectieve opwekking van eigen hernieuwbare energie concurrerend is met grijze stroom. De lokale overheid kan bijdragen aan de positionering van een nieuwe energieorganisatie in het al bestaande netwerk van maatschappelijke organisaties.

De overheid kan LochemEnergie van dienst zijn door hervormingen van de belastingwetgeving. De huidige structuur van de energiebelasting staat nu nog een rendabele business van collectieve zonnepanelen in de weg. Vergroening van het energiebelastingstelsel is nodig. Dit leidt tot een gelijk speelveld voor lokale productie van hernieuwbare energie en een herverdeling van de opbrengsten van de energiebelasting.

# Coalities in het beheer van het agrarische cultuurlandschap

- Agrarische natuurverenigingen (ANV's) en vrijwilligers dragen bij aan het beheer en de aanleg van agrarische natuur, landschapselementen en recreatieve voorzieningen. Dit vergroot het draagvlak voor en de belevingswaarde van het agrarische cultuurlandschap. De bijdrage aan het bedrijfsinkomen van boeren is relatief klein en op de lange termijn onzeker vanwege de afhankelijkheid van overheidsbijdragen.
- Kritische succesfactoren zijn de continuïteit in financiële vergoedingen, professionaliteit van de organisatie, de mate waarin verenigingen en vrijwilligersorganisaties voldoende slagkracht kunnen organiseren en de grondhouding van vooral boeren ten opzichte van natuur- en landschapsbeheer.
- Om de coalities te versterken, zouden de vergoedingen voor beheer en facilitering van vrijwilligerswerk gedurende een langere periode moeten zijn gewaarborgd. De Rijksoverheid kan de hervorming van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) hiervoor aangrijpen, hoewel het nog onzeker is of dat gaat gebeuren. De Rijksoverheid kan hierop toezien. Daarnaast kunnen ANV's andere inkomsten zoeken, onder andere via streekfondsen, hernieuwbare energie of recreatieve diensten. Ten slotte kunnen de coalities waar dat nog niet het geval is, een sterkere verbondenheid zoeken met andere actoren of coalities die ook met natuur- en landschapsbeheer bezig zijn.

## 5.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

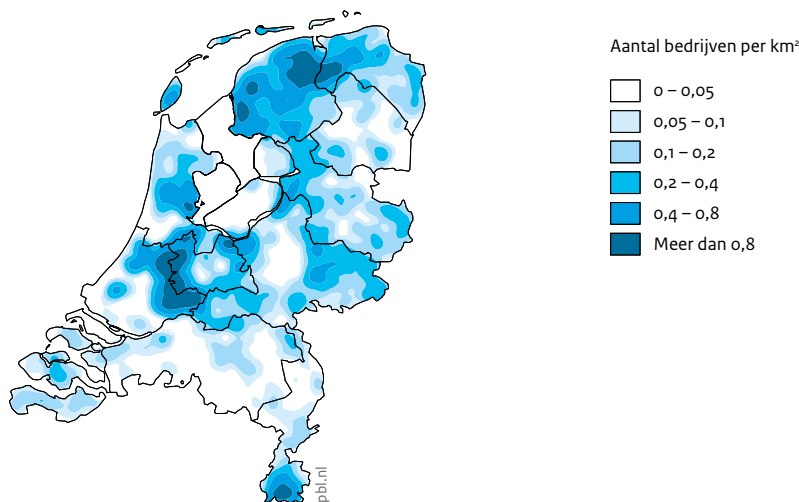
Coalities in het beheer van het agrarische cultuurlandschap, kortweg landschapscoalities, richten zich op het onderhoud en – eventueel – versterken van het agrarische cultuurlandschap. Dit landschap is gelegen buiten de geijkte natuurgebieden die bijvoorbeeld een EHS- of Natura 2000-status hebben. Het is meestal in het bezit van particulieren en gemeenten en heeft veelal een agrarische bestemming. Deze particulieren zijn vaak degenen die het beheer op zich nemen. Ook zijn er vrijwilligers die het agrarische cultuurlandschap onderhouden. Op deze punten onderscheidt de landschapscoalitie zich van de natuurcoalitie (zie hoofdstuk 10).

De omvang van het totaal aan coalities is aanzienlijk. Uit recente inventarisaties blijkt dat er in Nederland ongeveer 10.000 boeren direct betrokken zijn bij het agrarische natuurbeheer, verdeeld over 125 tot 150 verenigingen van boeren die op lokaal en/of regionaal niveau samenwerken in agrarische natuurverenigingen (ANV's) (Joldersma et al. 2009; Prins en Smit 2011). Deze komen vooral in het noorden en westen van Nederland voor (zie figuur 5.1).

Daarnaast is een behoorlijk aantal burgers betrokken bij het beheer van het agrarische cultuurlandschap. Zo is er een groep van ongeveer 60.000 vrijwilligers actief ([www.landschapsbeheer.nl](http://www.landschapsbeheer.nl)). Ook 'buitenlui' zijn vaak betrokken bij landschapsbeheer. Deze grote groep burgers heeft zich



Figuur 5.1  
Agrarisch natuurbeheer, 2010



Bron: CBS Landbouwtelling; bewerking LEI

in de loop van de tijd op het platteland buiten de bewoningskernen gevestigd. In 2005 schatte het kadaster hun aantal op zo'n 170.000 huishoudens (Le Rutte et al. 2005).

## 5.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

### Boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen staan centraal

De belangrijkste actoren binnen landschapscoalities zijn boeren die zich bezighouden met natuur- en landschapsbeheer. Deze boeren zijn in hun eigen regio meestal georganiseerd in ANV's. Deze spelen een centrale rol, bijvoorbeeld bij het coördineren en uitvoeren van het door de overheid gevoerde agrarische natuurbeleid. ANV's zijn samenwerkingsverbanden die vanaf het begin van de jaren negentig zijn ontstaan. Gemiddeld hebben ze zo'n 150 leden (Oerlemans et al. 2006). Ze omvatten een bestuur bestaande uit vrijwilligers en verschillende werkgroepen. De ANV's worden op hun beurt weer vertegenwoordigd door koepelorganisaties, zoals Veelzijdig Boerenland (West- en Midden-Nederland), Boerenatuur (Noord-Nederland) en Natuurlijk Platteland. In Zeeland en Noord-Brabant verzorgt de belangenorganisatie ZLTO de vertegenwoordiging van 34 ANV's.

Boeren die zich met natuur- en landschapsbeheer bezighouden, doen dat meestal vanuit zakelijke motieven, dat wil zeggen om hun inkomen aan te vullen. Voor veel boeren betekent deelname aan de coalitie een nieuwe economische drager in een veranderend landbouwsysteem (Leneman et al. 2006). Er zijn zelfs boeren die zich uitsluitend met beheertaken bezighouden – de zogenoemde natuurboeren. Daarnaast zijn er veel boeren die aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer doen vanwege ideële argumenten. Ze willen laten zien dat hoogwaardige landbouw en een goede natuur- en landschapskwaliteit samen kunnen gaan. Dit argument is een andere oorzaak geweest voor het ontstaan van veel ANV's (Stuiver et al. 2003).

De belangrijkste strategie is deelname aan het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer van de overheid. Wanneer boeren dit binnen een ANV doen, kunnen ze vaak een verlaging van de transactiekosten realiseren. Ondernomen activiteiten zijn weidevogelbeheer, graslandbeheer, rietbeheer, activiteiten rond akkernatuur en krekken, biomassaenergieproductie, monitoring van natuurwaarden en de monitoring van ecologische kwaliteit. Ook besteden ze steeds vaker aandacht aan cultuurhistorie (Joldersma et al. 2009).

Grond is een belangrijke hulpbron waarover betrokken agrariërs beschikken en is tevens de belangrijkste reden waarom boeren centraal staan in de coalitie; zij zijn grotendeels de eigenaren van het Nederlandse cultuurlandschap. Capaciteit is een belangrijke hulpbron die boeren gebruiken in hun beheeractiviteiten.

Dergelijke capaciteit kan tevens worden geleverd door werkgroepen van de ANV's. Verder is kennis over het uitvoeren en organiseren van een verantwoorde manier van natuur- en landschapsbeheer belangrijk. Deze hulpbron wordt vooral geleverd door de ANV's.

### **Vrijwilligers en buitenlui verzetten veel werk**

Burgers vormen een tweede groep actoren die centraal staat in landschapscoalities. Het gaat daarbij vooral om vrijwilligers die beheeractiviteiten uitvoeren op boerenland of om buitenlui, mensen die zelf grond met natuurwaarden bezitten en dat beheren. Burgers die zich op vrijwillige basis bezighouden met natuur, kunnen lid zijn van ANV's – wat in 70 procent van de gevallen zo is; alleen in Noord-Nederland hebben veel ANV's geen burgerleden (Joldersma et al. 2009). Verder verenigen ze zich via organisaties als Stichting Landschapsbeheer Nederland ([www.landschapsbeheer.nl](http://www.landschapsbeheer.nl)) of het IVN ([www.ivn.nl](http://www.ivn.nl)). Dergelijke organisaties spelen een coördinerende rol.

Burgers zijn vooral betrokken omdat ze de kwaliteit van natuur en landschap willen verbeteren, iets wat voortkomt uit zorgen over dit onderwerp. Ook vinden ze het vaak leuk of ontspannend om met beheeractiviteiten bezig te zijn. De belangrijkste strategie is dat burgers via de hiervoor genoemde organisaties – Stichting Landschapsbeheer of IVN – aan de slag gaan. Deze organisaties faciliteren en coördineren de activiteiten en regelen dat de vrijwilligers in een bepaald gebied aan de slag kunnen.

De belangrijkste hulpbron die burgers inzetten, is hun mankracht. Volgens een ruwe schatting van Stichting Landschapsbeheer Nederland leveren vrijwilligers per jaar ongeveer 2 miljoen fte aan beheeractiviteiten ([www.landschapsbeheer.nl](http://www.landschapsbeheer.nl)). Organisaties als Stichting Landschapsbeheer Nederland leveren de kennis, de gereedschappen en andere benodigdheden – bijvoorbeeld plantgoed – die nodig zijn om aan het werk te gaan. Om dit te bekostigen, is er financiële steun van de overheid. Ook hebben ze een netwerk van grondeigenaren die bereid zijn vrijwilligers op hun land te laten werken.

### **De overheid blijft ondersteunen**

Ook voor gemeentelijke en provinciale overheden is een rol weggelegd. Lokale overheden besteden in hun beleid aandacht aan het onderhoud van natuur en landschap. Zo hebben veel gemeenten een landschapsonwikkelingsplan, vaak samen opgesteld met gemeenten in de directe omgeving. Ze stimuleren de onderhoudsactiviteiten van burgers en boeren. Ook provincies voeren vaak een dergelijk beleid, vastgelegd in provinciale structuurvisies. Bovendien stellen enkele provincies subsidies ter beschikking, zoals de regeling groen-blauwe diensten die onder andere geldt in

Overijssel, Gelderland, Drenthe en Noord-Brabant (PBL 2009).

De overheid is bij de coalitie betrokken omdat ze landschap als een collectief goed beschouwt en het onderhoud ervan dus een overheidstaak vindt. Deze redenering staat echter onder druk, gezien de afname van het budget voor landschapsbeheer (zie hierna). Een ander motief voor gemeentelijke betrokkenheid is meer zakelijk van aard; er zijn gemeenten die de kwaliteit van het eigen cultuurlandschap als *unique selling point* zien waarmee ze nieuwe inwoners en toeristen kunnen aantrekken (voorbeeld landschapszorgVoorst). Dit is weer goed voor de lokale economie. Investeren in de kwaliteit van het landschap is vanuit die redenering een logische vervolgstap.

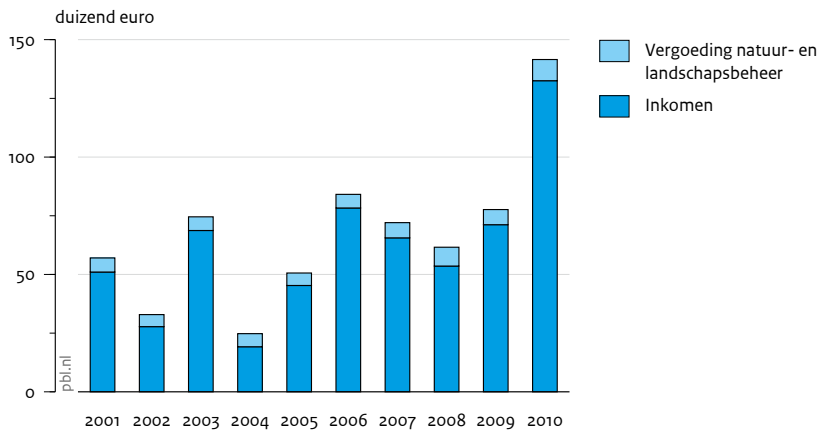
Geld is de belangrijkste hulpbron die de overheid levert. Vrijwel het gehele budget dat in de coalitie omgaat, is afkomstig van de overheid, vooral van provincies, gemeenten en het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van de Europese Unie. De omvang van dit budget is klein in vergelijking tot ramingen van de huidige beheerkosten. Voor het herstel van landschapselementen is naar schatting nog 270 miljoen euro per jaar extra nodig (KPMG 2010; Kuiper et al. 2008). De overheid is echter niet geneigd om het budget op te hogen (zie hierna). Ze richt haar blik liever op de ontwikkeling van verdienmodellen waarin privaat geld beschikbaar komt. Een voorbeeld hiervan is het streekfonds, in deze studie opgevat als streekcoalitie (zie hoofdstuk 6).

### **Interacties en spelregels**

In relatie tot landschapscoalities is een omvangrijk stelsel van formele spelregels zichtbaar. Het gaat hierbij vooral om de voorwaarden waaraan boeren moeten voldoen willen ze toegang krijgen tot de beheersubsidies van de overheid. Deze spelregels manifesteren zich vooral in de hiervoor genoemde Subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer (SNL). De regels bepalen onder andere dat het aanvragen van subsidies individueel of via een collectief kan. In dat laatste geval treedt een ANV op als coördinator. Ook is het mogelijk om onder de voorwaarden van het SNL gecertificeerd te worden, voor zowel ANV's als individuele boeren. ANV's hebben verder een functie om de spelregels van de SNL aan hun leden uit te leggen en deze leden te helpen met hun eigen aanvraag. De verwachting is dat in de toekomst ook de Europese spelregels verbonden aan het GLB een rol gaan spelen, aangezien er momenteel stemmen opgaan om een deel van de GLB-subsidies in te zetten voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

De spelregels rondom de strategie van natuur- en landschapsbeheer door vrijwilligers zijn veel informeler. Hierbij gaat het vooral om bilaterale afspraken op regionaal niveau tussen vrijwilligersorganisaties – vaak

Figuur 5.2  
Inkomen en vergoeding natuur- en landschapsbeheer van akkerbouwers



Bron: CBS Landbouwtelling; bewerking LEI

*Vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer vormen een relatief klein maar constant onderdeel van het inkomen. Inkomsten uit primaire productie fluctueren sterk in de tijd.*

de provinciale aftakkingen van de Stichting Landschapsbeheer Nederland of van de IVN – enerzijds en grondeigenaren anderzijds. De vrijwilligersorganisaties bekostigen hun activiteiten weliswaar deels met subsidies van de overheid, maar er zijn geen regels waaraan het vrijwilligerswerk moet voldoen.

### 5.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

#### Planet

De coalitie is vooral bedoeld om de natuurlijke kwaliteit buiten de geijkte natuurgebieden te waarborgen. Ten dele slaagt ze erin om deze doelstelling ook daadwerkelijk te realiseren. Zo zijn er positieve effecten op de biodiversiteit en de waterhuishouding en komen er minder giftige stoffen in het milieu terecht, onder andere door het terugdringen van het gebruik van pesticiden (PBL 2012a).

Tegelijkertijd is er ook kritiek op de prestaties van de coalitie op het gebied van de ecologische kwaliteit. Er zijn bijvoorbeeld verschillende studies die erop wijzen dat de doelstellingen op het gebied van het stabiliseren van de weidevogelstand de afgelopen jaren niet zijn gehaald. De kritiek spitst zich vooral toe op de vraag of de investeringen in agrarisch natuurbeheer wel hun vruchten afwerpen (PBL 2012a).

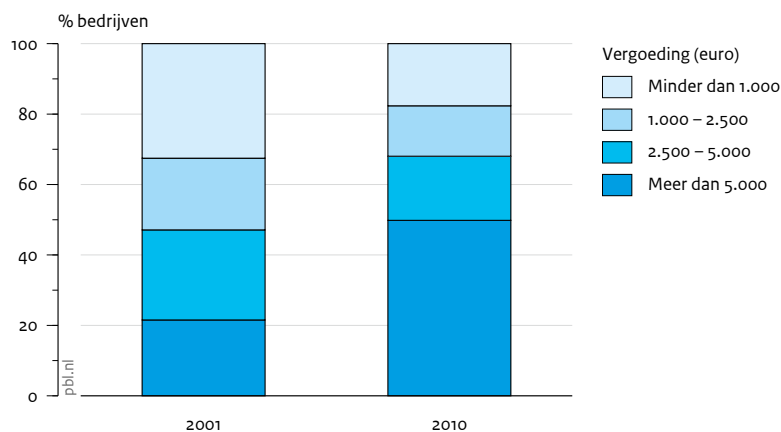
#### Profit

De coalitie draagt bij aan de economische kwaliteit van het landelijke gebied. Dit komt voornamelijk door het extra inkomen dat boeren kunnen realiseren door zich in te zetten voor het beheer van natuur en landschap. Boeren die hiervoor kiezen, verbreden hun activiteiten en boren daarmee een nieuwe bron van inkomsten aan. Zeker in tijden dat de opbrengst uit landbouwproducten laag is, kan natuur- en landschapsbeheer een welkome aanvulling zijn (zie figuur 5.2).

De omvang van agrarisch natuurbeheer op bedrijven is de laatste jaren ook toegenomen. Sloten in 2001 bedrijven nog relatief kleine beheerpakketten af, in 2010 nam het aandeel bedrijven met meer dan 5.000 euro aan natuurbeheer sterk toe (figuur 5.3).

Daarbij dient echter te worden aangetekend dat de economische kwaliteitsverbetering relatief beperkt blijft. De subsidies die boeren ontvangen, worden in het algemeen als erg laag beschouwd, zeker gezien de hoeveelheid administratief werk die moet worden verricht om voor subsidie in aanmerking te komen (Geelen & Leneman 2007). Bovendien is bij het huidige verdienmodel de afhankelijkheid van de overheid zeer groot, wat de toekomstbestendigheid van dit model niet ten goede komt. Zoals gezegd bestaat de hoop dat gelden uit het Europese GLB voor beheerdoelen kunnen worden aangewend, maar hoe dit zal uitwerken is nog niet duidelijk. Vooralsnog zijn er weinig mogelijkheden om landschapscoalities met privaat geld te financieren. Er zijn wel ANV's die zich bijvoorbeeld bezighouden met het

**Figuur 5.3**  
**Verdeling vergoeding natuur- en landschapsbeheer over landbouwbedrijven**



Bron: CBS Landbouwteiling; bewerking LEI

*Het aantal bedrijven dat meer dan 5.000 euro voor natuurbeheer ontvangt, is tussen 2001 en 2010 sterk gestegen. Het aantal bedrijven dat minder dan 1.000 euro voor natuurbeheer ontvangt, is juist gedaald.*

opwekken van energie, maar het daarmee verdiende geld wordt niet ingezet ten bate van de landschapscoalitie.

### People

Op het gebied van de leefbaarheid scoort de coalitie relatief goed. Boeren en vrijwilligers die natuur en landschap beschermen, zorgen er steeds vaker voor dat de gebieden die ze onderhouden toegankelijk zijn voor omwonenden. Hierdoor gaat de belevingswaarde van het Nederlandse platteland minder achteruit of neemt toe. Verder ondernemen betrokken actoren nieuwe activiteiten om de leefbaarheid te verbeteren. Zo zijn er organisaties die bezig zijn met het inventariseren van kansen voor recreatieontwikkeling, zoals de Groene Klaver of de Stichting Struinen en Vorsen, voortgekomen uit een ANV. Ook stellen ANV's en vrijwilligersorganisaties samen met agrariërs en scholen lespakketten op (Prins & Smit 2011). Daarnaast bieden ANV's groen-blauwe diensten aan en zijn ze soms betrokken bij het opstellen of herzien van overheidsplannen (zie figuur 5.4). Voor hun eigen leden hebben ANV's werkgroepen en organiseren ze activiteiten gericht op certificering van het natuurbeheer en communicatie met en naar burgers (Joldersma et al. 2009).

Ten slotte spelen sommige ANV's een rol in gebiedsontwikkelingsprocessen. Een voorbeeld is het samenwerkingsverband Samen voor Groen in de omgeving van Leiden. Dat is een collectief van zes gemeenten, het Hoogheemraadschap Rijnland, de Stichting Land van Wijk en Wouden en de federatie van agrarische en natuurverenigingen De Groene Klaver. Zij

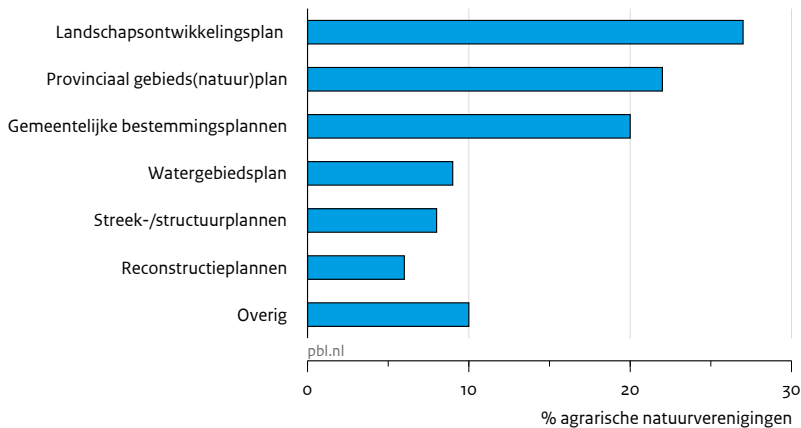
werken samen aan het gebiedsprogramma Leidsche Ommelanden, met als doel het platteland en de kustzone te behouden en toegankelijk te maken ([www.hetlandvanwijkenwouden.nl](http://www.hetlandvanwijkenwouden.nl)).

## 5.4 Kritische succesfactoren

Een eerste kritische succesfactor voor het prestatievermogen van een coalitie is de hoeveelheid aan beschikbare middelen. Het gaat daarbij vooral om geld, dat nodig is om agrarische ondernemers bij de coalitie te betrekken. Het belangrijkste motief van agrariërs om mee te blijven doen aan natuurbeheer is immers dat de bedrijfsstructuur in stand moet worden gehouden. Ook de zekerheid dat de vergoedingen op lange termijn doorgaan is voor boeren belangrijk. Verder is geld nodig om het werk van vrijwilligers te faciliteren, bijvoorbeeld via het financieren van gereedschap of plantmateriaal. Knelpunt is dat de bestaande geldstromen, die vooral van de overheid afkomstig zijn, onder druk staan. Dit zorgt voor onzekerheid bij ANV's en Stichting Landschapsbeheer Nederland.

De tweede factor is de mate waarin de betrokken actoren erin slagen samen voldoende slagkracht te organiseren. Een coalitie is namelijk afhankelijk van samenwerkingsverbanden tussen individuele boeren en van de inzet van vrijwilligers. Pas wanneer groepen van voldoende omvang worden gemobiliseerd, is goed presteren mogelijk. Bij boeren gaat het dan vooral om bijvoorbeeld het verkleinen van transactiekosten, bij

Figuur 5.4  
Participatie van agrarische natuurverenigingen in planvorming, 2009



Bron: LEI, 2009

vrijwilligers gaat het om het coördineren en bundelen van het aanbod.

Om een dergelijke samenwerking van de grond te krijgen, is ten derde een goede en professionele organisatie nodig. Bij agrarisch natuurbeheer gaat het daarbij om goed functionerende ANV's die adequaat worden bestuurd en op een zakelijke manier met hun leden kunnen omgaan. Knelpunt hierbij is dat het voor ANV's steeds lastiger wordt goede bestuurders te vinden. Vanuit kostenoverwegingen gaat het namelijk bijna altijd om onbezoldigde functies. Bij het organiseren van vrijwilligerswerk nemen actoren als Stichting Landschapsbeheer Nederland, het IVN of lokale verenigingen de organisatie van de samenwerking vaak op zich.

Ten vierde is de grondhouding van de grondeigenaren van belang. Hoewel de houding van veel boeren ten opzichte van agrarisch natuurbeheer in de loop van de jaren positiever is geworden, zijn er nog altijd veel agrariërs die vinden dat natuurbeheer en het voeren van een boerenbedrijf niet samengaan.

## 5.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol voor de overheid daarbij

Het belangrijkste verbeterpunt is het op lange termijn waarborgen van de publieke middelen waarmee coalities worden gefinancierd. De hervorming van het GLB biedt kansen om dit te doen. Uit onderzoek blijkt dat de voorgestelde vergroeningspremie die boeren via het GLB kunnen gaan ontvangen (gesteld op 135 euro per hectare per jaar) toereikend is als compensatie van de

opbrengstderving die boeren ondervinden door het uit productie nemen van landbouwgrond (Van Doorn et al. 2012). Er zijn echter ook onzekerheden; zo lijkt de uitwerking van het begrip 'ecologische focusgebieden' voor het weidevogelbeheer niet goed uit te pakken en is het nog maar de vraag of de vergroening van het GLB wordt doorgezet. Een alternatief is dat boeren in ruil voor hun activiteiten de beschikking krijgen over extra grond. Een gerichte inzet van de in het verleden aangekochte ruilgronden, overbodig nu ze niet meer kunnen worden ingezet voor de realisatie van de EHS, is hiervoor een optie.

Een tweede verbeterpunt is dat boeren en ANV's op zoek kunnen gaan naar aanvullende inkomsten uit de natuur- en landschapswaarden op hun land. Zo kunnen ze meer gebruikmaken van de mogelijkheden die streekfondsen bieden. In Salland en de Ooijpolder worden via het streekfonds overheidssubsidies aangevuld met particuliere middelen, zoals giften en inkomsten uit streekrekeningen en landschapsveilingen (zie hoofdstuk 6). Een andere mogelijkheid is het ontwikkelen van recreatievoorzieningen of energieopwekking uit hout, maaisel of riet. De opbrengsten van deze activiteiten kunnen dan deels aan het beheer van natuur en landschap ten goede komen. Tot nu toe zijn deze mogelijkheden echter beperkt gebleken.

Een derde verbeterpunt is een sterkere verbondenheid tussen actoren die met natuur- en landschapsbeheer bezig zijn. Enerzijds gaat het daarbij om het organiseren van meer slagkracht door het vergroten van samenwerkingsverbanden tussen boeren en ANV's, anderzijds om meer binding met bijvoorbeeld natuur- of streekcoalities.

## 5.6 Praktijkvoorbeeld 1: Stichting Struinen en Vorsen

De stichting Struinen en Vorsen, zo'n tien jaar geleden opgericht, richt zich op het faciliteren van recreatieve voorzieningen in het gebied tussen de Hollandse IJssel, de Oude Rijn, de Lange Linschoten en de Gouwe ([www.struinenenvorsen.nl](http://www.struinenenvorsen.nl)).

### 5.6.1 Kenmerken

De stichting heeft als doelstelling het promoten van kleinschalige recreatieve activiteiten op en om boerenbedrijven, zoals een cursus kaas maken of een boerenpicknick houden. Zij wil hiermee de waardering en bewustwording voor het agrarische cultuurlandschap vergroten en zo het gebied op een duurzame manier vermarkten. De stichting wil deze doelstelling realiseren door het opzetten van gezamenlijke promotieactiviteiten, het uitdragen van een gemeenschappelijk marketingconcept voor de streek, het verwerven van subsidies voor het uitwerken en onderhouden van routestructuren en knooppunten en het aanbieden van cursussen om leden te professionaliseren ([www.struinenenvorsen.nl](http://www.struinenenvorsen.nl)).

De coalitie komt voort uit de ANV's Weide en Waterpracht en Lange Ruige Weide. Ze is opgezet omdat nieuwe recreatieve activiteiten de primaire werkzaamheden – agrarisch natuur- en landschapsbeheer – financieel onder druk zetten. Beide ANV's verwijzen aan recreatie gerelateerde vragen en initiatieven nu door. Struinen en Vorsen heeft inmiddels 120 leden en verschillende samenwerkingspartners, financiers en sponsors. De stichting participeert verder in strategische samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in de Utrechtse Waarden of het Groene Hart. In het bestuur zitten twee mensen die werkzaam zijn bij banken. Zij zorgen onder andere voor de boekhouding.

Kennis is een belangrijke hulpbron in de coalitie, vooral op het gebied van recreatie. De stichting zet dergelijke kennis in om haar leden te ondersteunen. Het geld dat nodig is voor de activiteiten wordt deels door de deelnemers zelf opgebracht, via het betalen van een jaarlijkse contributie van 125 euro. Daarnaast maakt zij gebruik van verschillende geldstromen, zoals subsidies van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, van LEADER, van de provincies Zuid-Holland en Utrecht, van het Prins Bernhard Cultuurfonds, de Rabobank en het KF Heinfonds. Daarnaast organiseert de stichting een netwerk van boeren die de ambitie hebben recreatievoorzieningen te realiseren.

### 5.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De stichting probeert de regionale economie te stimuleren. Een van de dingen die op dat punt is bereikt, is het recent uitgegeven boek *Groene Hart, van Bodem tot Bord* waarin streekproducten worden verwoord en verbeeld. Vijftig ondernemers staan erin beschreven, aangevuld met een fietskaart waarop ze staan aangegeven. Daarnaast praat Struinen en Vorsen mee over de recreatieve voorzieningen binnen het gebied. Ze zoekt contact met alle gemeenten en werkt aan de ontwikkeling van wandelpaden en -kaarten. Dit komt uiteindelijk ook de maatschappelijke kwaliteit ten goede. Een belangrijke kritische succesfactor is het vermogen om voldoende middelen binnen te halen om activiteiten te organiseren. Ook is een goede (digitale) ontsluiting van het aanbod belangrijk. Daarnaast is het van belang dat grondeigenaren meewerken aan het realiseren van recreatieve faciliteiten. Verder is het van belang dat op langere termijn afspraken kunnen worden gemaakt. Zo zou het recreatieschap tien jaar lang het beheer van een aantal wandelpaden financieren, maar kan deze afspraak niet worden nagekomen.

### 5.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een verbeterpunt is dat de financiële vergoeding voor agrarisch natuurbeheer voor een lange termijn blijft gegarandeerd. Deze vergoeding is de basis van boeren die ook recreatieve diensten aanbieden; zonder vergoeding van agrarisch natuurbeheer blijft waarschijnlijk maar een kwart van de deelnemers over. Een tweede verbeterpunt is dat de gemeentelijke regelgeving voor recreatievoorzieningen wordt gestroomlijnd en op elkaar afgestemd. Zo worden dezelfde soort hooiberghutten in de ene gemeente anders behandeld dan in de andere gemeente.

## 5.7 Praktijkvoorbeeld 2: ANV Ommer Marke

Ommer Marke is een ANV die in 1994 is opgericht. In het begin van de jaren 2000 viel de vereniging stil. Ruim twee jaar geleden zijn enkele jonge agrariërs actief geworden, waardoor de ANV nieuw leven is ingeblazen. De ANV is werkzaam in een deel van het Vechtdal, vooral dat deel dat ligt in de gemeente Ommen. Meer recent is ze ook actief in Dalfsen en Twenterand. Uiteindelijk streeft de ANV ernaar om een samenwerkingsverband voor het hele Vechtdal op poten te zetten ([www.ommermarke.nl](http://www.ommermarke.nl)).

### 5.7.1 Kenmerken

ANV Ommer Marke heeft 125 leden. Er is een klein maar actief bestuur van jonge boeren, gesteund door een

groep adviseurs en drie werkgroepen (natuur en landschap, weidevogels en communicatie). De uitvoerende taken worden belegd bij een aparte stichting, Marke Werken ('Stimarke'), die beschikt over een gecertificeerde onderhoudsploeg die vooral uit zzp'ers bestaat. De ANV werkt verder actief samen met Landschap Overijssel, Natuur en Milieu Vereniging Vechtstreek, toeristenorganisaties en de gemeenten Ommen, Dalfsen en Twenterand, onder andere bij het leveren van groen-blauwe diensten, in het weidevogelbeheer en bij het vaststellen van gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen. Verder is Ommer Marke lid van koepelorganisatie Natuurlijk Platteland Oost (NPO), waarbinnen met andere ANV's wordt samengewerkt. NPO zoekt op haar beurt naar samenwerking met andere organisaties in hetzelfde beleidsgebied, bijvoorbeeld LTO Noord.

De doorstart die de groep jonge boeren in gang heeft gezet, is vooral ingegeven door het idee van rentmeesterschap, het goed willen omgaan met natuur en landschap. De aanvullende inkomsten die het agrarische natuur- en landschapsbeheer oplevert, zijn daarbij mooi meegenomen.

De ANV staat voor de taak om met beperkte mankracht en middelen contacten en projecten op te pakken. Vrijwillig ingezette capaciteit is daartoe de belangrijkste hulpbron, vooral geleverd door het kleine groepje initiatiefnemers. Verder is de kennis die de leden inbrengen belangrijk. Het benodigde geld komt vooral binnen via de door de overheid ingestelde financiële vergoeding voor groen-blauwe diensten en weidevogelbeheer. Het budget staat mede door bezuinigingen onder druk. Informele spelregels zijn belangrijk voor de coalitie. Ze geven vooral de interactie vorm tussen de ANV en de actoren waarmee ze samenwerkt. Daarbij heeft de ANV vooral een aanjaagfunctie; werkgroepen met vrijwilligers starten allerlei projecten en samenwerkingsverbanden op. De belangrijkste formele spelregels zijn de verplichtingen waaraan leden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidies en de aparte rechtsvormen die worden toegekend aan projecten met een perspectiefvolle toekomst, zoals boerderijwink De Groene Marke.

### 5.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Ommer Marke onderneemt een breed scala aan activiteiten. De primaire activiteit is natuur- en landschapsbeheer, maar Ommer Marke werkt daarnaast ook aan initiatieven op het vlak van duurzaamheid. De ANV verzamelt vragen van boeren en pakt die op, vaak samen met LTO. Daarnaast zet ze in op recreatieve activiteiten, zoals het organiseren van excursies op campings en het aanleggen van nieuwe fiets- en

wandelroutes, waarbij informatieborden zijn geplaatst bij de bedrijven die in de buurt liggen. Verder coördineert de ANV de verkoop van streekproducten en informeert ze leden over de mogelijkheden om zelf energie op te wekken.

Om het teruglopende overheidsbudget te compenseren, zijn de belangrijkste succesfactoren de aanwezigheid van een gedreven groepje initiatiefnemers, het realiseren van een goede aansluiting met andere actoren, vooral de gemeenten, en het hebben van een goede naam, onder andere opgebouwd via het inbrengen van kennis. Bovendien is het van belang om aansprekende resultaten te boeken. Dit stimuleert bestaande leden om zich ook actief in te zetten en trekt nieuwe leden aan.

### 5.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

De ANV ervaart dat particuliere eigenaren worden achtergesteld bij subsidieaanvragen voor beheer en inrichting ten opzichte van de terreinbeherende organisaties. Hierdoor staat het beheer van het agrarische cultuurlandschap onder druk. Een gelijk speelveld in vergelijking tot terreinbeherende organisaties is daarom gewenst. De overheid kan hier het voortouw in nemen.

## 5.8 Praktijkvoorbeeld 3: Samenwerkingsverband De Groene Klaver

De Groene Klaver is een samenwerkingsverband tussen vier agrarische natuurverenigingen uit de omgeving van Leiden: Geestgrond, Wijk en Wouden, Ade en Santvoorde. De samenwerking is eind 2010 tot stand gekomen ([www.degroeneklaver.nl](http://www.degroeneklaver.nl)).

### 5.8.1 Kenmerken

De Groene Klaver vormt een coalitie waarin vier verschillende ANV's centraal staan. Deze vier ANV's werken samen met verschillende partijen, vooral gemeenten, de provincie Zuid-Holland en Staatsbosbeheer. Ook kijkt ze samen met de provincie welke projecten passen binnen de doelstellingen van de nieuw op te stellen provinciale groenagenda. Daarnaast participeert De Groene Klaver in het samenwerkingsverband Samen voor Groen, met daarin zes gemeenten rondom Leiden, het Hoogheemraadschap Rijnland en de Stichting Land van Wijk en Wouden. Doelstelling van de samenwerking is om gezamenlijk op te trekken op verschillende thema's waarmee de vier ANV's werken: recreatie, landschap, agrarisch natuurbeheer, groen-blauwe diensten, milieu, stad-landrelaties en ondersteuning van ondernemers.



De verwachting is dat de samenwerking leidt tot een bundeling van een aantal belangrijke hulpbronnen, zoals kennis en geld. Dit kan dan weer leiden tot een vruchtbare kruisbestuiving van ideeën en het besparen van kosten.

### 5.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De Groene Klaver zet ten eerste in op het verbeteren van de natuurlijke kwaliteit in een relatief grote regio, bijvoorbeeld via het coördineren van agrarisch natuurbeheer. Ook participeert ze in afzonderlijke projecten, zoals in natuurgebied Westeinde, waar de glastuinbouw wordt gesaneerd en natuur ontwikkeld. Ten tweede houdt de coalitie zich bezig met het vergroten van de toegankelijkheid van het landschap, onder andere via het helpen financieren van boerenlandpaden en via participatie in het gebiedsprogramma Leidsche Ommelanden. Dat programma heeft tot doel het platteland en de kustzone te behouden en toegankelijk te maken, onder andere met de aanleg van wandel- en fietspaden en toeristische voorzieningen. Ten slotte organiseert De Groene Klaver zogenoemde Groene Hart-winkels, waar streekproducten uit het Groene Hart worden verkocht.

Een belangrijke succesfactor is dat De Groene Klaver het vertrouwen heeft van de ondernemers in de regio, waardoor ze goed kan intermediairen tussen de verschillende ANV's en andere organisaties. Een knelpunt is dat subsidies voor agrarisch natuurbeheer onder druk staan, wat de activiteiten van de coalitie in gevaar brengt.

### 5.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een eerste belangrijke verbeterpunt is het voor lange tijd veiligstellen van financiering voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Daarnaast is een belangrijk verbeterpunt dat de vier verschillende ANV's een professionaliseringslag maken, vooral op organisatorisch vlak. Dit zal ze in staat stellen hun coördinerende rol beter in te vullen. Ten tweede zou er een gelijk speelveld moeten komen in vergelijking tot terreinbeherende organisaties. De Groene Klaver wil bijvoorbeeld een stuk EHS invullen, maar krijgt daar geen financiering voor.

## 5.9 Praktijkvoorbeeld 4: Landschapszorg in de gemeente Voorst

De gemeente Voorst, gelegen in de provincie Gelderland, bestaat uit 13 relatief kleine kernen in het landelijk gebied tussen de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen. De gemeente beschouwt zichzelf als de achtertuin van deze

steden en stelt dat het mooie landschap de belangrijkste kernkwaliteit is. Om deze kwaliteit zo goed mogelijk in stand te houden, voert de gemeente een zeer proactief landschapsbeleid (zie ook Arnouts et al. 2012).

### 5.9.1 Kenmerken

De doelstelling van de coalitie is het onderhouden en versterken van het landschap in Voorst, zodat mensen die in Voorst wonen, werken en recreëren in een fraai landschap terecht komen. Dat heeft ook een meer economisch motief: het landschap wordt als een *unique selling point* gezien waarmee nieuwe inwoners en recreanten kunnen worden aangetrokken. Belangrijke activiteiten zijn de ontwikkeling van klompenpaden en het beheer en de aanleg van beplantingen. Als uitvoeringsstrategie wil de coalitie zoveel mogelijk gebruikmaken van de diensten van vrijwilligers. In de coalitie zijn drie (groepen van) actoren die met elkaar samenwerken: de gemeente Voorst, de Stichting Landschapsbeheer Gelderland en bewoners van de gemeente (boeren, burgers en buitenlui). De kern van de coalitie bestaat uit de gemeente Voorst en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland, die projectmatig te werk gaan om de derde partij, bewoners, te betrekken bij de geplande werkzaamheden.

De verschillende betrokken actoren bij de landschapszorg in Voorst zijn in belangrijke mate afhankelijk van elkaars hulpbronnen. Daarbij zorgt de gemeente voor de officiële beleidskaders en voor financiële ondersteuning, de Stichting Landschapsbeheer Gelderland maakt gebruik van haar netwerk, capaciteit en financiële middelen om de benodigde projecten van de grond te krijgen, en de verschillende groepen vrijwilligers zorgen voor de capaciteit die nodig is om de projecten daadwerkelijk uit te voeren. Actoren die grond bezitten, zoals boeren en buitenlui, zijn belangrijk omdat toegang tot deze grond vaak noodzakelijk is om tot uitvoering van projecten te komen.

De interactie in de coalitie wordt deels bepaald door enkele formele spelregels, zoals een landschapsontwikkelingsplan en bijbehorend uitvoeringsprogramma. Ook de samenwerking tussen de gemeente en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland is geformaliseerd. Daarnaast zijn er meer informele spelregels bij het proces van opstarten, faciliteren en uitvoeren van de verschillende projecten die het landschapsbeleid gestalte geven. Hierbij werken gemeente, stichting en inwoners van Voorst proactief samen. De eerstgenoemden jagen projecten aan, de laatstgenoemden voeren ze uit.

### 5.9.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De coalitie scoort goed op het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap. Er zijn veel projecten opgestart en uitgevoerd, en die projecten leveren allemaal



meetbare winst op. Ook draagt de coalitie bij aan het versterken van de leefbaarheid in de gemeente. Bewoners van de 13 kernen zijn zich bewust van het omringende landschap, en de bereidheid tot participatie is relatief groot. Het effect op de economische kwaliteit is niet goed meetbaar, omdat het lastig te zeggen is hoeveel toeristen en nieuwe inwoners Voorst trekt door de investeringen in het landschap. Wel is zeker dat de coalitie vanuit kosteneffectiviteit goed scoort: met relatief weinig overheidsgeld worden relatief veel projecten gerealiseerd.

De professionele organisatie van de landschapszorg, met daarin Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de gemeente als spil, is de belangrijkste succesfactor binnen de coalitie. Doordat de samenwerking tussen deze twee partijen al lang bestaat, is er een duidelijke en goedlopende situatie ontstaan. Ten tweede zijn het enthousiasme en de capaciteit van de verschillende uitvoerende groeperingen van belang. Ten derde is het belangrijk dat er een bepaalde mate van financiële ondersteuning is, bijvoorbeeld voor plantgoed of gereedschap. Ten slotte is het van belang dat de kennis die nodig is om projecten van de grond te krijgen aanwezig is.

### **5.9.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij**

Het belangrijkste verbeterpunt is het stroomlijnen en verbeteren van regels. Betrokkenen lopen aan tegen dingen die niet mogen, zoals het incidenteel ergens weghalen van een boom. Meer flexibiliteit van bijvoorbeeld het gemeentelijke bestemmingsplan kan praktisch zijn. Ook zijn de subsidieregels voor landschapsbeheer veel te ingewikkeld, er moet veel te veel geregeld worden. Daarnaast kunnen er ook faciliteiten komen die het voor grondeigenaren aantrekkelijker maken om mee te doen aan landschapsonderhoud. Bijvoorbeeld een fiscaal voordeel in ruil voor toestemming tot de aanleg van wandelpaden. Om deze verbeterpunten te realiseren, is een proactieve rol nodig van de gemeentelijke overheid, ondersteund door aanpassing van kaders van Rijk en provincies.

# Coalities voor streekontwikkeling

- Het grootste deel van het geld dat omgaat in streekfondsen is afkomstig van de overheid. Niettemin is de private inbreng – via streekrekeningen of giften – van belang, om nieuwe partijen als bedrijven aan te trekken, of om overheden te overreden zich bij de private betrokkenen aan te sluiten. Met het geld van de fondsen streven streekcoalities naar het, al dan niet integraal, versterken van de natuur, het landschap, de leefbaarheid en het economische perspectief.
- Een streekcoalitie kan succesvol zijn wanneer een kern van sleutelpersonen, werkzaam bij de belangrijkste betrokken actoren, op een doortastende manier het voortouw neemt. Ook dient de coalitie een professionele en geoliede organisatie te ontwikkelen. Daarnaast is het van belang dat de coalitie erin slaagt de mensen uit de streek mee te krijgen. Ten slotte is er geld nodig om de ambities te realiseren. Bovengenoemde sleutelpersonen en professionele organisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het binnenhalen van financiering.
- Streekcoalities kunnen nog beter aansluiting zoeken met burgers en bedrijven, wat kan leiden tot het aanboren van nieuwe geldbronnen. Bovendien kunnen ze hun organisatie verder professionaliseren en inzetten op creatieve nieuwe ideeën. De overheid kan vooral bijdragen door manieren te vinden om burgers en bedrijven financieel bij te laten dragen aan hun omgeving, door professionalisering te ondersteunen en door experimenteren met nieuwe ideeën aan te moedigen.

## 6.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Een coalitie voor streekontwikkeling, kortweg streekcoalitie, is een samenwerkingsverband dat een bepaalde geografische regio als uitgangspunt heeft. Streekcoalities beogen de regio in kwestie op een integrale manier te versterken. Ze bevatten een specifieke en gebiedsgerichte organisatiestructuur die voornamelijk bestaat uit partijen die binding hebben met de regio in kwestie. Deze partijen zwengelen projecten aan die het versterken van de streek vormgeven. Streekcoalities onderscheiden zich van andere in deze studie geanalyseerde coalities door de manier van financiering. De projecten die handen en voeten geven aan de streekcoalitie worden namelijk bekostigd door een speciaal opgezet streekfonds. Dit fonds wordt gevoed door private middelen, publieke middelen of door een combinatie van beide. De meest voorkomende private financieringsbron is de streekrekening. Dit is een spaarrekening aangeboden door de Rabobank. Deze bank stort uit eigen middelen jaarlijks een bedrag – gelijk aan 5 procent van de uitgekeerde rente – in het fonds. Aan de rekeninghouders wordt gevraagd om zelf ook een bijdrage te doen (Arnouts et al. 2012). De eerste streekrekening is in 2007 opgezet in Het Groene Woud (zie hierna) waarna het concept is overgewaaid naar andere regio's. Uit een rondgang bij provinciale landschapsbeheerorganisaties blijkt dat er in Nederland eind 2011 bijna

50 streekcoalities waren die ofwel reeds functioneerden, ofwel in oprichting waren (Tekelenburg 2011). Het enthousiasme voor nieuwe coalities verschilt per provincie. Gelderland en Zuid-Holland kennen bijvoorbeeld veel nieuwe initiatieven, maar in Zeeland is vooralsnog geen streekcoalitie zichtbaar. In 30 van de 50 coalities is er sprake van een streekrekening. Enkele van deze streekrekeningen zijn al operationeel, onder andere in de Ooijpolder en de Utrechtse Heuvelrug, terwijl andere in oprichting zijn, onder andere in Salland (zie hierna) (Tekelenburg 2011; [www.streekfonds.nl](http://www.streekfonds.nl)). De belangrijkste uitdaging waarvoor de streekcoalities staan, is het integraal versterken van de regio waarin ze zich bevinden. Het gaat daarbij dus om het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap, maar ook om het stimuleren van de regionale economie en de leefbaarheid. Centraal staan de uitdagingen om private financiering te vinden en om bewoners en bedrijven meer betrokken te maken. Het idee van de streekrekening is de meest prominente poging om dit voor elkaar te krijgen.

## 6.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

### De organisatorische kern

Een eerste belangrijke groep actoren bestaat uit degenen die samen de organisatie van de coalitie ter hand nemen; deze groep zet de lijnen uit en zorgt ervoor dat concrete ideeën voor streekverbetering in de praktijk kunnen worden gebracht. Vaak wordt er een aparte stichting opgericht die deze organisatorische kern herbergt. Vrijwel altijd zijn regionaal georganiseerde natuurorganisaties betrokken, bijvoorbeeld een provinciaal landschap of een afdeling van Stichting Landschapsbeheer Nederland. Ook een organisatie als Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC) doet mee – bijvoorbeeld in de Ooijpolder. In sommige gevallen zijn ook bepaalde belangengroepen vertegenwoordigd; zo speelt de ZLTO een belangrijke rol in Het Groene Woud. Daarnaast is een centrale rol weggelegd voor prominente streekbewoners die maatschappelijk actief zijn. Ook gemeenten en provincies spelen soms een trekkende rol, hoewel ze ook vaak faciliterend optreden (zie verder). Ten slotte is binnen streekcoalities met een streekrekening een leidende rol weggelegd voor de regionale Rabobanken; deze banken bieden een dergelijke rekening aan.

Zoals reeds is aangestipt, is het doel van een streekcoalitie het integraal versterken van een bepaalde regio. Vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en bedrijven is daarbij vaak een belangrijk

nevendoeel. De strategie om tot realisatie te komen, is het opzetten van een fonds dat projectideeën aanjaagt en uitvoert. Vaak kunnen particulieren en bedrijven op de een of andere manier – al dan niet financieel – bijdragen. De organisatorische kern is de bewaker van dit doel en zet de betreffende strategie in. Een overkoepelend motief daarbij is dat betrokkenen iets terug willen doen voor de regio waarmee ze zich identificeren. Daaraan gekoppeld volgt dan meestal het willen beschermen van natuur en landschap of het vergroten van de leefbaarheid. Trekkers uit het bedrijfsleven doen mee om op regionaal niveau hun ambitie tot maatschappelijk verantwoord ondernemen in te vullen. Zij beogen daarmee tevens het versterken van de economische kwaliteit, wat uiteindelijk in hun eigen zakelijke belang is. Een partij als de Rabobank is tevens betrokken vanuit zakelijke overwegingen, dat wil zeggen het aanboren van een nieuwe klantenkring.

Geld is de belangrijkste hulpbron, vooral bedoeld om de beoogde projecten te bekostigen. Verrweg het grootste gedeelte daarvan komt van de overheid (zie hierna). Ook privaat geld vindt echter zijn weg naar de streekcoalities, onder andere via de streekrekening, die in Het Groene Woud – de meest lucratieve streekrekening – per jaar zo'n 275.000 euro oplevert. De Rabobank neemt daarbij altijd een bepaald deel voor zijn rekening, zoals gezegd 5 procent van de uitgekeerde rente. In hoeverre de streekrekeninghouders ook een deel van de rente die ze krijgen aan het streekfonds gunnen, verschilt per regio. Verder lukt het de streekcoalities soms om eenmalig grote private bedragen te incasseren. Zo heeft Kostbaar Salland 750.000 euro ontvangen van Stichting IJssellandschap, en is de VNC in de Ooijpolder erin geslaagd om 1,6 miljoen euro van de Postcodeloterij weg te zetten. Daarnaast zijn er initiatieven als de landschapsveiling, die in de Ooijpolder 130.000 euro heeft opgeleverd (Overbeek et al. 2009).

Het is vooral de taak van de organisatorische kern om dit geld bij elkaar te brengen. Dat doet deze door het inzetten van capaciteit, kennis en netwerken. Te denken valt aan het bijeenbrengen van belanghebbenden, het goed invullen van plannen en projecten en het regelen van contracten met uitvoerders. Het zijn vooral de gemeenten (zie verder) en de natuurorganisaties die deze middelen leveren. Verder valt op dat er vaak mensen zijn die hun capaciteit en kennis op vrijwillige basis voor de streekcoalitie inzetten, vanuit hun betrokkenheid bij de regio. Ten slotte zijn de sociale vaardigheden van de verschillende betrokkenen van groot belang. Via connecties die actoren onderhouden, of via hun enthousiasme en charisma, worden bijvoorbeeld nieuwe partijen betrokken en nieuwe andere hulpbronnen gemobiliseerd. Het doorzettingsvermogen van de

organisatorische kern kan doorslaggevend zijn bij het realiseren van een bepaald project.

### **Degenen die de uitvoering mogelijk maken**

Een tweede belangrijke groep actoren wordt gevormd door degenen die de uitvoering van de coalitie handen en voeten geven of ondersteunen. Er zijn actoren, bijvoorbeeld lokale verenigingen of belangengroeperingen, die zelf met projectvoorstellen komen en daar ondersteuning voor vinden bij het streekfonds. Ook zijn er partijen die de plannen van de organisatorische kern ten uitvoer brengen, wat bijvoorbeeld het geval is in de Ooijpolder, waar boeren landschapselementen aanleggen. Verder zijn er actoren die de coalitie op een meer indirecte manier steunen, door bijvoorbeeld geld te doneren aan een streekfonds, of door een streekrekening te openen. Het gaat daarbij vooral om bedrijven, maar ook stichtingen, NGO's of overheden. Ook individuele burgers doen soms een donatie, maar voor hen is het nog niet mogelijk om een streekrekening te openen.

Ook deze actoren steunen in grote lijnen het overkoepelende doel van versterking van de eigen regio en de daaraan verbonden strategie van streekfondsvorming om projecten te financieren. Sommige actoren, zoals burgers of verenigingen, nemen deel vanuit het motief het karakter van de eigen streek uit te dragen en te ondersteunen. Voor veel partijen heeft de betrokkenheid echter meer een zakelijk motief; voor bedrijven is het economisch interessant om zich te verbinden aan een streekcoalitie. Dit geldt bijvoorbeeld voor degenen die een streekrekening openen; ze verwachten dat ze hiermee een groen imago kunnen uitdragen, wat een positief effect kan hebben op het eigen bedrijfsresultaat. Ook levert de coalitie de partijen die de fysieke ingrepen in de streek realiseren, zoals de genoemde boeren in de Ooijpolder, een extra bron van inkomsten op.

De belangrijkste hulpbronnen die deze actoren leveren, zijn de kennis en de capaciteit die ze inzetten om projecten te initiëren of uit te voeren. Hoe groter deze groep actoren is, hoe meer van dergelijke hulpbronnen beschikbaar zijn. Zo is de coalitie in Het Groene Woud erin geslaagd om in grofweg tien jaar tijd meer dan 300 projecten te realiseren (Arnouts 2010). Ook in financiële zin dragen de betrokken actoren bij aan de coalitie, maar vaak zijn ze op dit punt afhankelijk van het geld dat de organisatorische kern van de coalitie bij elkaar weet te brengen.

### **De overheid als financier, aanjager, ondersteuner of achtergrondspeler**

Overheidsbetrokkenheid bij streekcoalities komt vooral van gemeenten en provincies. Er zijn daarbij drie soorten

rollen te onderscheiden. Ten eerste zijn er coalities waarin de overheid zeer prominent in beeld is als aanjager. Dit is bijvoorbeeld het geval in Salland, waar de provincie, en in mindere mate de betrokken gemeenten, de belangrijkste partijen zijn. Ten tweede zijn er coalities waarbij gemeenten en provincie slechts enkele van de vele actoren zijn. Dit is in Het Groene Woud het geval, hoewel de provincie hier wel een belangrijke rol speelt. Ten derde zijn er coalities waarbij de overheid slechts een zeer beperkte rol speelt. Een voorbeeld hiervan is de Utrechtse Heuvelrug, waarbij de overheidsrol zich beperkt tot die van streekrekeninghouder.

Overheden zijn betrokken omdat ze de doelen van de streekcoalities in de volle breedte ondersteunen. Het integraal en op gebiedsniveau aanpakken van plattelandsproblemen is in de loop van de tijd een breed gedragen aanpak geworden, waarbinnen het opzetten van speciale fondsen die tevens met privaat geld worden gevuld een recente ontwikkeling is. Ook de praktijkgerichte aanpak van het zoveel mogelijk stimuleren van projecten is vaak gemeengoed. Er is wel een verschil in prioritering te zien bij betrokken overheden; hoewel het streven vaak is integraal te werk te gaan, staat bij de meeste provincies en/of gemeenten natuur en landschap centraal.

De belangrijkste hulpbron die overheden inbrengen is geld. Vooral provincies investeren in streekcoalities; Het Groene Woud heeft in vier jaar tijd bijna 20 miljoen euro provinciaal geld te besteden. Ook gemeenten en ministeries leveren aanzienlijke bijdrages. Verder komt er ook geld van Europese fondsen, maar het kost de coalities relatief veel inspanning om dit binnen te halen. Capaciteit is een belangrijke andere hulpbron die overheden vaak ter beschikking stellen. Zo hebben de gemeenten die in Salland zijn betrokken een landschapscoördinator ter beschikking gesteld.

### **Interacties en spelregels**

In de meeste streekcoalities zijn grofweg twee soorten spelregels zichtbaar. Enerzijds gaat het om de formele afspraken die de betrokken partijen maken om zo hun manier van werken duidelijk en transparant te maken. Ze bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de procedures lopen, bijvoorbeeld omtrent het toekennen van projectgelden. De verschillende stichtingen die het streekfonds beheren, spelen hier vaak een centrale rol in. Ook wordt vaak vastgelegd wat de inhoudelijke ambities zijn, en hoe die moeten worden gerealiseerd, bijvoorbeeld in gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen en uitvoeringsprogramma's, zoals in Salland of de Ooijpolder. Bij de fondsen die uitsluitend door privaat geld worden gefinancierd, is in dergelijke regels ook opgenomen dat de rol van de overheid beperkt blijft, zoals op de Utrechtse Heuvelrug.

Anderzijds zijn er spelregels met een veel informeler karakter. Hierbij gaat het om de contacten die partijen onderhouden in de wandelgangen, waar de gang van zaken in de coalitie wordt besproken. Op die manier worden veel zaken van tevoren al besproken of afgehandeld, waarna ze alleen nog formeel hoeven te worden bekrachtigd. De informele spelregels ontstaan vaak op een organische manier en leveren, wanneer de coalitie lang genoeg bestaat, een bepaalde vorm van routine en vertrouwen op, zoals in Het Groene Woud. Ook zaken als het werven van nieuwe klanten voor een streekrekening gaan vaak op een informele manier. Deze interacties hebben een open karakter, waarbij wordt geprobeerd zoveel mogelijk nieuwe partijen aan boord te krijgen.

### 6.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

#### Planet

Uit de hiervoor benoemde variërende financiële slagkracht van streekcoalities volgt logischerwijs dat de prestaties op het gebied van het vergroten van de ecologische kwaliteit uiteenlopen. Sommige coalities, vooral die waaraan de overheid een grote bijdrage levert, hebben veel geld te investeren. Wanneer dit op een slimme manier wordt ingezet, en wanneer de nadruk daarbij op natuur en landschap ligt, kan de kwaliteit van natuur en landschap in een gebied worden verbeterd. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Ooijpolder en in Salland, waar kilometers aan lijnvormige landschapselementen worden gerestaureerd en aangelegd. In Het Groene Woud wordt ook de realisatie van delen van de Ecologische Hoofstructuur uit het streekfonds bekostigd. Een streekcoalitie die uitsluitend gebruikmaakt van private financiering, zoals de Utrechtse Heuvelrug, kan ook aansprekende projecten realiseren die de natuurkwaliteit verbeteren. Er is echter niet genoeg slagkracht om grote vorderingen te maken. De Heuvelrugcoalitie bijvoorbeeld, heeft op jaarbasis ongeveer 100.000 euro te besteden. Dit wordt gezien als een mooi bedrag, maar het steekt schamel af tegen bijvoorbeeld de kosten van het totale onderhoud van de regio; die bedragen zo'n 5 miljoen euro (Arnouts et al. 2012).

#### Profit

Via streekcoalities wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van Nederlandse regio's. Dit kan een versterking van de economische kwaliteit van het platteland opleveren. Daarbij gaat het om meer zekerheid over het inkomen, zoals bij boeren in de Ooijpolder die geld ontvangen om landschapselementen aan te leggen en te onderhouden.

Tegelijkertijd profiteren ondernemers indirect van de investeringen, omdat hun werk- en leefomgeving mooier wordt. Dit trekt meer bezoekers en klanten en laat de waarde van onroerend goed stijgen. Bovendien zijn er streekcoalities die zich onderscheiden door alternatieve manieren van financiering. Ze werken daarmee het principe uit dat bescherming van natuur en landschap niet per se met overheidsgeld hoeft te worden bekostigd. Daar staat niettemin tegenover dat de kosten voor de investeringen grotendeels worden gedragen door de overheid. Bijdragen vanuit de private sector blijven relatief beperkt. Dergelijk geld wordt dan ook vaak ingezet als cofinanciering, om projecten een laatste zetje in de goede richting te geven. Dit wil overigens niet zeggen dat private bijdragen niet van belang zijn; de meerwaarde van een product als de streekrekening wordt niet alleen gezocht in de hoeveelheid geld die het oplevert, maar ook in het beter betrekken van nieuwe partijen, vooral bedrijven (zie hierna). Ook komt het voor dat overheden alleen betrokken willen worden als daar ook gedeeltelijke financiële betrokkenheid vanuit de private sector tegenover staat.

Een punt van aandacht is nog wel dat de eigen bijdrage van degenen die profiteren van de investeringen nog vaak grotendeels achterwege blijft. Bedrijven of burgers die baat hebben bij een mooie streek, zoals recreatie-ondernemers, bouwbedrijven of omwonenden, dragen vooralsnog niet structureel meer bij aan het onderhoud van hun eigen omgeving dan de gemiddelde belastingbetaler. Veel bedrijven die een streekrekening hebben, blijken bovendien vaak niet bereid zelf een substantieel bedrag aan het streekfonds te schenken. Ze maken gebruik van de gelegenheid hun naam aan het fonds te verbinden zonder daar financieel gezien erg veel voor terug te doen.

#### People

Een van de belangrijkste winstpunten van streekcoalities ligt op het gebied van leefbaarheid. De redenering daarachter is dat een streekcoalitie, eventueel met streekrekening, de zorg voor natuur en landschap in de directe omgeving hanteerbaar, uitdraagbaar en zichtbaar maakt. Bovendien zijn de projecten die de verschillende streekcoalities steunen er expliciet voor bedoeld om bewoners meer van hun eigen omgeving te laten genieten. Hierdoor wordt de streekidentiteit versterkt. Hoewel dergelijke effecten niet in alle gebieden al expliciet zichtbaar zijn, beogen de coalities dit wel. Zo is in de Ooijpolder een actie gestart om de band met de stad Nijmegen te versterken en zorgen de Groene Woudprojecten voor steeds meer bekendheid bij de omringende grote steden en bij de inwoners van de regio. Bovendien kan een streekcoalitie in de toekomst voor een gedragsverandering zorgen bij bedrijven en burgers.

Onderzoek heeft aangetoond dat bedrijven door toedoen van een initiatief als de streekrekening de eerste stappen zetten op het gebied van sponsoring van natuur en landschap (Overbeek & De Graaff 2009). Wanneer dergelijke partijen bovendien projecten gerealiseerd zien worden met hun steun, kunnen ze zich meer betrokken gaan voelen. Daardoor zijn ze zich meer bewust van de invloed die ze hebben op hun omgeving en zijn ze weer eerder geneigd hun eigen streek actiever te ondersteunen. Een grote onderneming als de Rabobank heeft zich al bereid getoond om te investeren in natuur en landschap, en verbindt andere partijen uit zijn netwerk met het realiseren van projecten, zoals gebeurt op de Utrechtse Heuvelrug.

## 6.4 Kritische succesfactoren

Een eerste kritische succesfactor is de daadkracht van de organisatorische kern van de coalitie. Zoals hiervoor is beschreven, jaagt een dergelijke kern de ontwikkeling van de coalitie aan. Daarbij is het leiderschap van een aantal mensen onmisbaar. De in dit hoofdstuk genoemde coalities hebben alle enkele regionaal georiënteerde sleutelpersonen, die vaak werkzaam zijn bij de belangrijkste actoren – gemeenten, provincies, natuurorganisaties, soms ook bij belangenverenigingen of ondernemers. Dergelijke mensen zijn enthousiast en hebben doorzettingsvermogen en charisma. Wanneer er geen personen zijn die het voortouw willen nemen, of wanneer dergelijke personen wegvallen zonder dat er adequate vervangers kunnen worden gevonden, komt het voortbestaan van de coalitie in gevaar. Bovendien moet te allen tijde worden voorkomen dat er in de kern van de coalitie ruzie of wantrouwen ontstaat tussen de verschillende trekkers.

Ten tweede dient er een organisatie te worden opgetuigd die met voldoende kennis van zaken op een professionele manier werkt. Deze organisatie dient zich niet te laten indammen door bestaande regels, wanneer deze blijken te wringen, maar moet op zoek gaan naar creatieve oplossingen. Zeker wanneer de streekcoalitie ondernemers wil betrekken is dit van groot belang; dergelijke partijen zitten niet te wachten op onduidelijkheid of beperkingen. Het is van belang in termen van oplossingen te denken, niet om de problemen te blijven benadrukken. Wanneer een dergelijke organisatie langere tijd met elkaar samenwerkt, ontstaat wederzijds vertrouwen. Het is daarbij wel van belang dat mensen elkaar het succes gunnen.

Een derde belangrijke kritische succesfactor is de mate waarin een streekcoalitie tot leven komt in de directe omgeving. Naarmate de organisatorische kern van een streekcoalitie er meer in slaagt de coalitie te promoten en

neer te zetten als een investering in de eigen streek, raken er meer mensen bij de coalitie betrokken. Dit kan een vliegwieleffect veroorzaken dat tot steeds weer nieuwe projecten leidt. Het is daarbij van belang om in ieder geval de belangrijkste partijen in de streek mee te krijgen. Wanneer bijvoorbeeld boerenorganisaties niet meedoen, valt een belangrijk deel van de streek weg. Het is daarbij een pre dat er reeds een sterke streekidentiteit is, zoals dat mensen zich Sallander of bewoner van de Utrechtse Heuvelrug voelen.

Ten slotte kan geen enkel streekcoalitie floreren wanneer er geen geld beschikbaar is om de projecten te financieren. Er ontstaan steeds meer initiatieven om geld uit particuliere bron aan te boren, maar vooralsnog lijkt een significante bijdrage van de overheid onontbeerlijk. Als de overheid op dat gebied niet thuis geeft, kan de streekcoalitie in kwestie niet functioneren, of blijft ze steken op een kleinschalig niveau. Wanneer echter de genoemde succesfactoren aanwezig zijn, lijkt het vinden van geld vaak slechts een formaliteit te zijn.

## 6.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt dat betrokkenen noemen is dat de regio's nog meer gemobiliseerd kunnen worden. Het gaat daarbij vooral om het betrekken van bedrijven en burgers. Ook leiders uit die hoek zijn nodig. Het gebeurt nu nog te vaak dat overheden en natuurorganisaties het voortouw nemen. Verder willen betrokkenen nieuwe manieren vinden om burgers en bedrijven financieel bij te laten dragen aan het versterken van de leef- en werkomgeving waarin ze actief zijn; het zijn immers deze groepen die het meeste baat hebben bij een sterke streek.

De overheid kan de inzet van burgers en bedrijven stimuleren door initiatieven van deze groepen serieus te nemen en niet te veel af te meten aan de eigen beleidsplannen. Ook is het van belang dat de overheid niet met de eer gaat strijken van eventuele successen. Bovendien kan de overheid een rol spelen in het ontwikkelen van nieuwe manieren om burgers en bedrijven mee te laten betalen aan hun eigen streek, bijvoorbeeld door een hervorming van het belastingstelsel of door bouwbedrijven te verplichten een deel van de winst in een streekfonds te storten.

Ten tweede kan de organisatie van de streekcoalities verder worden verbeterd. Veel coalities kunnen nog een professionaliseringsslag maken. Bovendien zijn in veel coalities nog niet alle actoren vertegenwoordigd die in de streek actief zijn. Streekcoalities staan sterker wanneer ze erin slagen om daadwerkelijk een dwarsdoorsnede te zijn

van de actoren die in de streek een rol spelen en daarmee de streekorganisatie kunnen stroomlijnen.

De overheid kan professionalisering ondersteunen door capaciteit ter beschikking te stellen aan de regio's. Dit kan de overheid bijvoorbeeld regelen door een zogenoemd streekhuis in het leven te roepen, een ontmoetingsplek voor alle betrokkenen. Een ander voorbeeld is het instellen van mobiele kwaliteitsteams, bemest door provincie en gemeenten. Ten slotte kan de overheid partijen die in eerste instantie niet mee willen doen, aansporen dat alsnog te doen, bijvoorbeeld door deelnemers aan de streekcoalitie privileges te geven.

Ten derde kunnen de streekcoalities een langere adem hebben. Het is belangrijk om door te zetten wanneer bijvoorbeeld de financiering niet meteen is geregeld of er weerstand of gebrek aan enthousiasme is van buitenaf. Het gebeurt nu nog te vaak dat initiatieven hierdoor in een prille fase blijven steken. Het is zaak om goed in kaart te brengen wat de problemen zijn en om samen na te denken over creatieve oplossingen.

De overheid kan een rol spelen bij het vinden van dergelijke oplossingen. Ze kan bijvoorbeeld toestaan dat er wordt geëxperimenteerd met alternatieven en kan deze alternatieven vervolgens omarmen. De overheid kan dan ook eventuele financiële tegenvallers dekken die daarbij optreden. Ook kan de overheid leerprocessen tussen verschillende streekcoalities stimuleren, bijvoorbeeld door streekorganisaties bijeen te zetten of prijsvragen uit te schrijven voor het oplossen van hardnekkige problemen.

## 6.6 Praktijkvoorbeeld 1: Het Groene Woud

Het Groene Woud is een gebied van 35.000 hectare aan natuur en cultuurlandschap. Het bevindt zich tussen de steden Den Bosch, Tilburg en Eindhoven en wordt gezien als het 'groene hart' van Brabant. Het gebied is recent als 'landschap van allure' opgenomen in de Brabantse structuurvisie (Provincie Noord-Brabant 2011).

### 6.6.1 Kenmerken

Belangrijke actoren zijn de groene organisaties (meestal vertegenwoordigd door Brabants Landschap), de ZLTO, de provincie, de waterschappen, de gemeenten, de recreatiesector, de ondernemersverenigingen en de dorpsbelangenverenigingen. Het dagelijks bestuur van de streekraad waarin deze actoren zijn verenigd, geldt als de spil van de coalitie. Een streekhuis van ambtenaren en beleidsmedewerkers biedt ondersteuning. Daarnaast spelen tal van partijen een rol als bedenker en uitvoerder van projecten.

Het doel van de coalitie in Het Groene Woud is het versterken van de leefomgeving, waarbij mensen uit de streek het voortouw nemen. Op het moment wordt ingezet op vier grote initiatieven (waarvan een is gericht op de terugkeer van het edelhert, en de andere drie op de verbinding met de drie grote steden) en een aantal kleinere, aanvullende projecten.

De benodigde financiën komen vooral van de provincie: een kleine 20 miljoen euro in de huidige bestuursperiode. Dit geld wordt aangevuld door gemeenten en Europese fondsen, en door de streekrekening, die jaarlijks 275.000 euro oplevert. Verder leveren de betrokken partijen de kennis en capaciteit die nodig is om projecten te realiseren.

Het gebiedsproces wordt vooral gekenmerkt door informele spelregels. Iedereen met een goed idee is welkom, en de belangrijkste organisatorische kwesties worden onderling afgestemd voordat ze formeel worden gesanctioneerd en gefinancierd.

### 6.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De streekcoalitie Het Groene Woud wordt in het algemeen als een succes beschouwd (Arnouts 2010). Vanaf het ontstaan ervan, aan het einde van de jaren negentig, zijn meer dan 300 projecten opgestart die meerwaarde hebben voor het gebied. Zo is in de loop van de tijd een deel van de EHS gerealiseerd in het centrum van de regio, is er een keurmerk voor streekproducten gekomen en is het gebied verder ontsloten voor de eigen inwoners en voor de mensen in de drie omringende steden.

De belangrijkste kritische succesfactor is de inzet van enkele sleutelpersonen. In de loop van de tijd is een vaste kern van aanjagers ontstaan. Essentieel zijn ervaring, vooral bij het vinden van financiering, enthousiasme, waarmee nieuwe partijen en hulpbronnen worden aangetrokken, en doorzettingsvermogen. Wanneer deze sleutelpersonen afhaken of wanneer er onenigheid in de streekraad ontstaat, komt het voortbestaan van de coalitie in gevaar.

### 6.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol van de overheid daarbij

Hoewel betrokkenen aangeven dat ze tevreden zijn met de gang van zaken, zien ze enkele verbeterpunten. Ondernemers kunnen nog meer betrokken worden, hoewel op dat gebied al het nodige is bereikt – er is bijvoorbeeld een keurmerk voor streekproducten. Ook zou Het Groene Woud nog meer bekendheid moeten krijgen in de drie omringende steden. Bovendien is het nodig dat het versterken van de natuurkwaliteit een nieuwe impuls krijgt. Een laatste aandachtspunt is het voorkomen van een potentiële *trade-off* tussen intensieve landbouw enerzijds en recreatie anderzijds; wanneer



verdere schaalvergroting mogelijk wordt in het gebied, kan dit het recreatieve potentieel aantasten. Er is het vertrouwen dat de huidige gebiedsorganisatie deze verbeterpunten kan leveren. Er is al een lange geschiedenis van samenwerking in Het Groene Woud, waardoor overheden en niet-overheden door elkaar heen werken, op basis van vertrouwen. Hoewel dat tot chaotische taferelen kan leiden, levert het goede prestaties op. Betrokkenen zijn echter een stuk minder positief over de rol van het Rijk. Zij hekelen onder andere het ontbreken van een consistente visie op natuur, het loslaten van de Nationale Landschappen en het aanwakkeren van de polarisatie tussen natuur en landbouw.

## 6.7 Praktijkvoorbeeld 2: De Utrechtse Heuvelrug

De Utrechtse Heuvelrug is een stuwwal van ongeveer 20.000 hectare ten oosten van de stad Utrecht. In het zuiden bevindt zich een nationaal park. In het verleden is geprobeerd om het gefragmenteerde gebied te verbinden, maar dit initiatief staat momenteel op een laag pitje. Daartegenover staat dat er een nieuwe streekcoalitie is ontstaan in de vorm van een streekfonds, opgericht eind 2010.

### 6.7.1 Kenmerken

Het Utrechts Landschap en Rabobank Utrechtse Heuvelrug hebben de coalitie opgericht. Ze hebben de Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug opgezet, ondersteund door een comité van aanbeveling met regionale bekendheden. De ongeveer 60 streekrekeninghouders vormen de brede basis van de coalitie. Vooral bedrijven doen mee, maar ook overheden, NGO's en stichtingen. Ten slotte zijn er partijen die projecten indienen en realiseren. Het doel van de coalitie is het versterken van de natuur- en landschapskwaliteit van de Utrechtse Heuvelrug. Dit wordt bekostigd met de opbrengsten van de streekrekening van de Rabobank. Het motief dat partijen bindt is het samen versterken van de eigen regio. Ook is voor veel partijen het hebben van een streekrekening zakelijk interessant.

De belangrijkste hulpbron is het geld dat via de streekrekening in het streekfonds terechtkomt. Op 1 januari 2012 had het fonds ongeveer 100.000 euro te besteden, op basis van een kapitaalleg van meer dan 100 miljoen euro. Andere belangrijke middelen zijn de capaciteit waarmee de organisatie van de coalitie wordt geregeld en de kennis die nodig is om goede projecten te sanctioneren en realiseren. Deze hulpbronnen worden voornamelijk geleverd door het Utrechts Landschap.

De spelregels hebben een tweeledig karakter. Het werven van nieuwe rekeninghouders gebeurt op een informele manier, via netwerken. Het realiseren van projecten via de stichting gaat er veel formeler aan toe, via van tevoren vastgelegde en zoveel mogelijk transparante procedures. In principe kan iedereen een project indienen, maar de stichting bepaalt waar het geld naartoe gaat.

### 6.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Betrokkenen beschouwen het feit dat de natuurlijke kwaliteit van de regio wordt versterkt zonder dat de overheid daaraan te pas komt als de belangrijkste prestatie van de coalitie. Ook raken bedrijven meer betrokken bij hun directe omgeving. Verder stellen betrokkenen dat de versterking van de natuurlijke kwaliteit goed is voor de economische kwaliteit en de leefbaarheid van het gebied. Op dit punt zijn de prestaties echter nog niet tastbaar. Een belangrijke nuance is bovendien dat er per jaar maar een relatief klein bedrag beschikbaar is om in projecten te investeren.

Een eerste kritische succesfactor is de goede organisatie van de coalitie, geregeld door de Rabobank en het Utrechts Landschap, onder andere door de persoonlijke inzet van de directeuren van deze organisaties. Ten tweede is de mate van mobilisatie van de streek van belang. Aandachtspunt hierbij is dat tot nu toe maar weinig rekeninghouders zelf een schenking doen.

### 6.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

De belangrijkste verbetering die betrokkenen voor ogen hebben is het vergroten van het aantal streekrekeninghouders en van de bijdrage per rekeninghouder. Hoewel zij tevreden zijn over het bedrag dat in korte tijd bijeen is gebracht, dient de totaalleg nog verder toe te nemen om tot een grotere uitkering aan het streekfonds te komen. Bovendien kan er een manier worden bedacht om bedrijven daadwerkelijk mee te laten betalen via een eigen schenking aan het streekfonds. De Rabobank overweegt een dergelijke bijdrage verplicht te stellen. Risico is dan dat deelnemers afhaken.

De rol van de overheid binnen de coalitie is tot nu toe beperkt. De provincie Utrecht en enkele gemeenten hebben een streekrekening, verder gaat de overheidsbemoeyenis niet. Betrokkenen geven aan dat ze een grotere rol voor de overheid ook niet noodzakelijk vinden; juist het feit dat de overheid afwezig is, werkt als een voordeel. Partijen die een streekrekening openen, krijgen daardoor niet het idee dat ze een overheidsinitiatief steunen. Dit wil overigens niet zeggen dat een overheidsimpuls aan het gebied niet welkom is; op een dergelijke impuls kan de streekcoalitie inhaken.



## 6.8 Praktijkvoorbeeld 3: De Ooijpolder

De Ooijpolder is gelegen tussen de Nijmeegse heuvelrug en de uiterwaarden van de Waal, in de gemeenten Ubbergen, Groesbeek en Millingen aan de Rijn. Het gebied, dat deel uitmaakt van het Nationaal Landschap Gelderse Poort, kreeg een impuls toen het in 2008 werd aangewezen als pilot in het kader van het Deltaplan Landschap.

### 6.8.1 Kenmerken

Betrokken actoren zijn de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC), de drie genoemde gemeenten plus Nijmegen, de stadsregio, de provincie, Royal Haskoning/DHV, Via Natura (het gemeentelijke loket voor de uitvoering van het landschapsbeleid), de ministeries van IenM en EZ, de ZLTO, het waterschap Rivierenland en de speciaal opgezette Stichting Landschapskapitaal (SLK). Deze actoren hebben een stuurgroep opgericht met een onafhankelijke voorzitter die het proces organiseert, ondersteund door een coördinatiegroep. Bovendien is samen met Rabobank Rijk van Nijmegen een streekrekening opgezet. Grondeigenaren, vooral boeren, gaan de landschapselementen realiseren.

Het doel van de coalitie is om in een gebied van 500 hectare boerenland 5 procent groen-blauwe dooradering te realiseren, in een aaneengesloten netwerk van landschapselementen die voor een kwart van de lengte recreatief worden ontsloten. Bovendien wil de coalitie dit netwerk duurzaam – voor een periode van 30 jaar – voor marktconforme prijzen onder beheer brengen. Hiermee wil ze een kwaliteitsimpuls realiseren, waarbij biodiversiteit, cultuurhistorie en recreatieve ontsluiting richtsnoeren vormen voor eigenaren en beheerders van het landelijke gebied om de extra landschapszorg duurzaam voor hun rekening te nemen. Het aangaan van uitvoeringscontracten met boeren is de centrale strategie om dit doel te bereiken.

De coalitie wordt gevoed door zowel een private als een publieke geldstroom, die strikt uit elkaar worden gehouden. Er is in totaal 4,5 miljoen euro beschikbaar; 2,9 miljoen komt van de betrokken overheden, 1,6 miljoen van de VNC, via de Postcodeloterij. Daarnaast levert de streekrekening zo'n 75.000 euro per jaar op. Het publieke geld gaat naar inrichtingsmaatregelen en beheer, het private geld levert een vergoeding voor de inzet van de grond. De capaciteit wordt voornamelijk geleverd door VNC en de gemeenten. Deze actoren leveren tevens de kennis die nodig is om bijvoorbeeld tot valide contracten en een inhoudelijk goed uitvoeringsprogramma te komen.

Zowel informele als formele spelregels zijn belangrijk. De voorbereiding van de werkzaamheden verloopt

informeel, met mensen die proberen boeren te interesseren om deel te nemen. De uiteindelijke realisatie is strak geformaliseerd, via landschapsontwikkelingsplannen, uitvoeringsprogramma's en contracten. Zo stelt een boer die meewerkt een inrichtingsplan op voor 5 procent van zijn grond die hij wil omvormen tot landschapselementen. Deze moet passen binnen de voorgenomen landschapsstructuur van het gemeentelijke landschapsontwikkelingsplan. Ook sluit hij twee contracten af, een met de gemeente over de vergoeding voor groen-blauwe diensten, en een met Stichting Landschapskapitaal voor de aanvullende vergoedingen. Stichting Via Natura brengt de partijen bij elkaar en toetst de inrichtingsplannen aan het landschapsontwikkelingsplan en houdt toezicht op de kwaliteit van de uitvoering.

### 6.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De streekcoalitie in de Ooijpolder wordt algemeen beschouwd als een succesverhaal. Het is het enige voorbeeld in Nederland en Europa waar op een dergelijke schaal nieuwe landschapselementen zijn aangelegd en voor 30 jaar worden beheerd. De uitvoering verloopt volgens plan. Het netwerk van landschapselementen toont twee jaar na het begin van de aanleg al een positief effect op de biodiversiteit. Bovendien levert het initiatief de coalitie een nieuwe bestendige inkomstenbron op voor deelnemende boeren in de Ooijpolder, hoewel een deel daarvan door de overheid wordt bekostigd. Het gebied wordt recreatief ontsloten en er is een publieksactie gestart om de bevolking van Nijmegen hierop te attenderen.

In de Ooijpolder is afgerekend met drie faalfactoren die reeds decennialang 'landschapsbouw' verhinderen, namelijk: niet genoeg betalen, niet lang genoeg betalen en continu de regels veranderen. De pilot is instrumenteel en financieel goed uitgedacht, met een brede bestuurlijke betrokkenheid. Dit heeft geleid tot een systeem met contracten waarin onder andere een kwalitatieve verplichting en een grondvergoeding zijn opgenomen, notarieel vastgelegd en kadastraal ingeschreven. Dit alles is mede mogelijk gemaakt door de aanwezigheid van gedreven mensen die een visie hebben en willen doorpakken. Daarbij is het nodig buiten de geijkte kaders te denken. Ten slotte moet er voldoende geld voorhanden zijn om de benodigde maatregelen te treffen. Een belangrijk risico op dit punt is de teruglopende overheidsfinanciering voor landschapsbehoud.

### 6.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een eerste verbetering die betrokkenen noemen is het aanpassen van de bestaande regels, waardoor de aanpak die in de Ooijpolder is ontwikkeld elders kan worden ingezet. Daarbij kan een koppeling worden aangebracht met de vergroening van het Europese landbouwbeleid,

vooral met het concept ‘ecologische focusgebieden’. Ook kunnen er nieuwe manieren worden ontwikkeld om de rekening voor landschapsbeheer meer neer te leggen bij de mensen die ervan profiteren, bijvoorbeeld door toeristische inkomsten deels in een fonds te storten of door nieuwbouwprojecten te koppelen aan investeringen in het omliggende landschap. Een poging om dit te regelen via een koppeling met de aanleg van de Nijmeegse Waalsprong is in de Ooijpolder echter mislukt. De overheid kan een rol spelen in deze verbeterpunten. Ze kan in het kader van groen-blauwe dooradering meedenken over het wegnemen van regels die een blokkade zijn en over het stimuleren van plannen die efficiënter zijn, bijvoorbeeld via fiscale regelingen die nu al mogelijk zijn in het kader van de Natuurschoonwet. Ook kan de overheid het vinden van alternatieve publieke financieringsvormen stimuleren, bijvoorbeeld via de hervorming van het Europese landbouwbeleid. Nederland kan zich in Brussel bijvoorbeeld hardmaken voor het op bedrijfsniveau invoeren van ecologische focusgebieden op landbouwterreinen. Tot slot kan de overheid uitdragen dat er altijd een financiële bijdrage vanuit publieke middelen beschikbaar zal zijn, vooral als gebiedspartijen laten zien dat ze efficiënt en effectief kunnen samenwerken.

## 6.9 Praktijkvoorbeeld 4: Kostbaar Salland

Salland is een van de drie deelgebieden van de provincie Overijssel, gelegen in het zuidwesten. De plaats Raalte wordt als het centrum beschouwd. Het gebied wordt gekenmerkt door een authentiek coulisselandschap met een groot aantal landgoederen. Daarnaast ligt er een deel van het IJsseldal. In 2009 is met de instelling van landschapsfonds Kostbaar Salland een streekcoalitie ontstaan.

### 6.9.1 Kenmerken

De terreinbeherende organisatie Stichting IJssellandschap, de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte en de provincie Overijssel namen het initiatief. Ze richtten de Stichting Kostbaar Salland op, die onder leiding kwam te staan van een onafhankelijk bestuur. De drie gemeenten stelden ook een landschapscoördinator en een ambtelijke adviesgroep in. De Stichting Groen Blauwe Diensten Overijssel, bemenst door Landschap Overijssel fungeert als loket waar uitvoerders, vaak de huidige grondeigenaren, terecht kunnen. Vrijwilligers staan deze uitvoerders bij.

Doel van de coalitie is het duurzaam in stand houden van het unieke Sallandse landschap. Landschapselementen leveren weinig op, en het beheer ervan is een kostbare

zaak. De strategie van Kostbaar Salland is ervoor zorgen dat grondeigenaren die het beheer op zich nemen een vergoeding krijgen voor de aanleg, het herstel en langjarig onderhoud van landschapselementen. Het benodigde geld is vooral afkomstig van de overheid. De drie gemeenten brengen in totaal 1,3 miljoen euro bij elkaar. Particulier geld komt van de Stichting IJssellandschap (750.000 euro), VNC (50.000 euro) en Landschap Overijssel (40.000 euro). De provincie heeft de totaalbijdrage van al deze partijen verviervoudigd, en is daarmee de belangrijkste financier. Verder is capaciteit een belangrijke hulpbron. Die wordt vooral geleverd door de gemeenten.

Hoewel er duidelijke formele spelregels zijn opgesteld, verloopt het grootste gedeelte van het proces in een informele sfeer, vooral vanwege de korte lijnen tussen de gemeenten en de Stichting Kostbaar Salland.

### 6.9.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Betrokkenen stellen dat de streekcoalitie Kostbaar Salland een succes is. Er is in relatief korte tijd veel geld in het fonds bijeengebracht, verspijkerd in langdurige contracten met grondeigenaren. Hierdoor wordt de groen-blauwe dooradering van Salland versterkt met kilometers aan herstelde en nieuw gerealiseerde landschapselementen, wat ten eerste een belangrijk ecologisch effect zal gaan hebben en ten tweede de leefbaarheid ten goede komt. Verder versterkt het fonds ook de economische kwaliteit, omdat het geld wordt aangewend om boeren een extra inkomen te geven, vooral gedurende de wintermaanden. Daar staat wel tegenover dat dit de overheid geld kost.

Een eerste kritische succesfactor is de betrokkenheid van enkele sleutelpersonen, zoals de directeur van Stichting IJssellandschap of de gedeputeerde die de groen-blauwe diensten heeft ingevoerd. Bovendien is de inzet van veel enthousiaste burgers en grondeigenaren een vereiste voor succes. Minpunt is dat sommige partijen, zoals de LTO, nog niet erg betrokken zijn en dat het nog niet gelukt is om alle Sallandse belanghebbenden bij de coalitie te betrekken.

### 6.9.3 Verbeterpunten en mogelijke rol van de overheid daarbij

Er kunnen volgens betrokkenen nog een aantal zaken worden verbeterd. Ten eerste is het van belang meer private financiering binnen te halen. Een belangrijke stap is het inrichten van een streekrekening, waardoor Rabobank Salland betrokken raakt. Deze stap is op het moment van schrijven in voorbereiding. Ten tweede kan de regio nog eensgezinder optreden. Naast Stichting Kostbaar Salland is namelijk nog een aantal andere partijen actief, zoals de agrarische natuurvereniging Groen Salland, Sallands Erfgoed, Stichting IJsselhoeven, IJsselboomgaarden, en het Sallands Bureau voor

Toerisme. Door deze partijen samen te organiseren kan veel winst worden geboekt.

De overheid kan deze initiatieven steunen. Bovendien kan de overheid haar steun stroomlijnen, bijvoorbeeld door alles via één loket te laten lopen. Nu moeten de verschillende partijen nog aankloppen bij verschillende instanties. Ook kan de overheid de Stichting Kostbaar Salland helpen om het bijeenbrengen van de verschillende Sallandse partijen te organiseren.

# Coalities in de vrijetijdssector

- Vrijetijdscoalities zijn vooral interessant vanuit economisch perspectief. Ze kunnen ook een aanzienlijke impact hebben op de kwaliteit van natuur en landschap. Veel hangt daarbij af van de ruimtelijke inpassing van de coalities in hun omgeving.
- Kritische succesfactoren zijn het vermogen van deze coalities om zich professioneel te organiseren en zichzelf goed te profileren ten opzichte van het andere vrijetijdsaanbod.
- De belangrijkste verbeterpunten zijn het professioneler werken van coalities, bijvoorbeeld door een eigen intermediaire organisatie op te zetten, en het aansluiten van vrijetijdscoalities bij gebiedsontwikkelingsbeleid in hun omgeving. Vooral bij dit laatste punt kan de gemeentelijke overheid een rol spelen. Provincies en Rijksoverheid kunnen de professionalisering ondersteunen.

## 7.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Coalities in de vrijetijdssector, ofwel vrijetijdscoalities, zijn initiatieven waarbij verschillende typen actoren toeristische en/of recreatieve voorzieningen aanbieden. Het gaat vooral om ondernemers die klanten willen trekken. Ook burgers die zelf in hun recreatiebehoefte willen voorzien, kunnen op kleine schaal een coalitie ontwikkelen. Hoewel vrijetijdscoalities niet nieuw zijn in Nederland – denk aan de vele campings, bungalowparken,

speeltuinen en kinderboerderijen – neemt de variatie van het aanbod in de afgelopen jaren toe. In de voorbeelden die we in deze studie hebben opgenomen, hebben we dan ook de nadruk gelegd op initiatieven met een vernieuwend karakter.

In Nederland zijn er op dit moment 176.000 banen in vrijetijdssector van het platteland; 99.000 in het buitengebied en de rest, 77.000, in plattelandskernen (LISA, bewerkt door Alterra). Cijfers over het aantal vrijetijdscoalities waarin deze banen zich bevinden zijn niet voorhanden. Tussen 2001 en 2003 is het aantal boerenbedrijven dat ook vrijetijdsproducten aanbiedt met 1,6 procent toegenomen, tot 2.884 (Berkhout & Rosa 2012). De verkoop van deze producten op boerderijen was goed voor een omzet van 156 miljoen euro (Berkhout & Rosa 2012).

De belangrijkste uitdaging voor vrijetijdscoalities is dat ze erin slagen om hun bedrijfsvoering gaande te houden zonder dat ze daarbij een te grote druk leggen op de natuurlijke en maatschappelijke kwaliteit van de leefomgeving om hen heen. In een tijd waarin vrijetijdscoalities veel concurrentie van elkaar ondervinden en bovendien aan een groot aantal eisen op het gebied van natuur en landschap moeten voldoen, zal deze uitdaging de nodige creativiteit vergen.

## 7.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen, spelregels

### **Recreatieondernemers als het hart van vrijetijdscoalities**

De groep actoren die centraal staat in de Nederlandse vrijetijdscoalities bestaat uit individuele ondernemers. Daarbij zijn grofweg twee typen ondernemers te onderscheiden. Enerzijds zijn er bedrijven die voor hun gehele inkomen afhankelijk zijn van toerisme en recreatie. Anderzijds zijn er ondernemers – voornamelijk boeren – die recreatie en toerisme als een nevenactiviteit zien. Deze groepen worden vertegenwoordigd door een aantal brancheorganisaties. RECRON is de belangrijkste vertegenwoordiger van de voltijds recreatieondernemers, met ongeveer 2.000 leden ([www.recron.nl](http://www.recron.nl)). Organisaties als Stichting Vrije Recreatie (SVR, 2.000 leden) en VEKABO (1.100 leden) behartigen vooral de belangen van boeren die vrijetijdsproducten als nevenactiviteit aanbieden (zie respectievelijk [www.svr.nl](http://www.svr.nl) en [www.vekabo.nl](http://www.vekabo.nl)). Beide organisaties vertegenwoordigen ook ondernemers die zich in het buitenland hebben gevestigd. De overkoepelende organisatie van ondernemers en brancheverenigingen in Nederland is de Nationale Raad voor Toerisme, Recreatie, Horeca en Vrije Tijd (ook bekend als Gastvrij Nederland). Verder zijn in de vrijetijdscoalities ook intermediaire organisaties actief. Voorbeelden zijn STIRR en Stichting Groene Hart. Deze organisaties begeleiden de initiatiefnemers van een coalitie en brengen samenwerking tot stand met andere ondernemers, overheden en omwonenden. De coalities hebben voornamelijk een economisch doel: het voorzien in het levensonderhoud van de betrokken actoren. Zakelijke motieven spelen daarbij een centrale rol. De strategieën die worden gehanteerd zijn gevarieerd; partijen proberen vooral een zo creatief en gevarieerd mogelijk aanbod te realiseren, waarbij ze verschillende typen activiteiten aanbieden en gebruikmaken van unieke kenmerken die de streek hen biedt. Voorbeelden zijn het logeren in de voormalige steenfabriek De Panoven of het bezoeken van een landgoedfair op landgoed Marienwaerd (beide onderdeel van de coalitie Dijk van een Delta (zie paragraaf 7.7). Esonstad combineert een recreatiepark aan het water met een nieuw, in historische stijl gebouwd dorpscentrum (zie paragraaf 7.6). Een andere strategie die recreatieondernemers hanteren, is het sluiten van een coalitie met andere aanbieders om samen sterker op de markt te staan en makkelijker door de ingewikkelde bestuurlijke procedures te komen. De belangrijkste hulpbron in een vrijetijdscoalitie is het recreatieve product dat wordt aangeboden. Hoe unieker, comfortabeler en bereikbaarder het product, hoe beter

de concurrentiepositie van de coalitie. Het is de initiatiefnemers er dan ook veel aan gelegen om dergelijke voorzieningen te optimaliseren. Om dit te doen, zijn investeringen nodig, afkomstig van de ondernemers zelf of van financiers als banken of particuliere investeerders. Andere belangrijke hulpbronnen zijn kennis en capaciteit, nodig om een aansprekend aanbod te ontwikkelen, om het product te promoten en om de vereiste procedures te doorlopen, zoals het aanvragen van de benodigde vergunningen of het indienen van een bestemmingsplanwijziging.

### **Burgergroepen regelen hun eigen vrijetijdsvoorziening**

Naast de zojuist genoemde gangbare vrijetijdscoalities die worden bevolkt door recreatieondernemers zijn er ook coalities die worden opgezet door burgergroepen. Deze coalities zijn kleinschalig van aard en worden bijvoorbeeld geïnitieerd door een stichting opgezet door omwonenden. Ze hebben als doel op een veilige manier te voorzien in een recreatiebehoefte in de eigen leefomgeving, meestal gericht op kinderen. Het kan daarbij gaan om speeltuinen of kinderboerderijen. Ook wordt soms een link gelegd met natuureducatie of de samenhang tussen stad en platteland. De benodigde hulpbronnen (vaak geld of capaciteit) worden geleverd door de omwonenden zelf, al dan niet ondersteund door de overheid. Een voorbeeld hiervan is het Wasven in Eindhoven ([www.wasven.nl](http://www.wasven.nl)).

### **Omwonenden en natuurorganisaties zijn belanghebbend**

Bij de verschillende vrijetijdscoalities zijn ook verschillende groepen belanghebbenden betrokken. Ten eerste gaat het om mensen die in de directe omgeving van een vrijetijdscoalitie wonen. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om natuurbeschermingsorganisaties die terreinen bezitten in de buurt van een vrijetijdscoalitie. Deze actoren raken bij de coalities betrokken om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingen die plaatsvinden zo min mogelijk effect sorteren op hun eigen welbevinden. Het gaat daarbij zowel om het beschermen van de leefbaarheid in een gebied als om het behouden van de kwaliteit van natuur en landschap. Soms wordt er daarbij tevens gezocht naar manieren om economische ontwikkeling samen te laten gaan met verbetering van maatschappelijke en natuurlijke kwaliteit. Zo heeft De Efteling in samenwerking met de Brabantse Milieufederatie en Natuurmonumenten de uitbreiding van hun vakantiepark gecombineerd met de aanleg van het openbare natuurgebied Het Loonse Land (Buizer 2008). De belangrijkste hulpbronnen die belanghebbenden inzetten, variëren; soms beperken ze zich tot het aangaan van een gesprek, soms zetten ze lokale media in, soms wenden ze zich tot juridische middelen.

### De overheid als ondersteuner

Overheden, vooral provincies en gemeenten, spelen een faciliterende rol in de coalities. Enerzijds zorgen ze voor de inrichting van de openbare ruimte waarbij ook aandacht is voor recreatieve voorzieningen als de aanleg en het onderhoud van fiets- en wandelpaden of het realiseren van recreatiegebieden rondom steden. Anderzijds ondersteunen overheden vrijetijdsprojecten opgezet door burgers of helpen ze intermediaire organisaties als de Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte (STIRR). Het doel van de betrokken overheden is daarbij het aantrekkelijker maken van de eigen gemeente of provincie om zo nieuwe inwoners of bezoekers aan te trekken. Dit is uiteindelijk goed voor de lokale of provinciale economie. Geld is daarbij de belangrijkste ingezette hulpbron; zo heeft de provincie Zuid-Holland 100 miljoen euro geïnvesteerd in recreatie nabij de steden. Het is wel van belang dat de investeringen goed zijn terug te verdienen; de coalitie moet bijvoorbeeld niet te duur worden voor consumenten, omdat dat potentiële bezoekers kan afschrikken.

### Interacties en spelregels

Er zijn verschillende typen spelregels waarmee vrijetijdscoalities te maken krijgen. Ten eerste zijn er de spelregels die de gang van zaken binnen de coalitie bepalen. Daarbij gaat het deels om informele regels, waarbij betrokkenen elkaar weten te vinden om te bespreken op welke manier ze de coalitie vorm geven en hoe hun eventuele samenwerking eruit gaat zien. Dergelijke informele afspraken kunnen uiteindelijk worden vastgelegd in formelere regels, zoals contracten (zie bijvoorbeeld Dijk van een Delta). Daarnaast hebben vrijetijdscoalities ook te maken met de formele spelregels van de overheid. Zo is er het gemeentelijke bestemmingsplan of de provinciale ruimtelijke verordening waarin eventuele plannen moeten worden ingepast. Ook zijn er verschillende wetten waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de Natuurbeschermingswet of de Flora- en faunawet. Initiatiefnemers moeten de juiste procedures doorlopen om toestemming te krijgen de coalitie verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van vergunningen of een bestemmingsplanwijziging.

## 7.3 Prestaties

### Planet

Een vrijetijdscoalitie kan een behoorlijke impact hebben op de natuurlijke kwaliteit van haar omgeving. Vrijetijdscoalities worden vaak gerealiseerd in de nabijheid van natuurgebieden. De komst van grote aantallen bezoekers kan bijvoorbeeld leiden tot de

verstoring van soorten door geluidsoverlast of betreding. Ondernemers die willen uitbreiden in de nabijheid van Natura 2000-gebieden zijn tegenwoordig aan strenge regels gebonden.

Het is daarom van belang dat bij uitbreiding van vrijetijdscoalities aandacht wordt besteed aan het zo goed mogelijk inpassen van activiteiten in de directe omgeving. Enerzijds gaat het dan om inpassing van gebouwen, anderzijds om de manier waarop activiteiten worden georganiseerd. Hoewel er coalities zijn die deze koppeling al hebben gemaakt (bijvoorbeeld Dijk van een Delta), is dit nog geen gemeengoed.

### Profit

Vrijetijdscoalities zijn vooral vanuit economisch perspectief interessant. Wanneer een coalitie veel bezoekers trekt die ter plekke ook nog eens veel geld uitgeven, is dat goed voor het inkomensniveau van degenen die de coalitie aanbieden. Bovendien profiteert ook de directe omgeving van de coalitie mee. Een florerend coalitie is goed voor de lokale economie en voor de werkgelegenheid in een bepaalde regio (zoals in het geval van Esonstad). Daarnaast nemen ook de inkomsten van de lokale overheid toe, bijvoorbeeld via de toeristenbelasting. Ook in de huidige tijd van crisis kunnen vrijetijdscoalities interessant blijven. Mensen zijn immers eerder geneigd in eigen land op vakantie te gaan wanneer het economisch niet goed gaat. Dit weegt op tegen het afnemende aantal buitenlandse gasten dat Nederland bezoekt.

### People

Het effect van vrijetijdscoalities op de leefbaarheid van de regio waarin ze gevestigd zijn is naar verwachting tweeledig. Aan de ene kant is sprake van een positief effect, omdat de recreatieve en toeristische voorzieningen toenemen. Dit heeft niet alleen een wervend effect op mensen van buiten de regio, maar biedt ook mensen uit de omgeving de kans om hun vrije tijd dicht bij huis te besteden. Aan de andere kant kan een vrijetijdscoalitie ertoe leiden dat een bepaald gebied wordt afgesloten voor omwonenden of dat er toegangsgeld moet worden betaald. Dit zal naar verwachting niet positief worden ontvangen. Het is dus zaak dit mogelijke negatieve effect te ondervangen door ervoor te zorgen dat omwonenden op een bepaalde manier toegang hebben tot – in ieder geval een deel van – de voorzieningen.

## 7.4 Kritische succesfactoren

Een eerste kritische succesfactor is het vermogen om coalities goed op de kaart te zetten. Dat kan door een coalitie te voorzien van een goed recreatief/toeristisch

product; in het praktijkvoorbeeld Esonstad is dat goed gelukt. Daarnaast is het minstens zo belangrijk om ervoor te zorgen dat mensen ook weten wat de coalitie te bieden heeft. Naarmate coalities zich meer toeleggen op activiteiten als marketing en branding, hebben ze een grotere kans zich verder te ontwikkelen.

Een tweede kritische succesfactor is de mate waarin de initiatiefnemers van een coalitie oog hebben voor hun omgeving. Het streekeigene van het platteland, zoals rust, ruimte, cultuurhistorie en het groene karakter, is iets waarmee een ondernemer zich naar een potentiële klant kan onderscheiden van anderen. Dijk van een Delta is een voorbeeld van een coalitie die het streekeigene centraal stelt in haar producten.

Een derde factor die hiermee samenhangt is de mate waarin initiatiefnemers erin slagen samen te werken met mensen uit hun directe omgeving. Voor beheer en ontwikkeling van streekkwaliteiten zijn mensen uit de vrijetijdscoalitie bijvoorbeeld afhankelijk van andere actoren, zoals terreinbeheerders, boeren en overheden. Ook dienen ze rekening te houden met de belangen van omwonenden en met de impact die de activiteiten binnen de coalitie hebben op natuur en landschap. Als ze daarin slagen, winnen ze het vertrouwen van hun omgeving, krijgen ze meer bezoekers en voorkomen ze onrust, klachten en een slecht imago. Het praktijkvoorbeeld Struinen en Vorsen (zie hoofdstuk 5) laat zien dat zorg voor de toegankelijkheid van het platteland samengaat de mogelijkheid om recreatieve producten te gelde te maken.

## 7.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt dat betrokkenen aanhalen is dat de kwaliteit van de Nederlandse vrijetijdscoalities gemiddeld genomen omhoog kan. Veel coalities zijn nog niet professioneel georganiseerd, en bovendien vooral op het eigen initiatief gericht. Hierdoor kan in bepaalde regio's een wildgroei aan coalities ontstaan. Coalities zouden moeten professionaliseren, en initiatiefnemers zouden hun blik moeten verruimen tot andere actoren in hun directe omgeving. Zo kunnen ze samenwerkingsvormen aangaan met andere (recreatie) ondernemers, wat de onderhandelingspositie met de overheid kan versterken. Het praktijkvoorbeeld Dijk van een Delta laat zien wat samenwerking rond een duidelijk thema kan opleveren.

Een tweede hieraan gerelateerd verbeterpunt is dat ondernemers actiever aanwezig zijn bij gebiedsontwikkelingen in hun omgeving. Door hierbij aan te schuiven, komen deze actoren erachter welke kant het op gaat met hun regio en kunnen ze hierop

aansluiten, waardoor hun coalitie kan worden ingebed. De coalities kunnen op deze manier ook publieke belangen meenemen, eventueel in ruil voor een vergoeding. Een voorbeeld is het aanleggen van recreatievoorzieningen die zowel voor toeristen als voor omwonenden toegankelijk is. Hiermee hangt samen dat ze integraler zullen moeten gaan werken en de kennis die daartoe nodig is, zullen moeten ontsluiten. Ook zullen ze contacten moeten gaan leggen met andere betrokkenen. Vooral belangrijk is om goed samen te werken met overheden en natuurbeschermingsorganisaties. Een veelgenoemde *best practice* is de hierboven beschreven uitbreiding van De Efteling (Buizer 2008).

Om de samenwerking tussen al deze partijen van de grond te laten komen, is het ten derde van belang dat de belangenorganisaties en intermediaire organisaties worden versterkt vanuit de vrijetijdssector zelf. Dergelijke organisaties kunnen als bemiddelaar optreden, optreden als trekker van voorbeeldprojecten en vertegenwoordiger zijn bij beleidsmakers. Bovendien kunnen ze een contactpunt voor kennisuitwisseling vormen. Zo kan het de financiële mogelijkheden van de ondernemers vergroten als banken meer kennis hebben van de risico's van investeringen in vrijetijdscoalities. Het stoppen van de kennisorganisatie Stichting Recreatie na beëindiging van de rijkssubsidie geeft aan hoe smal het draagvlak voor kennistransfer binnen de vrijetijdscoalitie is. Ten vierde vinden betrokkenen dat de ontwikkeling van een vrijetijdscoalitie onnodig veel tijd kost. Initiatiefnemers van een coalitie kunnen het zich vaak niet veroorloven lang met de opzet van een nieuw coalitie bezig te zijn. Het kan daarbij helpen als bijvoorbeeld de benodigde procedures voor vergunningen sneller en flexibeler kunnen worden doorlopen.

Bij deze verbeteropties is een duidelijke rol weggelegd voor de overheid. Zo kunnen lokale overheden proactiever optreden en kunnen het Rijk en de provincies ruimte bieden in wet- en regelgeving om lokale afwegingen mogelijk te maken of om te experimenteren met nieuwe coalities waarin bijvoorbeeld verschillende functies worden gecombineerd. Een recent voorbeeld zijn de Green Deals van het Rijk met de recreatiesector. Daarnaast kunnen lokale overheden door eigen investeringen in bijvoorbeeld groen, water en voorzieningen ervoor zorgen dat het voor ondernemers aantrekkelijk wordt om een vrijetijdscoalitie te ontwikkelen, zoals in het praktijkvoorbeeld van Esonstad.

## 7.6 Praktijkvoorbeeld 1: Esonstad

Esonstad is een combinatie van een recreatiepark van Landal Greenparks met woningen en een nieuwgebouwd historisch vestingsstadje. Esonstad is 45 hectare groot en



is gelegen aan het Lauwersmeer in Friesland. De coalitie heeft ook een camping, een golfbaan en andere openbare recreatievoorzieningen. De gemeente Dongeradeel heeft aanzienlijke investeringen in het landschap en de voorzieningen gedaan om de aantrekkelijkheid van het gebied voor toeristen te vergroten.

### 7.6.1 Kenmerken

Het belangrijkste doel van de coalitie is versterking van de bedrijvigheid en werkgelegenheid in deze perifere regio. Aan de wieg van de coalitie staan de gemeente Dongeradeel, twee projectontwikkelaars en Landal Greenparks. Een belangrijk motief van de gemeente om de coalitie te ontwikkelen was de wens om de streek een impuls te geven door de werkgelegenheid te verhogen. Voor de projectontwikkelaars is de coalitie een manier om geld te verdienen. De initiatiefnemer was de burgemeester, die de gemeenteraad heeft overtuigd om mede te investeren in de aanleg van het park en de verbetering van de omgeving. Er is gekozen voor een aansprekend product, namelijk een stadje dat teruggrijpt naar vroeger.

Het geld voor de aanleg is beschikbaar gesteld door de projectontwikkelaars en de gemeente. De gemeente Dongeradeel heeft tevens het proces actief ondersteund. Zo heeft ze eigen grond ingebracht en aanvullend extra grond gekocht of geruild. Ook heeft de gemeente vanaf 1999 in een recreatieve infrastructuur geïnvesteerd, zoals wegen, een parkeerterrein, een strand en een boulevard langs het meer.

### 7.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De coalitie heeft de economische kwaliteit van het gebied een grote impuls gegeven. Vier jaar na opening biedt het bedrijf werkgelegenheid aan ongeveer 100 mensen, de indirecte werkgelegenheid is waarschijnlijk even groot. Personeel wordt zeer bewust in de regio geworven, conform afspraak met de gemeente Dongeradeel. Andere positieve effecten op de regionale economie zijn de gestegen grondwaarde en de toegenomen inkomsten voor de gemeente. Ook de leefbaarheid van de bewoners van de streek is duidelijk verbeterd vanwege de nieuwe voorzieningen en het grote draagvlak voor bestaande voorzieningen en bedrijvigheid. Zo bezoeken meer toeristen Dokkum en is de omzet van de plaatselijke horeca en middenstand aanzienlijk gestegen. Een eerste kritische succesfactor is de aanwezigheid van enkele ondernemende bestuurders die hun omgeving meekrijgen. Daarnaast is de inhoud van het concept waarop het park gestoeld is – het realiseren van een historisch havenstadje aan het water – belangrijk voor het succes. Een standaard recreatiepark was naar verwachting niet voldoende geweest om de concurrentie met andere coalities aan te gaan.

### 7.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Er zijn vooral meer recreatieve voorzieningen nodig in de omgeving van Esonstad om de beleving van toeristen te verhogen. Daarbij wordt vooral gedacht aan slechtweervoorzieningen, zoals een bezoekerscentrum of een themapark.

## 7.7 Praktijkvoorbeeld 2: Dijk van een Delta

Dijk van een Delta is een samenwerkingsverband van twaalf recreatieondernemers dat toeristisch-recreatieve producten aanbiedt. Het centrale thema is daarbij de situering van de ondernemers in de Nederlandse rivierdelta. Iedere locatie heeft binnen dat thema een eigen karakter en een daarop toegesneden aanbod. Zo sluit het Buitengoed de Panoven in Zevenaar aan op het industrieel erfgoed van de kleiwinning en de baksteenindustrie. Op dit moment zijn er vier experimentele toeristische producten die bezoekers in enkele dagen meerdere deelgebieden laten beleven ([www.dijkvaneendelta.nl](http://www.dijkvaneendelta.nl)).

### 7.7.1 Kenmerken

Het doel van de coalitie is om de producten van de afzonderlijke ondernemers beter te laten renderen door ze als een beeldverhaal te presenteren. De Nederlandse rivierdelta is als thema gekozen, omdat die een goede kans biedt om economie én ruimtelijke kwaliteit in samenhang te verbeteren.

De ondernemers van Buitengoed de Panoven hebben het initiatief genomen tot de oprichting van de coalitie. Ze zagen in dat opschaling van hun product nodig is om een goede invulling te geven aan de hedendaagse behoefte aan vrijetijdsbesteding. Ook wilden ze dit koppelen aan een stevige investering in de landschappelijke kwaliteit. Daarom zochten zij naar partners met een vergelijkbare filosofie. Uiteindelijk zijn twaalf ondernemers een samenwerkingsverband gestart. De ondernemers van de Panoven, de projectdirecteur van de Stichting Dijk van een Delta en de directeur van STIRR, een intermediaire organisatie die door de overheid wordt ondersteund, zijn de drijvende krachten. Verschillende provincies, gemeenten, adviseurs, kennisinstellingen en recreatieschappen steunen de coalitie. Zowel de ondernemers als de betrokken overheden hebben geïnvesteerd in de coalitie. Samen ontwikkelden ze bijvoorbeeld het beeldverhaal Dijk van een Delta. Dit is vastgelegd in een masterplan (Oog voor Schoonheid Landschapsarchitectuur 2010). Ook hebben ze samen de aanstelling van een projectleider, het doen van



vooronderzoek, het opstellen van bedrijfsplannen en de ontwikkeling van een website bekostigd.

### **7.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren**

De ondernemers verwachten door het aanbieden van hun gezamenlijke product economisch sterker te worden. Door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beeldverhaal zijn ze zich bovendien bewust geworden van het belang van het streekeigen karakter van hun onderneming en van de behoefte aan inpassing van het eigen bedrijf in het omringende landschap. Dit levert een meerwaarde op voor de leefbaarheid en de natuurlijke kwaliteit van het Nederlandse platteland. Het succes van Dijk van een Delta ligt allereerst besloten in de samenwerking tussen de ondernemers onderling en tussen de verschillende ondernemingen en hun omgeving. Een uitvloeisel hiervan is dat door bemiddeling via de stichting Dijk van een Delta conflicten tussen sommige ondernemers en lokale overheden zijn opgelost. Een tweede factor is de aanwezigheid van aan de omgeving gerelateerde kwaliteiten die kunnen worden gebruikt om de coalitie op de kaart te zetten. Een laatste hiermee samenhangende kritische succesfactor is de keuze van een aansprekend thema dat alle ondernemers verbindt.

### **7.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij**

De ondernemers kunnen nog meer investeren in gebiedsontwikkeling. Dit biedt een betere garantie dat hun klanten ook buiten de coalitie uitdagende ervaringen kunnen opdoen. Daartoe kunnen er gebiedsfondsen worden opgezet waar zowel privaat als publiek geld in omgaat. Ook kan er worden ingezet op een garantiefonds, waarbij de ondernemers cashflowgaranties afgeven. Dergelijke fondsen kunnen worden gebruikt als laagdrempelige financieringsbron voor deelnemers aan Dijk van een Delta (Boendermaker & Van Ommeren 2011; [www.recreatieenruimte.nl](http://www.recreatieenruimte.nl)). Ook kunnen de betrokkenen zich nog meer inspannen om omwonenden en gemeenten aan zich te binden. Overheden kunnen meer ruimte bieden aan ondernemers en ervoor zorgen dat vergunningen sneller worden afgehandeld.

# Coalities voor landelijk wonen en recreëren

- Woon-recreatiecoalities spelen in op de behoefte die sommige mensen hebben om in het groen te wonen. Ook bieden ze de mogelijkheid om recreatievoorzieningen met gelijkgestemden te delen en tegelijkertijd publieke doelen, zoals waterberging of natuur te realiseren. Vanuit lokaal economisch perspectief kunnen de coalities interessant zijn omdat ze nieuwe banen kunnen opleveren en het draagvlak voor al aanwezige voorzieningen vergroten. Verbetering van de natuurlijke of landschappelijke kwaliteit van de omgeving is niet vanzelfsprekend. Goede landschappelijke inpassing of het aangaan van compenserende landschaps- en natuurontwikkeling kunnen dit ondervangen.
- Kritische succesfactoren zijn de aanwezigheid van een gedreven initiatiefnemer met kennis van inhoudelijke en bestuurlijke zaken en goede sociale vaardigheden, en de betrokkenheid van proactieve decentrale overheden die heldere kaders bieden voor ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast zijn het ontstaan van voldoende koopkrachtige vraag naar de aangeboden woningen en recreatieve voorzieningen, de mate waarin woon-recreatiecoalities verschillende functies en opgaven op een creatieve manier aan elkaar weten te koppelen en de manier waarop omwonenden worden betrokken van belang.
- Verbeterpunten zijn het verwerven van draagvlak bij omwonenden en het beter organiseren van coalities. Dat kan bijvoorbeeld door het structureel aanstellen van tussenpersonen die deze organisatie regelen, het in een vroeg stadium benaderen van omwonenden en

potentiële nieuwe bewoners en het sterker inzetten op functiecombinaties. Overheden staan vooral aan de lat voor dit laatste punt, waarbij ze heldere kaders kunnen aangeven voor ruimtelijke kwaliteit, zich zo proactief mogelijk kunnen opstellen en een duidelijk, eenduidig en goed gecommuniceerd standpunt kunnen innemen.

## 8.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Coalities voor landelijk wonen en recreëren, oftewel woon-recreatiecoalities, zijn initiatieven die zijn bedoeld om wonen – meestal in een landelijke setting – te combineren met een intensieve vorm van recreatie. Vaak gaat het om luxe woningbouw, bedoeld voor mensen met hogere inkomens. Recreatievormen die zich lenen voor deze combinatie zijn golf, watersport, paardensport, luchtvaart en autosport. Dit resulteert in het algemeen in zogenoemde themadorpen, waarbij kavels met woonhuizen vlak bij uitgebreide recreatievoorzieningen liggen. Het kan echter ook gaan om een combinatie van woningbouw met landschapsbeheer (zoals Knooperf de Veldboer). De coalitie ontstaat vaak in een nieuw ingerichte landschappelijke setting die in meer of mindere mate is ingebed in het bestaande landschap. In sommige gevallen realiseert en onderhoudt de coalitie nieuwe natuurgebiedjes of waterpartijen. In het buitenland, vooral in de Verenigde Staten, is het al gebruikelijk om woon-recreatiecoalities te ontwikkelen.

In Nederland is de combinatie van wonen met recreatievoorzieningen en groen echter betrekkelijk nieuw. De omvang van het fenomeen is dan ook niet erg groot. Er zijn bijvoorbeeld inmiddels 60 nieuwe landgoederen gerealiseerd en er zijn er nog eens 100 in ontwikkeling (Vader et al. 2012). Het lijkt er wel op dat de interesse voor wonen in een landelijk gelegen themadorp in Nederland aan het toenemen is (VROM raad 2009). Zo hebben zich voor de veertien woningen van het te realiseren Paardendorp Velswijk in de gemeente Bronckhorst 80 belangstellenden gemeld.

De belangrijkste uitdaging voor woon-recreatiecoalities is het aantrekken van mensen die bereid zijn te investeren in een woning voorzien van een intensief recreatieaanbod. Als er voldoende mensen voor worden gevonden, kunnen woon-recreatiecoalities de leefbaarheid en de economische kwaliteit van plattelandsgebieden een impuls geven. Het is daarbij wel zaak dat ze de natuurlijke kwaliteit van de omgeving niet aantasten of dat er ruimschoots wordt gecompenseerd met groene elementen en waterpartijen.

## 8.2 De coalitie – actoren, doelen, motieven en strategieën, hulpbronnen en spelregels

### **Projectontwikkelaars zijn de centrale actoren**

Projectontwikkelaars vormen een eerste groep actoren die een belangrijke rol speelt bij de totstandkoming van woon-recreatiecoalities. In vrijwel elke woon-recreatiecoalitie zijn dergelijke partijen betrokken, soms als initiatiefnemer, soms als opdrachtnemer. Dat kunnen grote ontwikkelaars zijn, zoals AM of Bouwfonds, maar ook regionaal of lokaal werkende ontwikkelaars of particulieren (zoals bij landgoed Wittenoord). Projectontwikkelaars hebben vooral een economisch doel. Ze hopen met het ontwikkelen van een themadorp gericht op de combinatie van wonen en recreëren hun bedrijfsresultaat te stimuleren en hun winst te vergroten. Projectontwikkelaars die daarnaast het maatschappelijk verantwoord ondernemen nastreven, koppelen woningbouw aan de bescherming en/of ontwikkeling van natuur en landschap.

De hulpbronnen die de projectontwikkelaars inbrengen zijn essentieel voor de ontwikkeling van de coalitie. Ten eerste gaat het om financiële middelen, dat wil zeggen kapitaal dat nodig is om de benodigde grondposities te verwerven en ruimtelijke ingrepen te verwezenlijken. Ten tweede beschikken projectontwikkelaars over de benodigde kennis en over het (bestuurlijke) netwerk dat

nodig is om tot realisatie over te gaan (Wittenoord en Paardendorp Velswijk).

### **Nieuwe bewoners – meestal kapitaalkrachtige – zijn de belangrijkste doelgroep**

Een tweede belangrijke groep bestaat uit degenen die in een themadorp komen wonen of recreëren. Vaak zijn dit de uiteindelijke grondeigenaren. Deze bewoners- en/of gebruikersgroep varieert per coalitie, van een handjevol mensen (Wittenoord) tot enkele tientallen of zelfs honderdtallen (zoals in Buitenhof Lelystad, [www.buitenhof-lelystad.nl](http://www.buitenhof-lelystad.nl)). De bewoners zijn in de coalitie actief als individu, maar vormen vaak ook bewonersverenigingen of een Vereniging van Eigenaren. Deze verenigingen zijn aanspreekpunt in onderhandelingen met projectontwikkelaars en gemeenten (zie hierna), maar beheren ook – indien aanwezig – het collectieve groen en blauw. Het kan zelfs zo zijn dat gebruikers uiteindelijk initiatiefnemers worden (zoals in Wittenoord).

Mensen die in een themadorp gaan wonen doen dat ten eerste omdat ze zich in hoge mate identificeren met de vorm van recreatie die wordt aangeboden. Ten tweede speelt veiligheid een rol bij de keuze om in een themadorp te gaan wonen. Mensen voelen zich veiliger onder gelijkgestemden en wonen graag in een overzichtelijke en afgeschermdde omgeving (Hamers et al. 2007; Nolden 2010). Ten derde speelt het economische aspect van het themadorp een belangrijke rol: 'De koper van een woning in een gated community denkt de waarde van de woning veilig te stellen, doordat minder externe factoren die kunnen beïnvloeden' (De Rooij 2000: 16).

Het kapitaal dat de groep gebruikers in de coalitie inbrengt, is uiteindelijk de hulpbron waar het in woon-recreatiecoalities om gaat. Projectontwikkelaars leveren in eerste instantie de investeringen, maar het zijn de gebruikers die dit uiteindelijk overnemen en de coalitie moeten dragen.

### **Omwonenden en maatschappelijke organisaties volgen de ontwikkelingen op de voet**

Twee andere groepen die een rol van betekenis kunnen spelen, zijn omwonenden en lokale maatschappelijke organisaties, zoals dorpsbelangenverenigingen of natuurorganisaties. Soms zijn zij zelf actief in de coalitie, bijvoorbeeld door er te golfen of te wandelen, maar dit is niet altijd aan de orde.

Deze actoren zien hun omgeving veranderen en vinden hierin soms reden tot verzet. Het gaat vooral om coalities die delen van het landschap afsluiten voor niet-bewoners (Algra 2005) of een negatieve impact hebben op de landschapskwaliteit. Dit laatste uit zich voor de betrokkenen dikwijls in een verlies van uitzicht of verstoring van de privacy (Paardendorp Velswijk).

Omwonenden en maatschappelijke organisaties kunnen dan proberen om de ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Hulpbronnen die ze hierbij inzetten zijn onder andere het benutten van bureaucratische procedures, bijvoorbeeld het aantekenen van bezwaar bij de gemeente of provincie tegen de aanleg van een themadorp. Ook lobbywerk bij plaatselijke politieke partijen kan worden ingezet, om het draagvlak voor het themadorp bij de lokale politiek te verminderen. Daarnaast kunnen omwonenden en maatschappelijke organisaties ook de lokale of regionale media inzetten om hun ongenoegen te uiten en daarmee het draagvlak voor het themadorp te verkleinen.

#### **De overheid als opdrachtgever of ondersteuner**

Decentrale overheden, vooral gemeenten en in mindere mate provincies, spelen vaak een centrale rol in woon-recreatiecoalities. Naast het regelen van de ruimtelijkeorderingsprocedure, kunnen zij zelf als opdrachtgever optreden, bijvoorbeeld wanneer de ontwikkeling van een woon-recreatiecoalitie onderdeel is van gemeentelijk en/of provinciaal beleid. Dit gebeurt vooral wanneer publieke doelen moeten worden bereikt, zoals waterberging en recreatie- of natuurversterking die te koppelen zijn aan woningbouw (Knooperf de Veldboer en Perkpolder).

Overheden hebben ten eerste een sociaal-economisch doel; door het steunen of initiëren van de ontwikkeling van woon-recreatiecoalities hopen zij nieuwe inwoners en ondernemers te trekken, waarmee ze hun gemeente of provincie een impuls kunnen geven. Ten tweede neemt de overheid deel om het belang van collectieve goederen te waarborgen, zoals de verbetering van veiligheid en leefbaarheid of de bescherming van natuur en landschap. De specifieke hulpbronnen van de overheid zijn essentieel om woon-recreatiecoalities van de grond te krijgen. Vooral de formele bureaucratische middelen die de overheid tot haar beschikking heeft zijn noodzakelijk, bijvoorbeeld de bevoegdheid om bouwvergunningen of ontheffingen te verlenen. Verder gaat het ook om grondbezit of financiële middelen wanneer dergelijke coalities worden voorgefinancierd met gemeenschapsgeld, zoals de grondverwerving door de provincie bij Perkpolder.

#### **Interacties en spelregels**

Centraal in de woon-recreatiecoalitie staat de interactie tussen projectontwikkelaars, nieuwe bewoners of omwonenden en overheden – meestal gemeenten, soms aangevuld met een provincie. Deze partijen werken samen de voorwaarden uit waaronder het themadorp van de grond kan komen. Voorbeelden van spelregels die daarbij aan de orde komen zijn rood-voor-groen, waarbij woningbouw geconcentreerd mag plaatsvinden als elders enkele hectaren groen worden aangelegd. De kosten van

het groen worden betaald uit de opbrengsten van het rood (Needham 2005). De regeling Nieuwe Landgoederen, die veel provincies momenteel verruimen of verbijzonderen, is hiervan een helder voorbeeld (zie onder andere De Zwarte Hond & Provincie Gelderland 2010).

Wanneer de overheid collectieve opgaven verbindt aan het opzetten van de coalitie en daartoe een samenwerking aangaat met een projectontwikkelaar gebeurt dit in de vorm van een PPS-constructie (publiek-private samenwerking). Het is daarbij de afspraak dat de kosten voor het planvormingstraject worden verdeeld tussen de ontwikkelende partijen. In de praktijk draait het bij PPS vaak om het verdelen van zeggenschap, risico's, kosten en opbrengsten (Buitelaar 2010). Verder worden er afspraken gemaakt over het beheer van collectieve voorzieningen. Bewoners van de afgeschermdo woondomeinen en de exploitant van de recreatievorm doen dit vaak samen. Ze gaan bijvoorbeeld een Vereniging van Eigenaren aan en zetten die in voor onderhoud en beheer. Zij zijn immers, anders dan bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuwe natuur, de directe eigenaren en gebruikers van de nieuwe voorzieningen (Beun & Hillebrand 2007; voorbeelden zijn Wittenoord en Paardendorp Velswijk).

Bij de totstandkoming van veel woon-recreatiecoalities blijft de interactie beperkt tot deze actoren. Omwonenden en maatschappelijke organisaties worden niet betrokken bij de plannen en de uitvoering daarvan, maar pas bij de terinzagelegging tijdens de bestemmingsplanwijziging. Er zijn echter ook coalities die een opener karakter hebben. De plannen worden van tevoren voorgelegd aan geïnteresseerden, die vervolgens de ruimte krijgen hun mening te geven om zo het uiteindelijke ontwerp mede te bepalen (Paardendorp Velswijk). Dit lijkt het draagvlak voor de coalitie in kwestie te verhogen.

### **8.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland**

#### **Planet**

Vanwege de komst van nieuwe mensen die ook nog eens intensief recreëren, oefenen woon-recreatiecoalities druk uit op de natuurlijke omgeving. Ook kunnen de oorspronkelijke functies van het gebied worden verstoord. De rust verdwijnt bijvoorbeeld of het vogelbestand verandert, met gevolgen voor de natuur. De mate van de verstoring hangt ten eerste af van de oorspronkelijke gesteldheid van het te ontwikkelen gebied; gaat het om een mooi natuurgebied of om een te saneren vuilstortplaats of intensieve veehouderij (Bullens 2011)? Ten tweede is de doelstelling van de coalitie van

belang: hoe intensief wordt het nieuwe terrein gebruikt, en is er aandacht voor versterking van natuur en landschap? Goede landschappelijke inpassing of het ontwikkelen van nieuwe natuur kan de overlast compenseren.

Ook als dit de doelstelling is, betekent dat niet dat er voldoende maatregelen worden getroffen om deze waarden in de toekomst op peil te houden. De plannen zijn meestal erg in zichzelf gericht; er wordt nauwelijks gekeken naar het effect in het grotere geheel van het landschap en de landschapsontwikkeling. Soms past zo'n nieuw element gewoon niet in de schaal of de structuur van het oude landschap. Of is het beheer niet goed geregeld: er wordt wel natuur aangelegd, maar niet onderhouden, met een tegengesteld effect. Ook kan het (voor het eerst) toelaten van nieuwe bebouwing voor bewoning en recreatie het begin zijn van een hellend vlak: er komt meer bebouwing, er is immers een trend gezet. Het is van belang dit scherp in de gaten te houden. Dit stelt wel eisen aan de capaciteit van plattelandsgemeenten.

#### **Profit**

Het gebied waarin woon-recreatiecoalities worden ontwikkeld, krijgt een nieuwe bestemming, overwegend wonen en recreatie. Vanuit economisch perspectief betekent dit de ontwikkeling van een aanzienlijke meerwaarde, in de vorm van de woningen in de aangelegde themadorpen en de nieuwe recreatieve voorzieningen. Ook is sprake van het ontstaan van extra werkgelegenheid. Dit betreft de tijdelijke werkgelegenheid die gepaard gaat met de bouw, aanleg en verkoop van de coalitie, maar er ontstaat ook permanente werkgelegenheid bij het beheer en de exploitatie van golfterreinen, jachthavens of ruitcentra. De nieuwe werkgelegenheid moet wel worden afgezet tegen het aantal arbeidsplaatsen dat verloren gaat met het verdwijnen van de oorspronkelijke functie (bijvoorbeeld een intensieve veehouderij).

#### **People**

Voor de nieuwe bewoners neemt door de komst van de coalitie de belevingswaarde toe. Deze mensen krijgen immers toegang tot een mooie landschappelijke omgeving en uitgebreide recreatieve voorzieningen. Of dit voor omwonenden ook het geval is, is afhankelijk van de mate van openbare toegankelijkheid van het terrein. Omwonenden kunnen het gevoel krijgen buitenstaanders te zijn en zien soms daadwerkelijk de toegang tot een voorheen open landschap geblokkeerd. Dat kan visueel zijn: een onderbroken uitzicht. Maar ook functionele belemmeringen kunnen optreden: een pad dat verdwijnt of informele struinnatuur die wordt 'opgeruimd'. Naast de mate van toegankelijkheid geldt ook in dit opzicht dat de nieuwe situatie moet worden afgezet tegen de oude.

Een te saneren plek kan eerder op draagvlak voor verandering rekenen dan ingrijpen op een van oudsher bestaande plek (zie bijvoorbeeld Paardendorp Velswijk). Daarnaast speelt de (on)omkeerbaarheid van de ruimtelijke ingreep een rol. Een nieuwe functie in het landelijk gebied (bijvoorbeeld zorg) kan op de langere termijn ook het evenwicht in dat gebied verstoren. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de bebouwing wanneer het initiatief mislukt en de bebouwing weer te koop komt? Dan kan er gemakkelijk een andere, minder gewenste functie in terecht komen. Van een positieve ontwikkeling is wel sprake wanneer de toegankelijkheid toeneemt, zoals bij landgoed Wittenoord, waar 90 procent van het ontwikkelde landgoed openbaar toegankelijk is geworden.

## 8.4 Kritische succes en faalfactoren

Een eerste belangrijke succesfactor voor het realiseren van woon-recreatiecoalities is de aanwezigheid van een gedreven initiatiefnemer met kennis van inhoudelijke en bestuurlijke zaken en goede contactuele vaardigheden. Dergelijke mensen weten welke stappen nodig zijn en wie ze moeten benaderen. Bovendien moet de initiatiefnemer enigszins kapitaalkrachtig zijn en een lange adem hebben. Functieverandering vergt veel investering in termen van tijd en onderzoeks- en ontwerpkosten. In het algemeen kost het volgens betrokkenen grofweg een á twee jaar en minimaal 50.000 euro om bijvoorbeeld de financiële onderbouwing, ontwerpen en benodigde bodem- en verkeersonderzoeken aan te leveren. Hieraan gerelateerd is ook de houding van decentrale overheden van belang. Woon-recreatiecoalities zijn gebaat bij proactiviteit en flexibiliteit, maar momenteel wordt het beleid in veel gemeenten als afwachtend en reactief gezien (zoals in Paardendorp Velswijk). Gezien het vertegenwoordigen van de belangen van zowel initiatiefnemer als omwonenden, dienen de gemeenten immers een objectief standpunt in te nemen. Deze positie, in combinatie met een gebrek aan capaciteit en ervaring met de materie, remt de voortvarendheid. Ten tweede zijn de coalities afhankelijk van het ontstaan van voldoende vraag naar de woningen en recreatieve voorzieningen die ze aanbieden. Deze vraag zal bovendien voldoende koopkrachtig moeten zijn; buiten wonen in een themadorp is niet voor iedereen weggelegd, hoewel er ook coalities zijn die proberen woningen aan te bieden voor mensen met een kleinere portemonnee (zoals in Paardendorp Velswijk en Knooperf de Veldboer). Vooral wanneer de coalities in dunbevolkte plattelandsgebieden actief zijn, kan het lastig zijn om mensen te bewegen zich daar te vestigen. Ook veranderende economische omstandigheden gedurende de voorbereiding of tijdens het

realisatietraject kunnen als stoorzender fungeren. De huidige economische crisis is daar een goed voorbeeld van.

Een derde succesfactor is de mate waarin in woon-recreatiecoalities verschillende functies en opgaven kunnen worden gekoppeld. Van groot belang is de wijze waarop in het initiatief voor de nieuwe coalitie rekening wordt gehouden met de landschappelijke en natuurlijke omgeving. Wordt de landschapsstructuur ermee verbeterd, is er ecologische meerwaarde? Een dergelijke koppeling doet zich bijvoorbeeld voor in de gevallen waar de te creëren coalitie bijdraagt aan de sanering of herontwikkeling van voormalige productielandschappen, zoals vuilstortplaatsen of zandwinningputten. De overheid is gebaat bij een medefinancier voor het te saneren gebied en de betreffende projectontwikkelaar kan de desbetreffende terreinen relatief goedkoop bemachtigen. Zo is door de juiste verhouding tussen rood en groen of blauw sprake van landschapsontwikkeling en parkaanleg, waarbij het terrein openbaar toegankelijk is en kan bijdragen aan doelstellingen van waterberging of recreatieaanbod. Het politieke argument is dan dat er sprake is van een breder collectief belang.

Een laatste succesfactor is de manier waarop omwonenden bij de coalities worden betrokken. Het is vooral zaak deze partijen zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken. Omwonenden voelen zich bijvoorbeeld overvallen als zij pas bij de terinzagelegging met de ontwerpen worden geconfronteerd. Daarin speelt mee dat de themadorpen vaak als aparte gemeenschappen worden gepresenteerd, waarbij buitenstaanders op afstand worden gehouden door natuurlijke barrières of hekken.

## 8.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt is het structureel aanstellen van een tussenpersoon, of groep van personen, die de organisatie van de coalitie in kwestie kan stroomlijnen. Deze persoon kan bijvoorbeeld voortijdig contact zoeken met de gemeente of de welstandscommissie en uiteindelijke bewoners vroegtijdig ondersteunen in het vinden van de weg naar alle fiscale en subsidieregelingen bij verschillende loketten (zie Vader et al. 2012) en in het opstellen van een beheerplan voor hun landgoed, bijvoorbeeld via een op te zetten Vereniging van Eigenaren.

Ten tweede kunnen de coalities in een vroeger stadium beginnen met het inventariseren en benaderen van potentiële geïnteresseerden. Het lijkt van belang te zijn potentiële gebruikers zo vroeg mogelijk en op een persoonlijke manier te benaderen, zodat ze kunnen

meepraten over de ontwikkelingen, ze met hun wensen of bezwaren het ontwerp vroegtijdig kunnen beïnvloeden en zo enthousiast gemaakt kunnen worden (zie bijvoorbeeld Wittenoord).

Ten derde kan er sterker worden ingezet op functiecombinaties. Het is nu al vaak zo dat woon-recreatiecoalities aan sanering van grond, natuur en landschap of water worden gekoppeld, maar deze situatie zou uitgangspunt kunnen worden. Extra meerwaarde heeft het betrekken van de uiteindelijke nieuwe bewoners bij bijvoorbeeld beheer van natuur en landschap, wat via een Vereniging van Eigenaren wettelijk verankerd kan worden. Hiermee is dergelijk beheer voor lange tijd gegarandeerd. Knooperf de Veldboer en landgoed Wittenoord laten manieren zien waarop dit kan worden geregeld.

Ten slotte kan meer rekening worden gehouden met de omwonenden. Dit kan enerzijds door bijvoorbeeld bovengenoemde tussenpersonen zich hard te laten maken voor het zo snel mogelijk betrekken van omwonenden, waardoor hun bezwaren duidelijker kunnen worden meegewogen. Anderzijds zouden zij zoveel mogelijk toegang kunnen krijgen tot de voorzieningen van de coalitie, zodat ze niet het idee krijgen buitengesloten te worden.

De overheid, vooral de gemeente, kan een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van deze verbeterpunten. Ze kan ten eerste investeren in het aanstellen van goede contactpersonen, bijvoorbeeld door een loket toe te wijzen aan een coalitie. Deze contactpersoon regelt vervolgens alle zaken waarbij de gemeente betrokken is. Daarbij is een flexibele en proactieve houding van belang, evenals kennis van zaken.

Ten tweede kan de overheid sterk inzetten op functiecombinaties. Wanneer de overheid zelf trekker is, kan ze dat expliciet doen, door maatregelen die het collectief belang dienen op te nemen in de uitvoering. Wanneer de overheid alleen faciliteert, kan ze haar medewerking, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, verbinden aan een bepaalde opgave die het maatschappelijk belang dient. Zo kan ze de trekkende projectontwikkelaar een aantal hectaren natuur laten ontwikkelen in ruil voor het recht om de woon-recreatiecoalitie te realiseren.

Ten slotte kan de gemeente potentiële conflicten tussen initiatiefnemers en omwonenden voorkomen of wegnemen door volledige, heldere en tijdige communicatie, bijvoorbeeld over de eigen positie, doelstellingen, toetsingscriteria, toekomstperspectieven en handhaving. Daarbij kan het lonen om bovenlokaal samen te werken. Aangedragen oplossingen variëren van 'Groene Brigades' tot 'reizende kwaliteitsteams' bestaande uit onafhankelijke deskundigen die zich bezighouden met voorlichting en toetsing (zie

bijvoorbeeld Van der Meulen & Dieperink 2011). Het kan waardevol zijn te verkennen in hoeverre de DLG-eenheden die bij provincies worden ingelijfd een dergelijke rol kunnen vervullen.

## 8.6 Praktijkvoorbeeld 1: Knooperv de Veldboer

Knooperv de Veldboer is gelegen op een voormalige agrarische huiskavel in de gemeente Tubbergen. Het betreft een initiatief om op het boerenerv maximaal negen nieuwe woningen te bouwen, ingepast in de oorspronkelijke bebouwing. Mensen die er een woning willen kopen, verplichten zich in hun vrije tijd een deel van het landschap te onderhouden (Arnouts et al. 2012).

### 8.6.1 Kenmerken

Vier actoren staan centraal in de coalitie. Ten eerste is er het architectenbureau dat het concept 'knooperven' heeft uitgedacht. Vervolgens is dit concept omarmd door het Innovatienetwerk, een door de overheid ingestelde duurzaamheidsdenktank. Het Innovatienetwerk heeft de provincie Overijssel en gemeente Tubbergen erbij gehaald. Het is de bedoeling dat uiteindelijk de mensen die op Knooperv de Veldboer komen wonen de coalitie overnemen.

Een knooperv heeft tot doel nieuwe ruimte voor wonen in het buitengebied te creëren en tegelijkertijd nieuwe beheerders te vinden voor natuur en landschap. Het concept is gericht op middelgrote boerenerven waarvan er in de afgelopen jaren veel zijn vrijgekomen. Daarbij realiseert een knooperv enkele nieuwe wooneenheden, in plaats van één. In ruil voor de kans om te wonen in het buitengebied, dienen de nieuwe bewoners natuur en landschap in de omgeving te beheren.

De vier initiatiefnemers leveren samen de benodigde hulpbronnen, dat wil zeggen de inhoudelijke kennis (de ontwikkeling en uitwerking van het concept), de organisatorische kennis, waarbij het gaat om de manier waarop het initiatief wordt ontwikkeld, en geld en mankracht. De gemeente Tubbergen heeft het erf aangekocht en is daardoor risicodragend. Het is de bedoeling dat de uiteindelijke bewoners deze investering terugbetalen. Om hen te ondersteunen is een kenniscentrum ingericht.

De spelregels zijn in belangrijke mate verankerd in formele structuren. De verandering van het bestemmingsplan – het mogelijk maken van meer nieuwe woningen in plaats van één – is essentieel. Provincie en gemeente stellen verder randvoorwaarden aan onder andere de bebouwing en de kwaliteitsimpuls voor natuur en landschap. De verplichtingen voor de nieuwe bewoners worden in een contract met een Vereniging van

Eigenaren vastgelegd en gecontroleerd door de gemeente.

### 8.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Het is nog vroeg om te spreken over prestaties; het erf is namelijk nog niet bewoond. Mocht het lukken om de kavels te verkopen, dan worden drie vliegen in één klap geslagen: natuur en landschap worden er beter van, de economische waarde van de grond en de regio stijgt en voor zowel de nieuwe bewoners als omwonenden neemt de leefbaarheid toe.

Belangrijkste kritische succesfactoren zijn de bevoegdheid van de betrokken partijen die een gedeeld belang hebben, het geloof in het nieuw ontwikkelde concept dat is gebaseerd op gedwongen functiecombinatie, bestuurlijk draagvlak van decentrale overheden en de gedeelde inzet van geld. Ook belangrijk is dat de gemeente Tubbergen proactief heeft gehandeld; ze is bereid geweest de nek uit te steken door geld te investeren en is flexibel geweest met het bestemmingsplan, maar vraagt in ruil daarvoor een bepaald commitment van de nieuwe bewoners. Het succes van de coalitie zal uiteindelijk echter afhangen van het al dan niet aan de man brengen van de verschillende kavels.

### 8.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Knooperv de Veldboer staat in de steigers, waardoor verbeterpunten in de ontwerpfasen niet meer nodig zijn. Het actiever werven van potentiële kopers is wel een verbeterpunt. De overheid kan vooral een rol spelen bij het verder verspreiden van het concept, zodat op meer plaatsen in Nederland knooperven kunnen ontstaan.

## 8.7 Praktijkvoorbeeld 2: Perkpolder

Perkpolder is een project in Hulst, provincie Zeeland. Op een terp bij een voormalig veerplein komt een bastion met 250 woningen, een hotel, conferentiefaciliteiten en een wellnesscentrum. Aan de voet van dit bastion komt een jachthaven. Hieromheen wordt nieuwe natuur aangelegd waarin tevens een golfbaan wordt aangelegd. In het westelijke deel komt verder een krekenslandschap met deeltijdwoningen, in het oosten een schorren- en slikkegebied. In het voorjaar van 2013 is Rijkswaterstaat gestart met de aanleg van de buitendijkse natuurgebieden ([www.perkpolder.nl](http://www.perkpolder.nl)).

### 8.7.1 Kenmerken

De gemeente, provincie en het waterschap zijn vanuit overheidswege de initiatiefnemers, ondersteund door de Europese Unie. Daarnaast is vanaf 2005 in eerste instantie naar samenwerking gezocht met AM en Rabo



Vastgoed, private partners die de coalitie risicodragend konden ontwikkelen. Deze partners zijn later echter vervangen door Hulst aan Zee bv, een bedrijf dat de golfbaan en de ontwikkeling van de woningen ter hand zal nemen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ingrepen in de omgeving, DLG en Staatsbosbeheer zijn zijdelings betrokken. Kritiek komt van het actiecomité Red Onze Polders en van de Stichting De Levende Delta, die proberen een ontpoldering te voorkomen ([www.redonzepolders.nl](http://www.redonzepolders.nl)).

Het doel van Perkpolder is het realiseren van een multifunctioneel kustgebied, waarbij economische en collectieve belangen worden gecombineerd. Dit manifesteert zich in het tegelijkertijd realiseren van kustversterking, waterberging en natuur gecombineerd met woningbouw en recreatie.

De financiële middelen die nodig zijn om de coalitie vorm te geven, worden opgebracht door de betrokken overheden en de private investeerders. Omdat Perkpolder een Europese ComCoast-pilot is, is er geld beschikbaar gesteld via het Interreg III programma.

Verder zijn kennis en capaciteit belangrijke hulpbronnen, bijvoorbeeld om de waterkering aan veiligheidsnormen te laten voldoen, de effecten voor milieu te beperken, de combinatie van vele functies in goede banen te leiden en de benodigde procedures afgerond te krijgen. De tegenstanders gebruiken juridische middelen en traditionele en sociale media om hun standpunten onder de aandacht te brengen.

De belangrijkste spelregels zijn vevat in de plannen die zijn opgesteld om de coalitie te ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, waterkeringen of stedenbouwkunde. Daarnaast is de PPS-constructie van belang waarmee de samenwerking tussen de betrokken overheden en de private investeerders is gewaarborgd.

### 8.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Hoewel het initiatief veel vertraging heeft opgelopen en nog niet is gerealiseerd, levert het vanuit economisch oogpunt enkele voordelen op. Zo is er extra werkgelegenheid en zijn diverse ondernemers en kapitaalkrachtige bewoners aangetrokken. Daarnaast zal voor zowel de nieuwe bewoners als omwonenden de leefbaarheid toenemen. Over de eventuele effecten op de natuurlijke kwaliteit in de directe omgeving bestaat discussie. Enerzijds wordt nieuwe natuur gerealiseerd, anderzijds stellen betrokkenen dat de huidige natuur schade lijdt, bijvoorbeeld door extra erosie (Lases 2011). Het vanaf het begin gezochte brede draagvlak onder publieke en private partijen is een belangrijke succesfactor achter de gestage ontwikkeling van het plan. Dit uit zich ook in de uitvoering, waarbij de diverse partijen zich in het projectbureau aan Perkpolder hebben verbonden. Tegelijkertijd zorgt deze aanpak voor een krachtige tegenbeweging van mondige burgers.

Bovendien heeft het plan in financiële zin veel tegenslag gekend, onder andere omdat het vanwege de crisis lastig is geweest voldoende investeringen aan te trekken. De tijd zal uitwijzen in hoeverre het plan daadwerkelijk volgens oorspronkelijke planning en ontwerp zal worden opgeleverd. Een eventuele mislukking zou een financiële strop zijn voor alle betrokkenen.

### 8.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Transparante en tijdige communicatie is in een project dat zo'n groot gebied beslaat en zoveel bewoners raakt van groot belang. Het opzetten van een projectbureau dat als loket kan fungeren is hierin een goede zet geweest, evenals het faseren van de uitvoering. Niettemin zien omwonenden zich geconfronteerd met vertragingen en planwijzigingen, waarbij de vraag is in hoeverre daaruit voortvloeiende onzekerheden, zonder compensatie, op bijvoorbeeld ondernemers mogen worden afgewenteld. Openstaan voor deze dialoog kan weerstand van burgers voorkomen.

## 8.8 Praktijkvoorbeeld 3: Paardendorp Velswijk

Rondom het Gelderse kerkdorp Velswijk liggen enkele grote agrarische bedrijven. Wegens nieuwe milieueichtlijnen die per 2013 zijn ingegaan, heeft een van de plaatselijke boeren in 2008 besloten zijn bedrijfsvoering te beëindigen. Op een van zijn locaties, waar nu nog stallen staan, wil hij een paardendorp ontwikkelen.

### 8.8.1 Kenmerken

De boer in kwestie is zelf de belangrijkste actor. Hij heeft adviesbureau 't Bonte Paard ingeschakeld om het hele proces te organiseren. De gemeente Bronckhorst is betrokken om de ontwikkelingen te begeleiden en te ondersteunen, onder andere via de welstandscommissie. Mensen die in Paardendorp Velswijk willen wonen en werken melden zich aan. Aan omwonenden is gevraagd om naar aanleiding van negatieve reacties op een eerste versie van de plannen in het vervolg mee te denken. De coalitie kent verschillende doelstellingen. Het te ontwikkelen paardendorp is de belangrijkste. Het gaat om veertien woningen, plus een ruitersportcentrum met onder andere een hoefsmid. De initiatiefnemer wil hiermee woonruimte, ook voor starters uit de regio, en een mooie voorziening voor de streek neerzetten. Daarnaast is het saneren van de agrarische complexen van de initiatiefnemer een belangrijk doel. Dit wordt gefinancierd met een deel van de opbrengsten van het paardendorp.

Een eerste belangrijke hulpbron is de grondpositie van de initiatiefnemer, die bovendien de bouwrechten op zijn locaties in handen heeft. Verder is er kapitaal nodig om de benodigde investeringen te kunnen realiseren. Van belang is ook de kennis en capaciteit die nodig is om tot een adequaat plan en het doorlopen van het proces te komen. Deze hulpbronnen worden betrokken bij het bovengenoemde adviesbureau.

De formele procedures die bij de ontwikkeling van de coalitie moeten worden gevolgd, zijn de belangrijkste spelregels. De provinciale ruimte-voor-ruimteregeling faciliteert de herontwikkeling van de agrarische opstallen. Informele ontwikkelingen, zoals keukentafelgesprekken met omwonenden, blijken belangrijk voor de voortgang.

### 8.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

In eerste instantie levert de coalitie vooral economische voordelen op, zowel voor de initiatiefnemer die woningen kan verkopen, als voor de gemeente die nieuwe inwoners aantrekt en nieuwe werkgelegenheid ziet ontstaan. Daarnaast neemt ook de leefbaarheid in de omgeving toe vanwege de nieuw gerealiseerde recreatieve voorzieningen en grotere toegankelijkheid van de directe omgeving. Aanvankelijke bezwaren van bewoners zijn verwerkt. Ten slotte is ook gezorgd voor een goede landschappelijke inpassing.

Een eerste belangrijke kritische succesfactor is de aanwezigheid van een initiatiefnemer met een goed en vernieuwend idee, voldoende financiële armslag en een lange adem. Bovendien zijn het bezit van (agrarisch) vastgoed en de aanwezigheid van een regeling die de herontwikkeling daarvan mogelijk maakt van belang. De belangrijkste succesfactor is echter de aanwezigheid van een goede adviseur. Deze persoon heeft gedurende het gehele proces contact gehouden met alle betrokkenen, vooral omwonenden. Daardoor is een belangrijk deel van de oorspronkelijke weerstand weggenomen. De adviseur heeft verder kennis van de regelgeving, en dat is nodig om de ingewikkelde procedures te doorlopen die nodig zijn om tot realisatie van de coalitie te komen. Daarnaast heeft hij reacties van omwonenden verwerkt, vergunningen geregeld en contact onderhouden met de welstandscommissie.

### 8.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een belangrijk verbeterpunt dat betrokkenen aanhalen is verdere stroomlijning van het proces. Bovendien is er behoefte aan duidelijke richtlijnen en meer daadkracht om het proces af te ronden. Daarbij wordt vooral naar de gemeente gekeken. Die krijgt van betrokkenen het advies niet langer bang te zijn dat de belangen van verschillende partijen kunnen botsen, maar juist goed te luisteren naar de verschillende argumenten om tot een oplossing te

komen waar iedereen zich in kan vinden. Een onafhankelijk regionaal opererend kwaliteitsteam kan dit ondersteunen.

## 8.9 Praktijkvoorbeeld 4: Landgoed Wittenoord

In Renswoude, gelegen in de Gelderse vallei, is op voormalige agrarische grond het nieuwe landgoed Wittenoord aangelegd. Het bestaat uit vijf percelen van elk vijf hectare. Elke wooneenheid heeft haar eigen karakteristieke uitstraling, waarbij goed gelet is op inpassing in de omgeving ([www.landgoed-wittenoord.nl](http://www.landgoed-wittenoord.nl)).

### 8.9.1 Kenmerken

Initiatiefnemer van de coalitie is projectontwikkelaar AM (onderdeel van de Koninklijke BAM groep). Deze regelde via de gemeente de benodigde toestemming om het initiatief te ontwikkelen, maar het lukte in vier jaar tijd niet om de vijf kavels te verkopen. In 2008 schafte degene die een van de kavels had gekocht ook de resterende vier kavels aan, om ze zelf aan de man te brengen. Dat is succesvol verlopen, waardoor er momenteel vijf bewoners zijn, verenigd in de Stichting Beheer Landgoed Wittenoord.

Het oorspronkelijke doel van de coalitie was het realiseren van luxe woningen in een landelijke omgeving. Later is daar de doelstelling bij gekomen om natuur te ontwikkelen en voor langere tijd te beheren. Een nevensdoel is het toelaten van recreanten, die tot het grootste deel van het landgoed vrij toegang hebben. De 25 hectare grond van het landgoed is de belangrijkste hulpbron. Projectontwikkelaar AM heeft de grond aangekocht en vervolgens ook de inrichting van het landgoed bekostigd en de capaciteit geleverd die nodig was voor het doorlopen van de benodigde procedures. De eerste bewoner heeft daarna de investering gedaan het landgoed over te nemen. Hij heeft vervolgens vooral zijn overtuigingskracht en een goed netwerk ingezet om andere bewoners te vinden, die zijn investering hebben terugbetaald. De stichting die momenteel het landgoed beheert, heeft bij aanvang een budget van circa 2,5 ton meegekregen, opgebracht door de kavelverkoop. Belangrijke formele spelregels zijn de gemeentelijke procedures waaraan moest worden voldaan om een landgoed te mogen ontwikkelen en een regeling uit de Natuurschoonwet, waarbij landgoedeigenaren fiscale voordelen krijgen als ze hun gebieden openstellen voor bezoekers. Daarnaast is de provinciale ruimte-voor-ruimteregeling belangrijk geweest, omdat deze regeling de bouwtitel in het buitengebied heeft opgeleverd. Ook de provinciale landgoederenregeling is van belang, waarmee de provincie het bouwen van nieuwe woningen in het buitengebied heeft gekoppeld aan stevige

kwaliteitseisen. Op het moment van schrijven levert de stichting die het landgoed beheert de belangrijkste spelregels.

### 8.9.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De coalitie heeft op zowel economisch en ecologisch als maatschappelijk terrein wat opgeleverd. Hoewel met het uit productie nemen van landbouwgrond werkgelegenheid verloren is gegaan, is dat gecompenseerd door de toegenomen grondwaarde en nieuwe kapitaalkrachtige bewoners. Verder is in totaal 22,5 hectare nieuwe natuur gerealiseerd en is de Grebbeliniedijk over 650 meter hersteld en teruggebracht als cultuurhistorisch element. Dit is mede gefinancierd door 2,5 hectare hoogwaardige woonbebouwing. Ook wordt het landgoed goed benut door bewoners en recreanten.

Belangrijke succesfactoren zijn de aanpak van de eerste bewoner en de ondersteuning door de speciaal daartoe opgerichte Stichting Beheer Landgoed Wittenoord. Via deze stichting is de individuele bewoners veel regelwerk, zoals het aanvragen van de NSW-status, uit handen genomen en zijn gezamenlijke afspraken en spelregels van de eigenaren vastgelegd. Daarnaast is de ruimte die de provincie via haar regelgeving heeft geschapen om tot realisatie van het landgoed te komen essentieel geweest.

### 8.9.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Het landgoed is inmiddels aangelegd, waardoor concrete verbeterpunten niet aan de orde zijn. Bij het in het vervolg ontwikkelen van een dergelijk initiatief is het van belang om geïnteresseerde potentiële kopers vroegtijdig van informatie te voorzien of te ondersteunen bij het nakomen van de verplichtingen die met het wonen op een landgoed gepaard gaan. Overheden kunnen een bijdrage leveren aan het delen van kennis en organisatorische ervaring – ze beschikken bijvoorbeeld over blauwdrukken van bestaande stichtingen of Verenigingen van Eigenaren.



# Coalities in de zorgsector

- Zorgcoalities creëren werkgelegenheid op het platteland, zowel in de zorg als daaraan gerelateerde bedrijvigheid, zoals vervoer of schoonmaak. Bovendien geven zorgverleners een nieuwe invulling aan voormalig agrarische bebouwing en vergroten ze het draagvlak voor voorzieningen in het landelijk gebied. Verbeteringen in de natuurlijke kwaliteit of het landschap komen vooralsnog niet automatisch tot stand.
- Zorgcoalities kunnen verder groeien omdat de vraag toeneemt en diversifieert door de vergrijzing en door de verbreding van cure en care naar wellness. Bovendien kan het aanbod toenemen, omdat de zorg extramuraliseert en boeren mogelijkheden zoeken om hun activiteiten te verbreden. Wel lopen nieuwe zorginitiatieven aan tegen bezwaren van omwonenden en knellende procedures voor vergunningverlening. Ook ervaren de coalities problemen bij het opzetten van een gezond verdienmodel. Zo is het niet goed mogelijk om investeerders van buiten aan te trekken zolang winstuitkering in de zorg niet mogelijk is. En zijn patiëntgebonden budgetten niet zomaar in te zetten voor landschapsbeheer.
- De overheid kan deze knelpunten wegnemen door te leren van succesvolle initiatieven, zelf minder weifelend op te treden, de schotten tussen beleid voor zorg en landbouw aan te pakken en de regels en procedures te vereenvoudigen en te flexibiliseren. Zo zou het mogelijk kunnen worden om winsten in de zorg uit te keren. Zorgaanbieders op het platteland kunnen sterker hun positie bepalen binnen de Wet

maatschappelijke ondersteuning (WMO) bij de gemeente.

## 9.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

In dit hoofdstuk staan coalities in de zorgsector, oftewel zorgcoalities, centraal. Een dergelijke coalitie is gericht op het aanbieden van bepaalde vormen van verzorging die zich onderscheiden van reguliere zorg, omdat de initiatiefnemers een combinatie van elkaar versterkende activiteiten ontplooiën in de zorg, landbouw en/of recreatie. Bovendien wordt zorg niet alleen opgevat als genezing van een bepaalde aandoening (*cure*), maar ook als preventieve maatregel (*care*), of zelfs als iets recreatiefs (*wellness*). Ook stervensbegeleiding en uitvaartverzorging kunnen onderwerp zijn van een zorgcoalitie. Hiermee willen degenen die een zorgcoalitie op het platteland aanbieden beter inspelen op de behoeften van, onder anderen, patiënten en recreanten en een groter zorgaanbod leveren. Uiteindelijk leveren zorgcoalities dus nieuwe plattelandsvoorzieningen op. Economische versterking en verbetering van de landschappelijke kwaliteit kunnen als belangrijke nevendoelen worden meegekoppeld (Horlings & Haarmann 2008). Vooralsnog zijn Nederlandse zorgcoalities op het platteland vooral lokaal en kleinschalig georganiseerd; het gaat bijvoorbeeld om zorgboerderijen of landgoederen waarbij de coalitie het schaalniveau van één

bedrijf niet overstijgt. De coalities omvatten daarbij maximaal ongeveer 15 hectare grond. Het aantal zorgcoalities is in de afgelopen jaren snel gestegen; zo waren er in 2009 bijna 1.100 zorgboerderijen, een vervijfvoudiging in vergelijking met het jaar 2000 ([www.landbouwzorg.nl](http://www.landbouwzorg.nl)). Hoeveel zorglandgoederen er zijn, is niet bekend. Er bestaat nog geen meer overkoepelende zorgcoalitie, waarbij verschillende partijen samenwerken om een netwerk van lokale zorgcoalities aan te bieden. Regionale zorgnetwerken zijn wel in opkomst. Deze maken vooralsnog voornamelijk gebruik van het aanwezige landschap zonder daar zelf als onderdeel van de bedrijfsvoering verantwoordelijkheid voor te nemen (Bos et al. 2011).

Zorgcoalities staan voor de uitdaging om tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag naar zorggerelateerde diensten in het landelijk gebied. Die ontstaat door de landelijke tendens tot extramuralisering – het verlenen van zorg buiten de muren van een klassieke instelling om –, en door het feit dat steeds meer patiëntengroepen baat hebben bij een groene omgeving (Berkhout & Van Bruchem 2011; Steenbekkers et al. 2008). Hiermee kunnen ze de leefbaarheid van het platteland verhogen. Bovendien kan een zorgcoalitie, zeker wanneer er op regionaal niveau wordt samengewerkt, de plattelandseconomie een nieuwe impuls geven; het verlenen van zorg kan bijvoorbeeld voor boeren een nieuwe bron van inkomsten zijn. Het is daarbij wel zaak dat het ontwikkelen van nieuwe zorgcoalities niet ten koste gaat van de natuurlijke kwaliteit. Om dit te voorkomen, zouden dergelijke coalities expliciet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor natuur en landschap in hun omgeving.

## 9.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

### Nieuwe zorgaanbieders staan centraal

Een eerste belangrijke groep actoren bestaat uit degenen die een initiatief op het gebied van zorg in het buitengebied willen organiseren. Het gaat vooral om partijen die reeds in het buitengebied actief zijn en op zoek zijn naar een manier om hun inkomsten te bestendigen, zoals agrariërs of recreatieondernemers, maar ook natuurorganisaties. Daarnaast zijn er investeerders die leegstaande agrarische erven aankopen om een coalitie op te zetten (zie bijvoorbeeld [www.arenborghoeve.nl](http://www.arenborghoeve.nl)). Het kan ook zo zijn dat deze partijen samen gaan werken door hun faciliteiten of activiteiten aan elkaar te koppelen. Verder zijn er actoren die de belangen van de zorgaanbieders op

het platteland vertegenwoordigen. Een voorbeeld is de Federatie Landbouw en Zorg, met provinciale afdelingen waarin zorgboeren zijn verenigd ([www.landbouwzorg.nl](http://www.landbouwzorg.nl)). Ten slotte zijn er adviseurs die zich richten op partijen die overwegen zorg aan te bieden (Bergvelt & Van Rossum 2009).

Veel aanbieders denken als ondernemers; ze willen door het aanbieden van voorzieningen een (aanvullend) inkomen realiseren. Daarnaast zijn er aanbieders van zorgcoalities die hun activiteiten op het platteland koppelen aan de zorg voor natuur en landschap. Enerzijds zijn dat agrariërs of landgoedeigenaren die in natuurbeheer een extra bron van inkomsten zien. Anderzijds zijn er zorgverleners die de positieve invloed van groen op gezondheid willen benutten.

De belangrijkste hulpbronnen zijn vastgoed en grond in een groene en rustige omgeving. Daarnaast is het te leveren zorgaanbod een belangrijke hulpbron. Het gaat dan om de inzet van voldoende gediplomeerde arbeidskrachten, maar ook om bijvoorbeeld een afwisselend en heilzaam activiteitenprogramma. Het totaalplaatje hiervan bepaalt in hoeverre de coalitie aantrekkelijk is voor patiënten. Hieraan gekoppeld zijn het geld, de capaciteit en de kennis die nodig zijn om het aanbod in kwestie te kunnen realiseren. Te denken valt aan investeringen in onroerend goed of het inhuren van personeel of activiteitenaanbieders.

### Patiëntengroepen dienen zich aan, zorgverzekeraars zijn enthousiast

Twee andere belangrijke groepen zijn patiënten en hun verenigingen en zorgverzekeraars. De eerstgenoemde groep is in potentie erg groot; er zijn steeds meer mensen die zorg op het platteland zouden willen krijgen. Bovendien zijn er steeds meer mensen die zelf willen regelen waar ze worden verzorgd, zeker nu ze vaker zelf de rekening krijgen voorgeschoteld. Zorgverzekeraars bepalen uiteindelijk welke vormen van zorg worden vergoed en welke niet.

Het doel van de patiënten(verenigingen) en de zorgverzekeraars is het realiseren van zo goed mogelijke zorg in een omgeving waar mensen zich prettig voelen en snel herstellen. Een zorgcoalitie in de buurt kan bovendien betekenen dat patiënten de eigen regio niet hoeven te verlaten wanneer ze zorg nodig hebben. De zorgverzekeraars zien de nieuwe zorgcoalities op het platteland dan ook als een kans om hun clientèle een gevarieerder palet aan zorgvoorzieningen te bieden, dat bovendien dicht bij de patiënt is georganiseerd. De belangrijkste hulpbron die patiënten tot hun beschikking hebben, is de eigen keuzevrijheid, waarmee ze tot op zekere hoogte kunnen bepalen welke zorg ze graag willen ontvangen. Omdat het aanbod van zorg steeds meer diversifieert (Van Otterdijk 2011), valt er ook daadwerkelijk wat te kiezen. Verder vertegenwoordigt de

groep een grote financiële potentie, of patiënten de zorg nu uiteindelijk zelf moeten betalen of niet. De belangrijkste hulpbron die zorgverzekeraars tot hun beschikking hebben, is hun inkoopmacht. Bovendien hebben ze de mogelijkheid om concentratie, kwaliteit en bereikbaarheid van zorg te bevorderen. Hierdoor kunnen ze grote invloed uitoefenen op het aanbod van de zorgcoalities.

#### **Omwonenden kunnen sceptisch zijn**

Omwonenden vormen een volgende groep die van belang is. Hoewel veel inwoners van plattelandsgemeenten het prima vinden dat er zorgcoalities in hun omgeving ontstaan, zijn er ook mensen die niet zitten te wachten op een zorginstelling in hun achtertuin, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de komst van psychiatrische patiënten. In dat geval kunnen omwonenden zich verzetten tegen de komst van een coalitie (bijvoorbeeld Linge's Zorglandgoed). Ze vrezen vaak de overlast die patiënten kunnen veroorzaken. Ook komt het voor dat mensen zich verzetten tegen potentiële aantasting van natuur en landschap. Omwonenden die bezwaar maken tegen de komst van een coalitie, beroepen zich vooral op formele procedures waarmee ze bijvoorbeeld een verleende vergunning of bestemmingsplanwijziging kunnen aanvechten.

#### **Gemeenten zien nieuwe mogelijkheden**

De overheid speelt vooral een rol via gemeenten en provincies. Haar betrokkenheid uit zich vooral bij het al dan niet goedkeuren van de ontwikkeling van een initiatief. Zo dient een boer die zorg wil aanbieden een wijziging van het bestemmingsplan aan te vragen bij de gemeente. Een eventuele wijziging moet ook door de provincie worden goedgekeurd. Er zijn ook lokale overheden die zich doelbewust inzetten voor de komst van zorgcoalities, als strategie om de eigen gemeente op de kaart te zetten.

Voor gemeenten kunnen zorgcoalities zowel een economisch als een maatschappelijk doel dienen; de regionale economie kan worden versterkt doordat er bijvoorbeeld werkgelegenheid bij komt, en de leefbaarheid wordt vergroot vanwege de toename van het aantal voorzieningen. Wanneer bijvoorbeeld ouderen in hun eigen plattelandsgemeente kunnen worden verzorgd, vergroot dat de aantrekkingskracht van de betreffende gemeente. Een voorbeeld daarvan is het programma *Leven in het Dorp*, opgezet in de gemeente Peel en Maas (Gemeente Peel en Maas 2011). Tegelijkertijd vertegenwoordigen gemeentebestuurders alle inwoners, dus ook degenen die bezwaar hebben tegen de komst van een zorgcoalitie. De afweging van economische en ruimtelijke belangen kan moeilijk zijn. De formele bureaucratische procedures zijn de belangrijkste hulpbronnen waarop de decentrale

overheden zich beroepen. Via dergelijke procedures bepalen zij of een coalitie zich kan ontwikkelen, en zo ja, hoe dan precies. Om dit goed te doen, zijn tevens kennis en capaciteit nodig.

#### **Interacties en spelregels**

Op het niveau van individuele zorgcoalities is vooral de formele gemeentelijke regelgeving de belangrijkste spelregel. Daarbij geldt dat voor een zorgbestemming andere criteria van kracht zijn dan voor een landbouw- of recreatiebestemming. Zo is een zorgboer volgens de *Arbowet* verplicht een *Risico Inventarisatie en Evaluatie* op te stellen indien derden werkzaamheden op zijn bedrijf verrichten (zie [www.landbouwzorg.nl](http://www.landbouwzorg.nl)). Gemeenten toetsen daarom de plannen van zorgaanbieders aan de hand van hun bestemmingsplan en zijn bevoegd om de benodigde vergunningen te verlenen. Hierover overleggen ze met de initiatiefnemers. Eventuele wijzigingen van het bestemmingsplan en verleende vergunningen kunnen dan zoals gezegd weer worden aangevochten door burgers die zich verzetten tegen de komst van een nieuwe zorgcoalitie. Hierdoor kan op lokaal niveau een interactief planproces ontstaan. Op een schaalniveau dat de losse coalities overstijgt, staan de belangrijkste spelregels nog veelal ter discussie. Het gaat dan vooral om regels die de interactie tussen aanbieders, verzekeraars en patiënten (verenigingen) in goede banen moeten leiden. Enerzijds zijn er discussies tussen deze partijen onderling. Zo probeert de Federatie Landbouw en Zorg voor haar leden een kwaliteitskeurmerk op te zetten, zodat zij onder andere in aanmerking blijven komen voor besteding van het persoonsgebonden budget (PGB). Zorgverzekeraars zullen op hun beurt hun positie moeten bepalen in het palet van cure, care en wellness: verdienen preventieve behandelingen ook vergoeding, en bij welke aanbieders wel of niet? Aanbieders onderhandelen met zorgverzekeraars over wat zij leveren en betaald krijgen. Zo gaan de verzekeraars, aanbieders en patiëntenorganisaties op zoek naar kostenbesparende manieren van zorgverlening, waarbij verschillende partijen steeds vaker in samenwerking lokaal zorg aanbieden (Bos et al. 2011).

### **9.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland**

#### **Planet**

Zorgcoalities kunnen een negatief effect hebben op de natuurlijke kwaliteit van hun omgeving, bijvoorbeeld door nieuwbouw van patiëntenverblijven. Een combinatie van het organiseren van een zorgcoalitie met het versterken van natuur en landschap ligt echter voor



de hand, omdat de zorgcoalities erbij zijn gebaat hun omgeving groen en rustig te houden. Ze kunnen bovendien patiënten inzetten om natuur en landschap te onderhouden. Hierdoor ontstaat bovendien tevens meer draagvlak voor dergelijke beheeractiviteiten.

Tot op heden lijkt het er echter op dat nog maar weinig coalities daadwerkelijk een expliciete link leggen met het verbeteren van de natuurlijke kwaliteit van hun omgeving. Zorgaanbieders zijn vooral gericht op het bevorderen van welzijn en gezondheid van hun cliënten, waaraan natuurontwikkeling en beheer impliciet bijdraagt.

Uitzondering hierop vormen de natuurbegraafplaatsen, ingericht door terreinbeherende organisaties die de grafexploitatie benutten om hun kernactiviteiten op het gebied van natuur en landschap te bekostigen.

Verder kunnen zorgcoalities verlies van agrarisch erfgoed voorkomen, doordat bijvoorbeeld waardevolle boerenerven die worden verlaten een nieuwe bestemming krijgen, als vestigingsplaats voor nieuwe niet-agrarische activiteiten (zoals Zorglandgoed Laagduurswoude; Daalhuizen 2004). In zorgcoalities krijgt deze vrijkomende, mogelijk historische bebouwing een eigentijds gebruik. De kunst is dan wel om de juiste balans te vinden tussen behoud van oude landschapselementen en de ontwikkeling van nieuw en eigentijds landschap.

Net als bij woon-recreatiecoalities (zie hoofdstuk 8) kan het toelaten van nieuwe bebouwing voor zorgvoorzieningen het begin zijn van een hellend vlak: er komt uitbreiding van de bebouwing, omdat de voorziening dat vraagt, of er komt nog meer nieuwe bebouwing bij, er ligt immers een precedent, er is een nieuwe trend in gang gezet. Het is van belang dit scherp in de gaten te houden. Dit stelt wel eisen aan de capaciteit van plattelandsgemeenten.

### Profit

Met het ontwikkelen van zorgcoalities kan het Nederlandse platteland een belangrijke economische impuls krijgen. Door in te spelen op de vraag naar zorgaanbod in de buurt en dat te combineren met een groene, rustige omgeving kunnen ondernemers een gat in de markt aanboren, helemaal wanneer ze het cureaspect kunnen uitbreiden met care en wellness (zie hiervoor).

Vooral voor de agrarische sector kunnen zorgcoalities aantrekkelijk zijn. Enerzijds biedt het boeren een opening voor de overstap naar multifunctionele landbouw. Door zorg als nevenactiviteit verdeelt de agrariër zijn inkomen over meerdere bronnen, waardoor het bedrijf aan robuustheid kan winnen. Anderzijds kan hergebruik van boerderijen en het afstoten van bijbehorende grond de mogelijkheid tot schaalvergroting voor omringende agrariërs verruimen.

Ook op andere manieren kan de ontwikkeling van zorgcoalities economisch gunstig zijn. Zo gaat de werkgelegenheid waarschijnlijk omhoog, ontstaat er een grotere vraag naar diensten en producten van lokale toeleveranciers en besteden mensen die van buiten de regio in kwestie komen hun geld in het gebied waar ze verblijven. Bovendien ontwikkelen ze een band met dit gebied, waardoor ze op een later tijdstip eventueel terugkomen.

Ten slotte kunnen zorgcoalities, wanneer de activiteiten die er plaatsvinden expliciet worden gekoppeld aan het onderhoud van natuur en landschap, voor een kostenbesparing zorgen. Zorgaanbieders kunnen de kwaliteit van zorg verhogen door patiënten in het groen te laten werken, terwijl het werk dat deze mensen doen niet langer door een betaalde kracht hoeft te worden gedaan.

### People

Zorgcoalities kunnen een positief effect hebben op de leefbaarheid van het gebied waarin ze zich bevinden. Ze bieden immers extra voorzieningen voor mensen binnen en buiten hun directe omgeving. In het buitenland zijn dan ook veel regio's die zich ermee afficheren, zoals Davos of de Duitse badplaatsen. Ook in Nederland zijn er regio's die hiermee aan de slag gaan, bijvoorbeeld de Helende Heuvels van Limburg (Horlings & Haarmann 2008).

Bovendien kunnen agrariërs die hun bedrijf besluiten te verbreden met het aanbieden van zorg baat hebben bij een imagoverbetering. De maatschappelijke waardering voor agrariërs met verbrede bedrijfsvoering (Di Iacovo & O'Connor 2009), kan tegenwicht bieden aan het negatieve imago van boeren als gevolg van de associatie met grootschalige monoculturen of bio-industrie. Hoe omwonenden overigens de ontwikkeling van zorgcoalities zullen ervaren, hangt sterk samen met de manier waarop nieuwe functies worden ingepast in het bestaande landschap, de mate waarin de landschappen toegankelijk zijn voor iedereen en de mate waarin ze aansluiten bij de regionale recreatiebehoefte. Omwonenden zullen overtuigd moeten raken van de meerwaarde van een zorgcoalitie; als ze dat niet doen, is de kans op weerstand groot.

## 9.4 Kritische succesfactoren

Een eerste kritische succesfactor is de daadkracht van de initiatiefnemer en gemeente. Er moeten veel zaken worden geregeld, bijvoorbeeld een functiewijziging in het bestemmingsplan. Verder zijn er vergunningen nodig en is de aanwezigheid van gediplomeerde arbeidskrachten vereist (zie ook Berkhout & Van Bruchem 2011: 110; Termaat 2010). Ook moet er rekening worden gehouden

met allerlei verordeningen (bijvoorbeeld het Besluit Hygiëne). Aanvragen voor vergunningen moeten bij verschillende loketten worden ingediend en vragen ook om aanvullende informatie van verschillende aard (zie ook Vader et al. 2012). Zelfs als gemeenten de zorgcoalitie als een impuls voor de werkgelegenheid, het landschap en de zorgverlening beschouwen, zal het veel tijd, moeite en geld kosten voor alle wijzigings- en vergunningprocedures zijn afgehandeld.

Een volgende hieraan gerelateerde kritische succesfactor is de mate waarin de aanbieders van de zorgcoalities zich goed voorbereiden. Ze dienen bijvoorbeeld aan te sluiten bij de vraag die er is, ze moeten hun product goed in de markt zetten en inspelen op de al aanwezige gemeenschapszin. Dat kan ook de locatiekeuze beïnvloeden. Er moet niet alleen draagvlak zijn voor de voorziening, maar ook voor de plek. Bovendien moeten ze er rekening mee houden dat landbouwactiviteiten en zorgverlening twee verschillende takken van sport zijn, met verschillende regels.

Ten derde is ook de mate waarin de aanbieders de ontwikkeling van hun ondernemingen op een meer overkoepelend niveau afstemmen van belang. Het gaat dan vooral om samenwerking met zorgverzekeraars, patiëntenverenigingen en de WMO-consulent. Een goede afstemming met de zorgverzekeraars en WMO-consulent is nodig om duidelijkheid te scheppen over zorgaanbod dat al dan niet wordt vergoed. Contact met patiëntenverenigingen is van belang om adequaat in te spelen op de behoeften van degenen die de aangeboden zorg daadwerkelijk gaan afnemen.

Tot slotte is ook op meer lokaal niveau samenwerking tussen betrokkenen noodzakelijk. Aanbieders dienen goed op de hoogte te zijn van het beleid van de gemeente waarin ze actief zijn. Contacten met de gemeente zijn van belang bij de vergunningaanvragen en eventuele bestemmingsplanwijzigingen. Ook is het van belang dat gemeenten in een vroeg stadium de dialoog aangaan met hun inwoners, om duidelijk te maken dat er eventueel een zorginstelling in de omgeving gevestigd gaat worden. Wanneer dit niet gebeurt, kunnen omwonenden zich gaan verzetten, wat niet alleen tot grote vertragingen kan leiden (zoals bij Linge's Zorglandgoed), maar ook tot een slecht imago van de nieuwe voorziening als die eenmaal is aangelegd.

## 9.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt is het wegnemen van eventuele belemmeringen. Belangrijkste voorbeeld is het verbod op het uitkeren van winst in de zorgsector, maar ook de

complexiteit van regelgeving waarmee individuele aanbieders zich zien geconfronteerd.

Ten tweede zouden individuele zorgcoalities verder kunnen professionaliseren. Het gaat dan vooral om een betere voorbereiding en het zoeken naar de meerwaarde van samenwerking. Een internationale vergelijking laat zien hoe in verschillende andere landen reeds kansen worden benut voor onder andere samenwerking tussen eerste en tweede lijn, zorg terug in de buurt, investeringen in e-health, meer transparantie over kwaliteit, en een toename van privaat en commercieel aanbod (Bos et al. 2011).

Ten derde kunnen zorgcoalities het niveau van individuele bedrijfsvoering ontstijgen door op een hoger schaalniveau samen te werken, bijvoorbeeld per regio. Als zorgaanbieders met elkaar en met andere ondernemers in hun omgeving samenwerken, kunnen er clusters van zorgaanbod ontstaan. Dit is interessant vanuit kostenbesparingsperspectief. Ook kunnen ondernemers gezamenlijk een nog completer zorgaanbod verzorgen en tegelijkertijd van elkaar leren. Ten slotte kan het realiseren van zorgcoalities beter ruimtelijk worden ingepast in het bestaande landschap, al dan niet gepaard gaande met investeringen in natuur en landschap. Dit is niet alleen van belang voor de uitstraling van de coalitie in kwestie, het kan bijvoorbeeld ook voorkomen dat omwonenden protest aantekenen tegen eventuele aantasting van hun directe leefomgeving.

Bij het realiseren van deze verbeterpunten is een belangrijke rol voor de overheid weggelegd. Lokale overheden kunnen zich minder weifelend opstellen. Op dit moment is de gemeente terughoudend met het ondersteunen van nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied. Dit komt meestal omdat vooral bij kleine gemeenten de juiste expertise niet aanwezig is om alle procedurele zaken adequaat af te handelen. Daardoor zijn gemeenten bang om fouten te maken en gaan ze risicomijdend gedrag vertonen. Gemeenten verkeren immers in de patstelling dat zij zowel de innovatieve ondernemers als de behoudende burgers vertegenwoordigen.

De Rijksoverheid staat vooral aan de lat om de onoverzichtelijke regelgeving die geldt bij het opzetten van een zorgcoalitie aan te passen. Bovendien kan het Rijk het voor investeerders aantrekkelijker maken om een zorgcoalitie te ontwikkelen. De eerste stappen daartoe zijn inmiddels gezet. De overheid is voornemens om met ingang van 2013 onder voorwaarden winstuitkering mogelijk te maken (Bos et al. 2011). Zorgcoalities zouden onder deze versoepeling kunnen vallen. Ook is de versmelting van de eerste- en tweedelijnszorg met een verbreding naar wellness in gang gezet, wat de toetreding van private investeerders verder zal stimuleren (Bos et al. 2011).

Een onafhankelijk door de overheid ingericht ‘rondreizend’ kwaliteitsteam kan soelaas bieden. Zo’n kwaliteitsteam kan vanuit provinciaal of rijksniveau worden geïnitieerd. Het team moet kennis hebben over de te volgen procedures, maar ook over architectuur en landschapsinrichting. Hiermee kan het gemeenten ondersteunen. Een andere optie is het opzetten van een regiekamer, naar het voorbeeld van enkele gemeenten in Overijssel, zoals Doetinchem. In deze regiekamer zit een multidisciplinaire expertgroep, die de aanvragen in relatief korte tijd afhandelt en begeleidt.

## 9.6 Praktijkvoorbeeld 1: Natuurbegraafplaatsen

In Nederland is het fenomeen van de natuurbegraafplaats in opkomst. Het betreft de unieke mogelijkheid om in de al dan niet nieuw aan te leggen natuur een laatste rustplaats te krijgen. In mei 2012 zijn er zes plaatsen waar natuurbegraven mogelijk is, onder andere in Hoog Soeren, Venlo, Venray en St. Odiliënberg. Laatstgenoemde begraafplaats, Bergerbos, is ruim 6,5 hectare groot en is in 2003 geopend.

### 9.6.1 Kenmerken

Het initiatief tot het aanleggen van de natuurbegraafplaats komt in verreweg de meeste gevallen van mensen of organisaties die een natuurterrein bezitten, meestal landgoedeigenaren, natuurbeherende boeren of terreinbeherende organisaties. Deze actoren staan dan ook centraal. In Bergerbos gaat het om een familiebedrijf dat bosgronden in Nederland verhandelt. Om de grafrechten te waarborgen, heeft dit bedrijf een aparte stichting in het leven geroepen, de Stichting Natuurbegraafplaats Bergerbos. Daarnaast zijn gemeenten en provincies betrokken, omdat deze instanties ervoor moeten zorgen dat de beoogde natuurbegraafplaats de benodigde bestemming krijgt toegewezen. Ook zijn er organisaties die een adviserende rol spelen, zoals de Landelijke Organisatie Begraafplaatsen (LOB) ([www.natuurbegraafplaats.nl](http://www.natuurbegraafplaats.nl)).

Met het realiseren van de begraafplaats willen de initiatiefnemers mensen de gelegenheid bieden om in een rustieke omgeving te worden begraven. De zintuiglijke beleving van de natuur versterkt de verbinding die nabestaanden ervaren met de plaats waar hun dierbaren zijn begraven. Voor sommige initiatiefnemers is een belangrijk neven doel het vinden van nieuwe geldbronnen. Bijvoorbeeld de Nederlandse terreinbeherende organisaties zien in het openen van een natuurbegraafplaats een manier om hun slinkende budgetten aan te vullen.

Grondbezit in een natuurlijke omgeving is de belangrijkste hulpbron binnen de coalities die een natuurbegraafplaats willen realiseren, omdat het de initiatiefnemers de benodigde fysieke ruimte biedt. Daarnaast is er voor het aanleggen van een natuurbegraafplaats geld, capaciteit en specifieke kennis nodig, bijvoorbeeld voor de fysieke inrichting van de grond, maar ook voor de procedures die moeten worden gevolgd. Ten slotte is er capaciteit nodig om de graven en hun groene omgeving te verzorgen. Deze capaciteit kan echter deels door vrijwilligers worden opgebracht. De initiatiefnemers krijgen te maken met enkele spelregels die zijn verbonden aan het mogen verzorgen van uitvaarten. De belangrijkste is de Wet op de Lijkbezorging. Zo moeten initiatiefnemers aantonen dat de bodem aan de vereisten voldoet en niet wordt verstoord. Ook moet ze controleren of er geen archeologisch waardevolle elementen zijn. Daarnaast zijn ze gebonden aan het organiseren van een inspraakronde voor omwonenden.

### 9.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Natuurbegraafplaatsen kunnen voor de grondeigenaar een interessante bron van inkomsten zijn, afhankelijk van de grafelijkheid. Ook kunnen ze bijvoorbeeld nieuwe werkgelegenheid opleveren. Op natuurbegraafplaats Bergerbos kost een algemeen graf met tien jaar grafrechten, exclusief onderhoud, bijvoorbeeld 1.190 euro. Dit geld kunnen de initiatiefnemers vervolgens weer inzetten om nieuwe natuur te ontwikkelen of de omgeving te onderhouden. Daarmee worden eventuele versturende effecten gecompenseerd die als gevolg van het aanleggen van de begraafplaats zijn ontstaan. De nieuw gecreëerde voorzieningen verhogen verder ook de leefbaarheid.

Belangrijke kritische succesfactor is de mate waarin de initiatiefnemer erin slaagt om zich een voor hem nieuwe activiteit eigen te maken. Dit vergt vaak een lange adem en veel doorzettingsvermogen. Zo heeft het in St. Odiliënberg enkele jaren geduurd voordat de plannen rond waren, terwijl er in dit geval geen bestemmingswijziging hoefde te worden aangevraagd, omdat de grond al de juiste bestemming had ([www.natuurbegraven.nl](http://www.natuurbegraven.nl)). Een dergelijke wijziging kan al gauw een tot twee jaar duren. Bovendien is vaak een investering van minstens 50.000 euro nodig. Daarnaast is het van belang zorgvuldig met omwonenden om te gaan. Omwonenden kunnen flinke barrières opwerpen, bijvoorbeeld omdat ze overlast van rouwstoeten vrezen.

### 9.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol van de overheid daarbij

Het begraven van mensen in de natuur bevindt zich tot nu toe nog grotendeels in de taboesfeer. Het maatschappelijk, bestuurlijk en financieel draagvlak voor

natuurbegraafplaatsen kan worden vergroot door natuurbegraven uit deze taboesfeer te halen. Dit kan onder andere door natuurbegraafplaatsen explicieter te koppelen aan zorgactiviteiten, vooral zorgaanbod in de laatste levensfase. Punt daarbij is dat de huidige regelgeving, bijvoorbeeld de hiervoor genoemde Wet op de Lijkbezorging of het aanvragen van een bestemmingsplanwijziging, vaak als knellend wordt ervaren. Bij beide punten, maar vooral bij het laatstgenoemde, kan de overheid een rol spelen.

## 9.7 Praktijkvoorbeeld 2: Zorglandgoed Laagduurswoude

Zorglandgoed Laagduurswoude is gelegen in de gemeente Ooststellingwerf, provincie Friesland. Op het landgoed, dat 18 hectare groot is, kunnen mensen met niet-aangeboren hersenletsel terecht om te worden behandeld. Cliënten staan zoveel mogelijk in de samenleving; het landgoed heeft nadrukkelijk geen zorginstellingskarakter. Naast therapieën zijn er activiteiten in de natuur, landbouw en recreatie. Het landgoed bevat bossages, weides en meren, een theetuin, kinderboerderij, zwembad, sauna en fitnessruimte. Recent is de coalitie uitgebreid met een werkplaats in het nabijgelegen Oosterwolde ([www.zorglandgoedlaagduurswoude.nl](http://www.zorglandgoedlaagduurswoude.nl)).

### 9.7.1 Kenmerken

De Stichting Zorglandgoed Laagduurswoude leidt de coalitie, opgericht en aangestuurd door een echtpaar. De stichting heeft bij het opzetten van de coalitie samengewerkt met de gemeente en de provincie, waarbij het vooral ging om het wijzigen van de bestemming van het landgoed. Hierbij zijn ook omwonenden betrokken. Verder werkt ze samen met de plaatselijke zwemschool, enkele bedrijven en Staatsbosbeheer. De zwemschool heeft onderdak gevonden op het landgoed, Staatsbosbeheer en enkele bedrijven gunnen opdrachten aan de sociale werkplaats die is overgenomen door de beheerders van het landgoed.

Hoewel het echtpaar dat aan de basis van de coalitie staat een inkomen overhoudt aan het zorglandgoed, zijn ze ermee begonnen vanuit persoonlijke motieven; de initiatiefnemers wilden de opvangmogelijkheden bij zorginstellingen in de eigen streek op een aantrekkelijke manier uitbreiden. Een zorglandgoed biedt de ruimte patiënten ter plaatse meer zelfredzaamheid en extra vaardigheden bij te brengen. Daarnaast is het onderhouden van op het landgoed gesitueerde natuur en landschap een belangrijk neven doel.

De belangrijkste hulpbron in de coalitie is het landgoed met de bijbehorende faciliteiten en activiteiten. De

kosten hiervan worden via investeringen gedragen door Stichting Zorglandgoed Laagduurswoude, die op haar beurt afhankelijk is van de vergoeding die ze van haar cliënten ontvangt. Een groot deel van deze vergoeding wordt betaald uit persoonsgebonden budgetten.

Daarnaast wordt een deel van de capaciteit die nodig is om het landgoed draaiende te houden door cliënten en vrijwilligers geleverd.

Belangrijke spelregels waarmee de coalitie te maken heeft, zijn de procedures die moeten worden doorlopen om tot ontwikkeling over te kunnen gaan. Het gaat om bestemmingsplannen, protocollen als de termijn van terinzagelegging en afstemming tussen overheidslagen, zoals de toetsing aan de provinciale verordeningen. Verder heeft ze te maken met de regels waaraan moet worden voldaan bij het leiden van een zorginstelling; hoeveel professionele begeleiding is nodig, wat zijn vereisten op het gebied van hygiëne, enzovoort.

### 9.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Naast het feit dat Zorglandgoed Laagduurswoude een maatschappelijke dienst verleent door mensen met een beperking te huisvesten en een zinvolle dagbesteding te geven, genereert het ook werk voor onder anderen verpleegkundigen en fysiotherapeuten. De inbedding in de plaatselijke samenleving uit zich verder in het onderdak verlenen aan de zwemschool en het aangaan van samenwerkingsverbanden met lokale bedrijven. De ontwikkeling van het landgoed is goed aangesloten op de bestaande landschappelijke situatie.

Een eerste kritische succesfactor is de aanwezigheid van een goed doordacht bedrijfsplan. Verder is het van belang dat er gemotiveerde initiatiefnemers zijn die zich niet laten afschrikken door de vaak langdurige procedures die moeten worden doorlopen. Ook is de verhouding met de omgeving, waaronder de gemeente, een factor van belang. Zorglandgoed Laagduurswoude heeft zijn omgeving altijd goed weten te betrekken, waardoor het nauwelijks weerstand van omwonenden heeft ondervonden en tot een vruchtbare kruisbestuiving met partijen uit de regio is gekomen.

### 9.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol van de overheid daarbij

Belangrijkste verbeterpunten liggen bij de procedures die nodig zijn om tot de opzet en eventuele uitbreiding van de coalitie te komen. Met de noodzakelijke bestemmingswijziging in Ooststellingwerf is veel tijd gemoeid. Dat komt bijvoorbeeld doordat het voor initiatiefnemers lastig is om zicht te hebben op de vraag welke vooronderzoeken nodig zijn en wanneer en op welke manier benodigde informatie bij de gemeente moet worden aangeleverd. De overheid kan hierin een rol spelen, onder andere door een goed contact met en goede informatievoorziening aan de initiatiefnemer.

## 9.8 Praktijkvoorbeeld 3: Linge's Zorglandgoed

Linge's Zorglandgoed is een plan om drie aaneengesloten zorgwoningen en een beheerderswoning te realiseren, bedoeld voor ongeveer 30 dementerende ouderen en hun begeleiders. Daaromheen komen een landgoed van minimaal 12 hectare waar natuur wordt ontwikkeld en een recreatievoorziening van 3,5 hectare. Het plangebied is gelegen in het Gelderse plaatsje Rumpt, vallend onder de gemeente Geldermalsen ([www.lingeszorglandgoed.nl](http://www.lingeszorglandgoed.nl)).

### 9.8.1 Kenmerken

Linge's Zorglandgoed is een initiatief van een echtpaar uit de regio. In het najaar van 2009 overlegden ze met de gemeente over een te koop staand areaal grond en werd besloten het plan door te zetten. De initiatiefnemers schakelden een landschapsarchitect in, spraken met regionale zorgaanbieders en gingen om de tafel met het waterschap, de provincie en het Gelders Genootschap, een adviesorgaan dat zich richt op welstand en ruimtelijke kwaliteit. Eind 2011 werden de plannen voorgelegd aan de inwoners van Rumpt. Een deel van deze inwoners tekende echter bezwaar aan en organiseerde zich in de Vereniging Ons Dorp Rumpt. De initiatiefnemers hebben als doel het aanbieden van kleinschalige en persoonlijke zorg in een groene omgeving, die deels openbaar is. Ze gaan ervan uit dat ze hiermee een hoogwaardig product kunnen aanbieden aan patiënten en omwonenden. In overleg met de gemeente zijn ze overeengekomen dat ze tegelijkertijd natuur en landschap gaan ontwikkelen en onderhouden en dat ze de bebouwing zo goed mogelijk zullen inpassen. Omwonenden brengen in dat het landgoed in hun ogen niet past in het landschap. Bovendien vinden ze de bebouwing en bedrijfsvoering te grootschalig, twijfelen ze aan de financiële haalbaarheid, zijn ze bang dat het beheer van het groen op het landgoed erbij in zal schieten en betreuren ze het uit productie nemen van landbouwgrond.

Om het zorglandgoed te ontwikkelen, is grond, vastgoed, kennis en capaciteit nodig. Om daartoe te komen, zetten de initiatiefnemers hun eigen capaciteit en kennis in. De grond is al gekocht, advies over de bebouwing is ingewonnen. Bovendien hebben ze een netwerk opgebouwd met de partijen die belangrijke kennis hebben en met de overheden waaraan ze toestemming moeten vragen. Financiering regelen ze goeddeels via het Nationaal Groenfonds, dat tegen lage rente geld ter beschikking stelt. De omwonenden hebben een inspraakprocedure aangegrepen om bezwaar te maken en gebruiken daarnaast formele beroepsmogelijkheden. Ook gaan ze met de initiatiefnemers in gesprek.

De belangrijkste formele spelregels zijn de bureaucratische procedures die de initiatiefnemers moeten doorlopen om hun plannen gerealiseerd te krijgen. Centraal staat daarbij een bestemmingsplanwijziging, waarvoor enkele haalbaarheids- en effectenstudies moeten worden uitgevoerd. Ook de inspraakprocedure is van belang gebleken, omdat omwonenden deze hebben aangegrepen om hun bezwaren kenbaar te maken. Een belangrijke informele spelregel is om zo vroeg mogelijk met alle betrokkenen in gesprek te treden, iets wat met de omwonenden niet is gelukt; deze werden pas in een relatief laat stadium betrokken. Dit heeft veel kwaad bloed gezet.

### 9.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Op het moment van schrijven is het zorglandgoed nog niet gerealiseerd. Het is de bedoeling dat het landgoed in 2013 zijn deuren opent. Als de plannen doorgaan, kan het landgoed de regionale economie een impuls geven; het levert bijvoorbeeld ruim 30 arbeidsplaatsen op. Bovendien wordt er nieuwe natuur ontwikkeld, is er plaats voor waterberging en zal de bebouwing volgens de initiatiefnemers qua karakter goed in het landschap passen, hoewel niet iedereen het daar mee eens is. Ook zal een deel van de grond als recreatiegebied worden ingericht en komen er nieuwe voorzieningen waar plaatselijke ouderen op termijn gebruik van kunnen maken. Hierdoor zal de leefbaarheid toenemen. Omwonenden beweren echter het tegenovergestelde: de kwaliteit van de leefomgeving zal afnemen door de nieuwe bebouwing, de nachtelijke verlichting in het buitengebied en de extra verkeersstromen. Vertegenwoordigers van de omwonenden vinden bovendien dat het grootschalige complex van groen en bebouwing niet past in het kleinschalige Lingese landschap ter plekke. Een eerste belangrijke kritische succesfactor is de ontwikkeling van een goede visie en een daaraan gekoppeld plan van uitvoering. Hier zijn bovendien gedreven initiatiefnemers voor nodig. Daarnaast is het van belang om een goede voorbereiding te treffen door met alle mogelijke relevante partijen om de tafel te gaan zitten en het benodigde kennisniveau op peil te brengen. Ten slotte moet er financiële en wettelijke ruimte zijn om tot handelen over te gaan.

### 9.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol van de overheid daarbij

Het belangrijkste verbeterpunt is dat het proces achteraf gezien transparanter had kunnen worden georganiseerd. Omwonenden stellen dat ze pas in een laat stadium van de plannen hoorden, waardoor ze zich overvallen voelden. Verder ervaren ze het als onverklaarbaar dat een nieuwe activiteit van deze schaal in het buitengebied

wordt toegestaan, terwijl veel initiatieven van particulieren in Rumpt – bijvoorbeeld een B&B of een aanleunwoning voor ouderen – in het recente verleden door de gemeente zijn afgekeurd.

De gemeente heeft wellicht te lang de plannen voor zichzelf gehouden. Daarbij heeft ze allerlei lokale gevoeligheden niet opgelost en mogelijk zelfs versterkt. Zo is de beeldvorming ontstaan dat de gemeente met twee maten meet. Dit is lastig recht te zetten.





# Coalities in het natuurbeheer

- Coalities in het natuurbeheer hebben goede prestaties geleverd in het afremmen van de afname aan biodiversiteit. Vooral op dit laatste punt is echter ook nog winst te behalen. Daarbij worden de coalities geconfronteerd met de uitdaging andere verdienmodellen te zoeken en hun band met de maatschappij nieuw leven in te blazen. Ze lijken de handschoen te hebben opgepakt, maar of de ambitieuze plannen in concrete prestaties kunnen worden omgezet, moet nog blijken.
- Om te kunnen reageren op de veranderende werkelijkheid – decentralisatie, bezuinigingen, transitie naar meer marktwerking – is het van belang dat coalities in staat zijn een realistische visie en dito uitvoeringsprogramma te ontwikkelen, goede vertakkingen met maatschappelijke organisaties, bestuurders en bedrijven te realiseren en zoveel mogelijk professioneel te werk gaan. De juiste leiders zijn daarbij van groot belang.
- Het vinden van alternatieve financieringsbronnen en nieuwe manieren om de maatschappij te betrekken zijn de belangrijkste verbeterpunten. Het is daarbij van belang dat de natuurcoalities meer inzetten op functiecombinaties, zoals het koppelen van natuurgerelateerde maatregelen aan andere maatschappelijke functies. Dit kan zowel op nationale schaal als in meer lokale en regionale initiatieven. De Rijksoverheid staat aan de lat voor het schetsen van een globale langetermijnvisie en het eventueel aanpassen van knellende regels. Provincies kunnen als regisseur optreden in de verschillende natuurcoalities

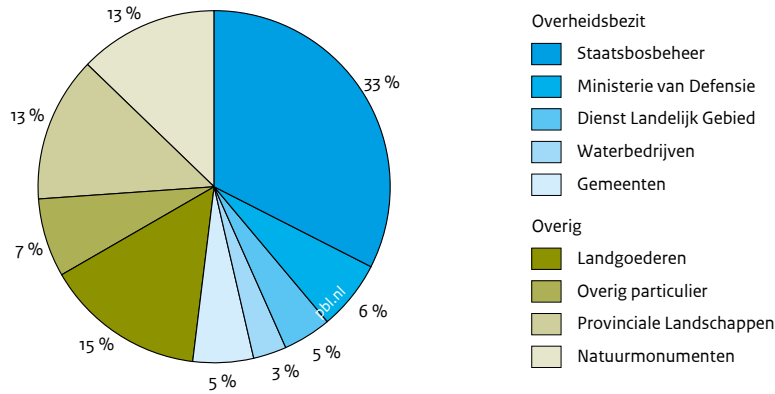
om samen met de betrokkenen nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. Gemeenten kunnen experimenteren met nieuwe ideeën en aangeven tegen welke barrières ze aanlopen.

## 10.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Een coalitie in het natuurbeheer, kortweg natuurcoalitie, is een samenwerkingsverband dat de waarde van natuur en landschap voor de samenleving wil behouden, beheren en vergroten. Natuurcoalities hebben vooral betrekking op de ‘echte’ natuurgebieden. Daarmee onderscheiden ze zich bijvoorbeeld van coalities waarin agrarische gronden met hoge natuurwaarde centraal staan – de zogenoemde coalities van het agrarische cultuurlandschap (zie hoofdstuk 5).

De Nederlandse natuurterreinen omvatten ongeveer 565.000 hectare. Ze zijn ongeveer voor de helft publiek bezit, vooral via Staatsbosbeheer (grootweg 260.000 hectare). De andere helft is privaat bezit, via natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten ongeveer 100.000 hectare, Provinciale Landschappen bij elkaar zo’n 90.000 hectare) en particuliere landgoederen (grootweg 125.000 hectare) (zie figuur 10.1). Bekende voorbeelden van natuurcoalities zijn de Nationale Parken, door de overheid aangewezen regionale samenwerkingsverbanden die beheer en behoud van natuur en landschap vormgeven.

Figuur 10.1  
Verdeling van bezit van natuurterreinen, 2012



Bron: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, WUR, Dienst Landelijk Gebied; bewerking PBL

Ruim de helft van de natuurterreinen is in beheer van overheden.

De belangrijkste uitdagingen van de Nederlandse natuurcoalities zijn het versterken van de natuur en het tot staan brengen van het verlies aan biodiversiteit. Er zijn recent echter twee parallele uitdagingen urgent geworden, te weten het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het zoeken van extra bronnen van inkomsten. Eerstgenoemde uitdaging komt voort uit de recente kritiek op het gevestigde natuurbeleid, dat als te technocratisch en te veel gericht op ecologie en biodiversiteit wordt gezien. Er zou meer aandacht moeten komen voor wat burgers als belangrijke natuur beschouwen. Laatstgenoemde uitdaging is gerelateerd aan het feit dat de bijdrage van de overheid aan het natuurbeheer recent flink is geslonken.

## 10.2 De coalitie – actoren, doelen strategieën en motieven, hulpbronnen, spelregels

### De natuurorganisaties hebben een centrale rol

Van oudsher staan in Nederlandse natuurcoalities natuurbeschermende organisaties centraal. Enerzijds gaat het om actoren die natuur hebben en beheren, de zogenoemde terreinbeherende organisaties (TBO's). Dit zijn voornamelijk Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen – onderverdeeld in twaalf organisaties. Staatsbosbeheer is een overheidsorganisatie (zie verder hierna), de Provinciale Landschappen hebben een private status. Daarnaast zijn

er organisaties die zich op andere manieren inzetten. Belangrijke voorbeelden zijn de Vogelbescherming en het Wereldnatuurfonds.

De natuurorganisaties hebben het beschermen van natuur en landschap als doel. De strategie van de TBO's is het opkopen, beheren en – vanaf de jaren negentig – ontwikkelen van natuurgebieden. Dat doen ze steeds vaker in overleg met andere betrokkenen. Daarnaast gebruiken de TBO's hun grond voor economische doeleinden, bijvoorbeeld door hout te verkopen; de mate waarin ze dit doen verschilt. Staatsbosbeheer heeft een prominente economische doelstelling, de private TBO's minder. De trend is echter dat economische strategieën belangrijker worden. De natuurorganisaties die geen grond hebben, richten zich vooral op het beïnvloeden van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld via publiekscampagnes of lobbyactiviteiten.

De belangrijkste hulpbron van de TBO's is de grond die ze bezitten. Dit geeft hen het recht voor het overgrote deel te bepalen wat er met hun gebieden gebeurt. Daarnaast is geld belangrijk, om nieuwe gronden aan te kopen, het beheer van de natuur te bekostigen en de eigen organisatie draaiende te houden. De Nederlandse TBO's dienen dit geld steeds meer zelf op te hoesten; de bijdrage van de overheid loopt terug. Twee andere belangrijke hulpbronnen zijn kennis – zowel op inhoudelijk gebied als meer procesmatig – en netwerken, zowel op landelijk als regionaal niveau. Ook capaciteit is een belangrijke hulpbron. Deze wordt deels ingehuurd en is deels afkomstig van de leden van de TBO's (zie hierna), die vaak vrijwilligerswerk doen. De overige natuurorganisaties maken vooral gebruik van

communicatieve middelen, zoals netwerken of het genereren van media-aandacht.

### **Landgoedeigenaren beheren ook natuur**

Een andere groep actoren die van belang is in natuurbeheercoalities, bestaat uit particuliere landgoedeigenaren die natuurgebieden bezitten die vaak al lange tijd in de familie zijn. Hoewel in de loop van de tijd veel particulieren hun grond hebben verkocht aan de TBO's, vooral in de jaren zestig en zeventig, is een aanzienlijk deel van de Nederlandse natuur nog steeds in particuliere handen. Landgoedeigenaren bezitten ongeveer 125.000 hectare. Dit is een groter areaal dan in bezit is van Natuurmonumenten of van de Provinciale Landschappen. De particuliere eigenaren zijn verenigd in de Federatie Particulier Grondbezit (FPG, zie [www.grondbezit.nl](http://www.grondbezit.nl)).

Net als de TBO's, willen de particuliere eigenaren de natuurgebieden op een duurzame manier beheren. Hun perspectief is in vergelijking met de TBO's echter breder; natuurbescherming- en gebruik staan vaak op gelijke hoogte. Het beheer van het landgoed is bijvoorbeeld vaak deels gericht op houtoogst, maar ook de jacht is gemeengoed. Ook hechten particulieren veel waarde aan de (cultuur)historie van hun landgoed.

Ook voor particulieren geldt dat hun grondbezit hun belangrijkste hulpbron is, op basis waarvan ze grotendeels bepalen wat er met de natuur op hun grond gebeurt. Geld is van belang om het beheer van het landgoed te bekostigen. Het landgoed levert zelf deels inkomsten via pacht (zie verder) of houtoogst; verder kunnen particulieren een beroep doen op overheidssubsidies of fiscale voordelen. De kennis en een deel van de capaciteit die nodig is om het landgoed te beheren, leveren de particulieren zelf.

### **Verschillende groepen ondernemers laveren tussen exploitatie en bescherming**

Een derde belangrijke groep actoren bestaat uit ondernemers die voor de exploitatie van hun bedrijf afhankelijk zijn van een natuurgebied, ofwel omdat ze gebruikmaken van diensten die de natuur levert – wat vaak het geval is bij recreatieondernemers –, ofwel omdat hun bedrijfsvoering de kwaliteit van het natuurgebied in kwestie kan aantasten – waarbij het vaak gaat om boerenbedrijven.

Deze groep actoren is onderdeel van de coalitie om ervoor te zorgen dat de eigen bedrijfsvoering kan worden voortgezet. Hoewel veel ondernemers onderkennen dat de natuur moet worden beschermd, komen economische motieven op de eerste plaats.

In hun streven naar het continueren van de onderneming zijn de ondernemers afhankelijk van de regels van de overheid en – indien ze zelf geen grondeigenaar zijn – van de medewerking van degene die het natuurgebied in

kwestie bezit en/of beheert. Organisatorische kennis – bijvoorbeeld over het regelen van een vergunning – en communicatieve vaardigheden, zoals succesvol kunnen onderhandelen met een grondeigenaar, zijn daarom belangrijke hulpbronnen.

### **Betrokken burgers zijn kritisch**

Burgers vormen een vierde groep actoren die een belangrijke rol speelt. Dit komt vooral omdat ze het fundament zijn onder de Nederlandse natuurorganisaties. Deze organisaties worden ondersteund door een grote groep leden; hoewel hun aantal in de afgelopen jaren is gedaald (ruim 6 procent in de afgelopen vijf jaar), gaat het in totaal nog altijd om zo'n 2,1 miljoen leden (Compendium voor de Leefomgeving 2012) die steeds vaker invloed kunnen uitoefenen op de activiteiten van de organisatie die ze steunen.

Burgers zijn betrokken omdat ze de natuur een warm hart toedragen. Dat wil echter niet zeggen dat ze de activiteiten van de natuurorganisaties klakkeloos ondersteunen. Er zijn bijvoorbeeld steeds vaker initiatieven van burgers die het oneens zijn met de gang van zaken binnen de natuurcoalitie. Een goed voorbeeld hiervan is Red Ons Bos, waarbij een groep burgers het omzetten van bos in heide nabij Nijmegen probeert tegen te houden (<http://redonsbos.blogspot.nl/>).

De belangrijkste hulpbron die burgers tot hun beschikking hebben, is hun collectieve (financiële) steun aan de natuurorganisaties. Als grote groepen mensen deze steun intrekken, is dat een gevoelige slag voor de organisaties in kwestie. Mede hierdoor zijn organisaties als Natuurmonumenten zich sterk gaan richten op de mening van haar begunstigers. Ook op lokaal niveau is collectiviteit een belangrijke hulpbron, bijvoorbeeld wanneer een groep burgers een eigen initiatief opzet. Kennis van zaken en voldoende capaciteit zijn daarbij tevens van belang.

### **De overheid blijft onmisbaar**

De laatste actor van belang in Nederlandse natuurcoalities is de overheid. Zoals gezegd is Staatsbosbeheer, de grootste TBO, een overheidsorganisatie. Dit betekent dat de staat een belangrijke natuureigenaar is. Verder faciliteren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de coalitie op verschillende manieren, onder andere financieel. Ten slotte is ook de Europese Unie een belangrijke speler in de coalitie, onder andere via de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De overheid beschouwt natuur als een collectief goed en ziet het als een van haar taken natuur te beschermen, afgewogen tegen andere belangen die spelen, bijvoorbeeld die van ondernemers die gebruikmaken van grondstoffen en diensten die de natuur biedt. Om de natuur te beschermen, heeft de overheid verschillende strategieën. Belangrijk is de realisatie van de Ecologische

Hoofdstructuur (EHS) en Natura 2000, netwerken van aaneengesloten natuurgebieden. Daarnaast stelt de overheid regels op die activiteiten aan banden leggen die de natuur schade berokkenen. Een recentere strategie is het stimuleren van bedrijven en burgers om een grotere rol te spelen in de natuurcoalitie, onder andere via het afsluiten van zogeheten Green Deals die zijn gericht op het stoppen van de afname aan biodiversiteit. De overheid heeft verschillende hulpbronnen tot haar beschikking. Geld is de belangrijkste; verreweg de meeste activiteiten die in de coalitie worden ondernomen, worden mogelijk gemaakt door overheidsfinanciering. De kosten voor het beheer van natuur en landschap zijn lange tijd gelijk gebleven (Compendium voor de Leefomgeving 2012). De laatste jaren is er echter flink gesneden in het budget. Het eerste kabinet-Rutte verlaagde het budget zeer fors (60 procent). Later is dit gecorrigeerd en is 200 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor natuur. Deze correctie is overgenomen in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte, waarmee de bezuiniging is teruggebracht tot 30 procent. Deze daling heeft ertoe geleid dat betrokken partijen op zoek moeten naar alternatieve inkomstenbronnen (zie hierna). Juridische middelen zijn ook belangrijk; hiermee worden bovengenoemde regels opgesteld. Voorbeelden daarvan zijn de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Op het moment van schrijven is er een Natuurwet in voorbereiding die de bestaande wetten samen moet pakken. Verder ontwikkelt de overheid beleid waarin ze een koers uitzet voor de natuurbescherming in Nederland. Een belangrijk deel van dit beleid wordt door de provincies gemaakt, maar ook het Rijk is bezig met een natuurvisie. De kennis waarop de overheid haar beleid baseert, is een laatste belangrijke hulpbron.

#### Interacties en spelregels

De interactie in natuurcoalities wordt zowel door formele als informele spelregels vorm gegeven. De belangrijkste formele spelregels zijn de bovengenoemde natuurwetten. Deze regels zorgen er onder andere voor dat betrokken ondernemers aan een aantal voorwaarden voldoen voordat ze toestemming krijgen een nieuwe activiteit te ontwikkelen. Een belangrijke regel die momenteel wordt ontwikkeld, is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die gaat bepalen hoeveel ruimte boeren krijgen om uit te breiden in de nabijheid van natuurgebieden (<http://pas.natura2000.nl>) Ook fiscale wetgeving – zoals de Natuurschoonwet – en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNP) zijn belangrijke formele spelregels. Ook de formele afspraken op lokaal niveau zijn van belang, bijvoorbeeld de (erf)pachtovereenkomsten tussen TBO's of particuliere landgoedeigenaren enerzijds en gebruikers van grond en/of opstallen anderzijds. Informele spelregels zijn vooral belangrijk op regionaal of lokaal schaalniveau. Ze komen vooral tot uiting in

gebiedsprocessen waarin wordt besloten wat er met een bepaald natuurgebied moet gebeuren. Kenmerkend is dat er een onderhandelingsproces nodig is omdat de verschillende actoren – natuurorganisaties, ondernemers, overheden, burgers – andere opvattingen en belangen hebben. Hierbij kan een gebiedscommissie nuttig zijn. In het Nationaal Park Weerribben-Wieden (zie paragraaf 10.6) wordt er bijvoorbeeld altijd naar volledig draagvlak en het meenemen van alle belangen gestreefd.

### 10.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

#### Planet

De Nederlandse natuurcoalities hebben in de loop van de tijd belangrijke resultaten weten te boeken op het gebied van de natuurlijke kwaliteit. Zo zijn ze erin geslaagd om sinds 1990 ruim 60.000 hectare aan te kopen ten behoeve van de EHS. Met deze uitbreiding is ook de ruimtelijke samenhang toegenomen. De doelen rond de inrichting en het verbinden zijn overigens achtergebleven bij de gestelde doelen. Daarnaast is geconstateerd dat het gemiddelde aantal doelsoorten vaatplanten en broedvogels is toegenomen. Dit wil overigens niet zeggen dat het met alle soorten goed gaat. In agrarische gebieden is het aantal doelsoorten wel verder achteruitgegaan. De ruimte- en milieucondities in natuurgebieden zijn verbeterd (Compendium voor de Leefomgeving 2012).

De successen zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan coalities die overheidsbeleid tot uitvoer hebben gebracht. Het concept 'EHS' is daarbij een belangrijke pijler geweest. Ook flankerende maatregelen, zoals het terugdringen van de uitstoot van stikstof nabij natuurgebieden, zijn belangrijk geweest. Een concreet voorbeeld van een succesvolle maatregel is de aanleg van een faunapassage nabij een provinciale weg in Nationaal Park Weerribben-Wieden. Daarnaast zijn er ook coalities die maatregelen nemen zonder dat daar overheidsbeleid aan ten grondslag ligt. Een goed voorbeeld hiervan is het Nationaal Park De Hoge Veluwe, waar private eigenaren van het park het herstel en de uitbreiding van het zandstuiflandschap en heidelandschap initiëren (zie paragraaf 10.7).

Ondanks de genoemde successen blijven de uitdagingen voor de Nederlandse natuurcoalities op het gebied van planet aanzienlijk. De belangrijkste is het tot staan brengen van de afname van de biodiversiteit, een ambitie die ze tot nu toe niet hebben kunnen waarmaken (PBL 2012a). Ook hebben de recente bezuinigingen van het eerste kabinet-Rutte een aantal grote projecten, bedoeld om de natuurkwaliteit te verbeteren, tot stilstand gebracht. Het bekendste voorbeeld daarvan is het

Oostvaarderswold, de beoogde verbinding tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe. Andere voorbeelden van projecten die zijn stilgelegd zijn de aanleg van nevengeulen langs de Maas, grondaankopen ten behoeve van natte natuurparels in Het Groene Woud en enkele icoonprojecten in het Groene Hart.

### Profit

Ook economisch gezien levert de natuurcoalitie het een en ander op. Zo zijn in de Nederlandse natuursector vele duizenden mensen werkzaam. De getallen zijn niet precies bekend. De drie grootste TBO's hebben samen niet meer dan 2.000 mensen in dienst. Volgens Aequor (2012) werken er bij bedrijven in de bos- en natuursector 3.350 mensen. Niet duidelijk is in hoeverre deze cijfers elkaar overlappen. Ook zijn de Nederlandse natuurgebieden een belangrijke trekpleister voor recreanten, wat horecagelegenheden veel omzet oplevert.

Het beschermen van natuur is echter niet rendabel; het kost veel geld, geld dat zoals gezegd voor een belangrijk deel afkomstig is van de Rijksoverheid en van de provincies, ongeveer zo'n 60 procent van de netto kosten (Compendium van de Leefomgeving 2012). Het gaat om de kosten van het beheer en van het invoeren en handhaven van flankerend beleid. In het verleden zijn verder veel kosten gemaakt om natuur aan te kopen en te ontwikkelen.

Toch heeft de coalitie ook veel inkomsten uit private bronnen, in totaal zo'n 30 procent. De activiteiten van de natuurorganisaties worden financieel ondersteund door contributies van leden, inkomsten uit loterijen en geld van het bedrijfsleven. Verder levert de verkoop van producten die de natuur levert – traditioneel gezien vooral hout – geld op. Andere bronnen van inkomen zijn het incasseren van pachtgeld, het organiseren van evenementen, het verkopen van streekproducten en het heffen van entreegeld – wat bijvoorbeeld gebeurt in Nationaal Park De Hoge Veluwe. Daarnaast hebben veel natuurorganisaties inkomsten in natura, waarbij het vooral gaat om arbeid die voortkomt uit vrijwilligerswerk.

Door de recent ontstane druk op de overheidsbestedingen – het eerste kabinet-Rutte bezuinigde zo'n 60 procent op het budget – is er meer aandacht voor de profiitkant van natuurcoalities; de uitdaging is dat ze minder afhankelijk worden van de overheid. Het Nationaal Groenfonds schat dat de natuurorganisaties zich moeten gaan instellen op een toekomst waarbij de overheid nog maar 15 procent van alle kosten draagt; 40 procent van het geld moet komen uit donaties, de overige 45 procent uit de markt (Kooij 2012).

Voor de grote natuurorganisaties zijn noodgedwongen met deze uitdaging aan de slag gegaan. Ten eerste

proberen ze hun kosten te drukken door activiteiten te schrappen en meer werkzaamheden gezamenlijk of met vrijwilligers te organiseren. Ten tweede proberen ze meer inkomsten uit private geldstromen te halen door samen te werken met het bedrijfsleven, in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook zijn er natuurorganisaties die nieuwe producten in de markt zetten, bijvoorbeeld het leveren van biomassa of het realiseren van natuurbegraafplaatsen (zie paragraaf 9.6). Verder worden er manieren bedacht om de mensen die baat hebben bij de natuur een financiële bijdrage te laten leveren. Zo werkt het Nationaal Park Weerribben-Wieden aan een *visitors-payback*-systeem. Ook de discussie over ecosysteemdiensten (waarbij moet worden betaald voor de diensten die de natuur levert) past in dit perspectief. Een belangrijke nuance is dat de markt voor natuur en landschap ook zijn begrenzingen kent. Er zijn beperkingen in de vrije tijd die mensen in de natuur kunnen besteden en in financiële middelen die ze bereid zijn bij te dragen. Dit werkt mogelijk concurrentie tussen natuurcoalities onderling en tussen natuurcoalities en bijvoorbeeld vrijetijdscoalities in de hand; mensen kunnen hun geld en tijd maar één keer besteden, dus wanneer een bepaalde natuurcoalitie erin slaagt meer bezoekers te trekken, gaat dat naar verwachting ten koste van een andere coalitie.

### People

Natuurcoalities kunnen een positief effect hebben op de leefbaarheid; inwoners van dorpen en steden waarderen de nabijheid van een mooi natuurgebied. Het is daarbij wel essentieel dat dergelijke gebieden toegankelijk en goed bereikbaar zijn. Wanneer dit zo is, ontstaat er een positieve kruisbestuiving; mensen gaan de natuur meer waarderen naarmate ze er beter toegang toe hebben. Bijkomend voordeel is dat het aantrekken van meer bezoekers ook economisch van belang kan zijn, onder andere via horecaopbrengsten en nieuwe lidmaatschappen (zie hiervoor).

Er is recent echter kritiek geweest op de mate waarin burgers in de afgelopen jaren bij natuurcoalities betrokken zijn geweest. Hoewel burgers op lokaal en regionaal niveau op allerlei manieren een rol hebben gespeeld, is er veel kritiek op het technocratische karakter en de geslotenheid van veel coalities (zie hierna) en op de als zeer strikt ervaren natuurregels (zie bijvoorbeeld Arnouts & Kistenkas 2011). Bovendien blijken burgers soms vergelijken met TBO's een ander idee te hebben over wat mooie natuurgebieden zijn. Het hiervoor reeds aangehaalde Red Ons Bos is daar een goed voorbeeld van.

Natuurcoalities hebben daarom hun inspanningen om de maatschappij bij hun activiteiten te betrekken verstevigd. TBO's investeren onder andere in de aanleg en het onderhoud van paden, wegen, kreken en vaarten, in

goede fiets- en wandelroutes, in parkeerplaatsen, bezoekerscentra en in een goede aansluiting op het openbaar vervoer. Dat doen ze steeds vaker in overleg met burgergroepen (onder andere in Nationaal Park Weerribben-Wieden). Natuurorganisaties maken bovendien veel gebruik van moderne media (websites, nieuwsbrieven) om hun activiteiten onder de aandacht te brengen. Ook besteden steeds meer coalities aandacht aan jongeren; Nationaal Park De Hoge Veluwe zorgt voor gratis toegang bij schoolreises, Natuurmonumenten heeft recent de Oerr-campagne opgezet.

#### 10.4 Kritische succesfactoren

Een belangrijke succesfactor is de mate waarin een natuurcoalitie is gebaseerd op een goede visie voor de lange termijn. Deze visie moet ten eerste recht doen aan de ecologische betekenis van het natuurgebied, maar daarnaast dient ze onder andere het vermogen om bezoekers te trekken en de potentie om nieuwe economische activiteiten aan te boren mee te nemen. Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft zijn uitvoeringsprogramma bijvoorbeeld gebaseerd op verschillende deelvisies (cultuurhistorie, natuur en landschap, bezoekers). Bovendien dient de visie een passende strategie aan te dragen om de ambities te realiseren en dient ze in interactie met betrokken partijen te zijn opgesteld. Het Oostvaarderswold is een voorbeeld van een coalitie waar het aan een dergelijke visie heeft ontbroken; het oorspronkelijke plan was grotendeels gebaseerd op een ecologische visie en was zeer planmatig opgesteld. De visie was maar beperkt afgestemd op het agrarische ommeland en bleek te zijn gekoppeld aan een verdienmodel dat als onvoldoende werd beoordeeld in een gerechtelijke uitspraak over het plan Oostvaarderswold (Provincie Flevoland 2012).

Een tweede succesfactor is de mate waarin een coalitie erin slaagt een goede verbinding met de samenleving te leggen. In recente beschouwingen is naar voren gekomen dat er in de loop van de tijd een sterke verbinding tussen overheid en TBO's is ontstaan, waarbij laatstgenoemden feitelijk uitvoerders van overheidsbeleid werden. Een negatieve bijwerking daarbij was dat de binding met de maatschappij op een lager pitje kwam te staan (Dekker 2012). Dit heeft maatschappelijke weerstand opgewekt, onder andere rondom het Oostvaarderswold, waar boeren in het plangebied zich buiten spel gezet voelden. In natuurcoalities waar een of andere vorm van structurele interactie – bijvoorbeeld een gebiedsproces – plaatsvond, is dergelijke weerstand veel minder aan de orde geweest. Voorbeelden zijn het Nationaal Park Weerribben-Wieden, maar ook de streekcoalitie Groene Woud in Midden-Brabant (zie paragraaf 6.6). Ook wanneer natuurcoalities op zoek gaan naar nieuwe

vormen van inkomsten is het aangaan van een betere band met hun omgeving van groot belang. Een derde kritische succesfactor is de mate waarin de coalities professioneel zijn georganiseerd. Bij een goede organisatie voelen de betrokken mensen een sterke verbondenheid met het gebied en hebben ze oog voor elkaars belangen. Er is een overlegstructuur opgezet die alle betrokkenen aan het woord laat, en uitvoeringstaken worden neergelegd bij de partijen die daarvoor het meest geschikt zijn. Het Nationaal Park Weerribben-Wieden heeft een brede coalitie waarin bestuurders, beheerders en ondernemers zijn vertegenwoordigd die nauw zijn verbonden met het gebied en de regio. Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft een managementteam, bestuur en verschillende adviesraden met een bestuurlijke en wetenschappelijke signatuur. De organisatie heeft naast een regionale ook een duidelijk nationale uitstraling. Het hebben van een goede organisatie hangt vaak nauw samen met de betrokkenheid van bevlogen leiders; coalities die goede leiders hebben, blijken vaak goed georganiseerd te zijn. Bovendien brengen dergelijke leiders vaak nieuwe ideeën in of slagen ze erin anderen voor de coalitie te enthousiasmeren.

#### 10.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Het zoeken naar nieuwe bronnen van financiering is een eerste belangrijke verbeterpunt voor de Nederlandse natuurcoalities. Ze zijn hier al stevig mee bezig, maar het tempo waarin en de omvang waarmee het overheidsbudget is ingeperkt, lijkt te zijn onderschat. Dit valt af te leiden uit de inspanningen in de afgelopen jaren om nieuwe verdienmodellen te introduceren en expertise aan te trekken of adviezen in te winnen. Uit de publicaties van de samenwerkende Nationale Parken blijkt bijvoorbeeld dat pas na 2010 voorzichtig is nagedacht over private financiering, zoals partnerships met bedrijven. Activiteiten zijn vooral verkennend (publicaties over sponsoring en werving, zie [www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl)), gaan over abstracte ideeën. Daadkrachtige acties zijn daarin nog niet echt benoemd.

Een tweede verbeterpunt is het aanhalen van de banden met de maatschappij; natuurcoalities hebben in de afgelopen jaren veel maatschappelijk krediet verloren. Deze stap vraagt onder andere de erkenning dat burgers eigen definities hebben van natuur en landschap (Düring te verschijnen; PBL 2012a). Zij laten zich daarbij niet of nauwelijks sturen door natuurdefinities van experts of beleid, die als te abstract en ongrijpbaar worden ervaren. Dit betekent dat als natuurorganisaties – maar ook overheden – meer draagvlak en initiatief vanuit de samenleving willen bewerkstelligen, ze zich ook dienen te



bezinnen op de vraag hoe burgers natuur definiëren en hoe de preferenties van de Nederlandse bevolking de komende decennia kunnen veranderen onder invloed van vergrijzing en verkleuring (Kooij 2012).

Een derde verbeterpunt is het stimuleren van functiecombinaties. Natuurcoalities kunnen er profijt van als ze erin slagen aansluiting te vinden bij andere aangrenzende coalities. Een goed voorbeeld is het meenemen van natuuropgaven bij het vernieuwen van dijken of het aanleggen van snelwegen. Ook kunnen natuurontwikkeling en klimaatadaptatie hand in hand gaan. Van een andere orde is het bevorderen van lokale initiatieven die tegelijkertijd investeren in natuur en in het leveren van een nieuw product, het realiseren van energie-installaties of het tot stand brengen van een regionale waterbergingsopgave (voor voorbeelden zie Agentschap NL 2012).

Voor de overheid is een belangrijke rol weggelegd bij de realisering van de verbeterpunten. Betrokkenen hebben aangegeven dat er op rijksniveau behoefte is aan een heldere en consistente visie die voor een langere termijn houdbaar is: waar gaan het natuurbeleid naartoe? Op het moment van schrijven wordt aan een dergelijke visie gewerkt. Het lijkt belangrijk dat er in deze visie, naast een focus op biodiversiteit en ecologie, aandacht komt voor manieren waarop de verdien capaciteit van natuurcoalities omhoog gebracht kan worden – bijvoorbeeld via functiecombinaties. In het verlengde hiervan kan het Rijk bezien hoe de bestaande regelgeving, indien die een onnodig belemmerende werking heeft, toegesneden kan worden op de combinatie van natuur en economie.

Provincies hebben een belangrijke rol toegekend gekregen in het natuurbeleid. Ze staan aan de lat om het overheidsbeleid – onder andere de realisatie van een ingekrompen EHS – uit te voeren. Daarnaast kunnen ze in de verschillende regionale natuurcoalities een regisseursrol op zich nemen, en daarbij samen optrekken met TBO's, ondernemers en burgers. Belangrijk is dat ze inventariseren welke kansen en knelpunten er in hun provincie liggen wanneer natuur breder wordt geïnterpreteerd dan alleen ecologisch. Kansen kunnen bijvoorbeeld zijn de verdere verbinding tussen natuur en waterbeheer of cultuurhistorie. Knelpunten zijn de beheerkosten van waardevolle maar minder attractieve natuurgebieden waarvoor marktwerking minder plausibel is.

Gemeenten, tot slot, hebben de verantwoordelijkheid voor het al dan niet toestaan van activiteiten in de natuur. Het is aan hen om binnen de bestaande regels te experimenteren met nieuwe ideeën, in samenwerking met natuurorganisaties, burgers en bedrijven. Wanneer dergelijke regels knellen, kunnen ze dit aankaarten bij provincie en Rijk Ook kunnen ze, eventueel gezamenlijk,

een intermediaire organisatie inhuren of in het leven roepen die helpt bij de transitie naar meer betrokkenheid van burgers en ondernemers. Een dergelijke organisatie kan ervoor zorgen dat initiatieven ergens kunnen landen, dat geïnteresseerden elkaar vinden en dat partijen wegwijs worden in de regelingen, subsidies en mogelijkheden (WRR 2012).

## 10.6 Praktijkvoorbeeld 1: Nationaal Park Weerribben-Wieden

Het Nationaal Park Weerribben-Wieden is een aaneengesloten natuurgebied van ongeveer 10.000 hectare, gelegen in Noordwest-Overijssel. De Wieden is eigendom van Natuurmonumenten, de Weerribben van Staatsbosbeheer. Het gebied, in de loop van de tijd gevormd door ontwatering en turfwinning, is rijk aan meren, vaarten en kreken en bestaat verder uit rietlanden, moerasbossen en (blauw)graslanden. Het trekt jaarlijks 2 miljoen bezoekers. De mogelijkheden tot watersport en de historisch waardevolle waterdorpen, waaronder Giethoorn, dragen bij aan de attractiviteit van dit Nationale Park ([www.np-weerribbenwieden.nl](http://www.np-weerribbenwieden.nl))

### 10.6.1 Kenmerken

De doelstellingen van het park zijn het realiseren van hoogwaardige natuur en cultuurlandschap, een sterke lokale economie, goede voorlichting en betrouwbare monitoring. Deze doelstellingen staan verwoord in het beheer- en ontwikkelingsplan (Nationaal Park Weerribben-Wieden 2011; [www.np-weerribbenwieden.nl](http://www.np-weerribbenwieden.nl)). Het park werkt met vier programmajijnen: natuur, bezoekersmanagement, profilering en innovatie & gebiedsontwikkeling. Recente aandachtsvelden zijn de ontwikkeling van nieuwe financieringsmethoden voor het natuurbeheer, het versterken van de samenwerking tussen de ondernemers, geleiding van de recreatie, het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen, zichtbaarheid en het stimuleren van streekproducten.

De belangrijkste actoren van de coalitie zijn verenigd in het overlegorgaan, waarin Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, particuliere grondbezitters (onder anderen riettelers), boeren, recreatieondernemers, gemeenten en de provincie zijn vertegenwoordigd. Essentieel is de samenwerking tussen het overlegorgaan en WaterReijk Weerribben-Wieden – de organisatie die het merk van de regio heeft ontwikkeld en verantwoordelijk is voor de zichtbaarheid – en de Stichting Samen voor het Nationaal Park Weerribben-Wieden.

Geld is de belangrijkste hulpbron. Een groot deel van de 500.000 euro die per jaar ongeveer wordt besteed aan beheer komt nog van de overheid, via subsidies die de



TBO's en de overige eigenaren ontvangen. Zoals gezegd is de coalitie ook op zoek naar private geldbronnen; de ambitie is om uiteindelijk ongeveer 20 procent van de beheerkosten zelf op te hoesten. De Stichting Samen voor het Nationaal Park Weerribben-Wieden richt zich op het genereren van inkomsten via een streekrekening. Andere ideeën zijn het innen van bruggelden en parkeergelden en het instellen van een *visitors payback*-systeem. Door het aanbieden van een breed scala aan activiteiten en door het verbeteren van de faciliteiten worden een groter aantal bezoekers en meer inkomsten verwacht. Heel concreet zijn de inspanningen om inkomsten te genereren uit biomassa dan wel te besparen op beheerkosten. Dit betreft een samenwerking tussen riettelers en afvalverwerkingsbedrijf ROVA.

De belangrijkste spelregel is dat beslissingen over de ontwikkelingen en strategie altijd voldoende draagvlak moeten hebben binnen het overlegorgaan. Verder is het de spelregel dat omwonenden zoveel mogelijk worden betrokken. De programmalijn profilering besteedt hier expliciet aandacht aan door in te zetten op het versterken van het ambassadeurschap voor het park vanuit de lokale bevolking en vergroting van hun kennis over het park.

#### 10.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

De natuurlijke kwaliteit in het gebied lijkt voldoende te zijn gewaarborgd door de lange ervaring van de grondeigenaren en beheerders die in het gebied actief zijn. Door meer samen te werken proberen ze de deze kwaliteit verder te vergroten. Zo is er onder andere aandacht voor de waterkwaliteit, de visstand en het graven van nieuwe petgaten ten behoeve van laagveenherstel. Verder wordt in maatschappelijke kwaliteit geïnvesteerd door de relatie met de samenleving aan te halen. Stap voor stap wordt een grotere groep mensen aangesproken voor een binding met het park. Ook wordt met meer professionaliteit gewerkt aan een band met de bezoekers. Of dergelijke investeringen ook goed zijn voor de economische kwaliteit is nog niet duidelijk. Wel zijn er kleine successen op het gebied van het vinden van nieuwe inkomstenbronnen, bijvoorbeeld uit de verkoop van biomassa.

De drie belangrijkste succesfactoren zijn het gezamenlijk optrekken van het overlegorgaan, waarbij een breed draagvlak bestaat voor de uitgestippelde strategie, het verkennen en uitwerken van een breed scala aan opties die kunnen bijdragen aan zowel kostenreductie als aan extra inkomsten en tot slot het verbinden van de doelen en de strategie van het park met de economische doelen van gemeenten, provincie, marketeers en private ondernemingen. Deze drie succesfactoren zijn nauw met elkaar verbonden en ondersteunen elkaar.

#### 10.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een eerste punt van aandacht is dat de beheerkosten relatief hoog zijn en versoering van het onderhoud al snel leidt tot geringere toegankelijkheid, met gevolgen voor de attractiviteit van het gebied. Het structurele tekort kan niet door de extra inspanningen worden gedekt. Er zijn forse deals nodig – met fondsen en/of overheden – om dit sluitend te krijgen. Ten tweede wringt het feit dat de toeristenbelasting, die mede wordt gegeneerd door de aanwezigheid van een aantrekkelijk natuurgebied, naar de gemeente vloeit en maar beperkt ten goede komt aan het natuurbeheer. Ten slotte is de naamsbekendheid van het park relatief gering. Nieuwe initiatieven, zoals WaterReijk, hebben een meerwaarde, maar scheppen tegelijkertijd onduidelijkheid over de eenheid van het gebied.

De overheid kan meer ruimte bieden aan een geleidelijke transitie naar een duurzame balans tussen ecologie, economie en samenleving. Niettemin zal er altijd overheidsgeld nodig blijven om het huidige karakter van het gebied te behouden. Provincie en gemeenten kunnen op diverse manieren faciliteren dat kansrijke initiatieven kunnen worden geïmplementeerd. De overheid kan de revenuen die ze ontvangt meer direct koppelen aan het natuurbeheer.

### 10.7 Praktijkvoorbeeld 2: Nationaal Park De Hoge Veluwe

Het Nationale Park De Hoge Veluwe is het grootste actief beheerde natuurgebied in particulier bezit in Nederland. Het park is voortgekomen uit de nalatenschap van de familie Kröller-Muller en bestaat uit 5.400 hectare bos, heide, vennen en stuifzand. Naast natuur herbergt het park ook belangrijke cultuurhistorische objecten en waardevolle architectuur, zoals het Kröller-Muller Museum en het Hubertusslot. Gemiddeld komen er ongeveer 500.000 betalende bezoekers per jaar ([www.hogeveluwe.nl](http://www.hogeveluwe.nl)).

#### 10.7.1 Kenmerken

Het doel van het park is het in samenhang tonen van natuur en landschap, cultuurhistorie, kunst en architectuur. Voor al deze aspecten zijn visies ontwikkeld die, aangevuld met een uitvoeringsstrategie, zijn samengebracht in een plan voor de periode 2010-2020. De ambitie is om het centrale deel van het park te versterken met nieuwe architectuur, waardoor tevens de zoning wordt verbeterd. In zekere zin is het ook een doel om te tonen dat natuurbeheer zonder subsidie kan. De bijzondere omstandigheden (naast natuur ook een museum en waardevolle architectuur) zijn daar mede

debet aan. Een interessant kenmerk van het park is dat scholieren bij schoolreisjes gratis entree hebben. Dit is gebaseerd op de visie dat educatie een renderende investering is.

De belangrijkste actor is Stichting Nationaal Park De Hoge Veluwe, die bestaat uit een managementteam, Raad van Toezicht, Raad van Advies en een adviescommissie natuurbeheer. In de raden en commissies zijn vertegenwoordigers van openbaar bestuur, bedrijfsleven en wetenschap opgenomen. Deze raden en commissies spelen een rol bij het beheer en de visieontwikkeling. Ten behoeve van de fondsenwerving heeft de stichting aparte experts ingehuurd die het vertrouwen moeten winnen van potentiële nieuwe donoren.

De belangrijkste hulpbron voor het park is het geld dat wordt opgebracht door bezoekers en door zaken als de verpachting van het jachtrecht en de verkoop van hout. Dit geld wordt vooral gebruikt voor het beheer van de natuurgebieden en het vastgoed. Voor de ontwikkeling van het centrale gebied zal een beroep worden gedaan op het bedrijfsleven en overheden – zo is een beroep gedaan op de provincie. Ook het grote aantal vrijwilligers is feitelijk een belangrijke hulpbron.

De belangrijkste spelregels zijn de visie waarop de plannen zijn gebaseerd en het bedrijfsmodel zonder subsidie, waardoor de coalitie meer vrijheden heeft in het beheer en minder gehouden is aan generiek gestelde natuurdoelen.

### 10.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Het model dat wordt toegepast in Nationaal Park De Hoge Veluwe laat zien dat het mogelijk is een bedrijfsvoering te hebben waarbij er een duurzame balans is tussen ecologie en economie en een sterke betrokkenheid is vanuit de samenleving. Binnen dit model is bovendien ook ruimte voor maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het verlenen van gratis toegang aan scholen is hiervan een voorbeeld. De tevreden bezoeker, verrijkt met een ervaring rond natuur en cultuur, is feitelijk het product. Een product waar overigens wel voor betaald wordt via de entreegelden. De entreegelden vormen dan ook basis voor dit subsidieonafhankelijke bedrijfsmodel.

De belangrijkste succesfactor is de unieke combinatie van natuur, landschap, kunst en architectuur en de samenhang daartussen. Bezoekers die komen voor de zeer vooraanstaande collectie van het museum of voor de bijzondere architectuur ervaren ook de natuur, en omgekeerd. Verder heeft het feit dat het park particulier bezit is, en dus makkelijk kan worden afgesloten, ervoor gezorgd dat het mogelijk is om entreegeld te heffen. Een volgende factor is de efficiënte aansturing van het park. Naast de directie zijn er verschillende adviesraden die van betekenis kunnen zijn wanneer daar reden toe is. Het belang van de raden komt onder andere naar voren uit

recente studies naar een nieuwe langetermijnvisie. Ten slotte is het van belang dat de coalitie werkt aan een goede band met partijen die graag betrokken willen zijn bij het park, onder andere wanneer investeringen in nieuwe projecten nodig zijn.

### 10.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Feitelijk zijn er geen directe verbeterpunten aangereikt. Wel zijn suggesties gedaan richting andere Nationale Parken om het bedrijfsmodel van De Hoge Veluwe te verkennen en daarmee een meer onafhankelijke positie jegens de overheid in te nemen. Ook in het beheer kunnen keuzes worden gemaakt die goedkoop en effectief zijn – bijvoorbeeld verschralen in plaats van afgraven, waarmee ook schade aan archeologische objecten wordt voorkomen. De coalitie in De Hoge Veluwe functioneert voor het overgrote deel onafhankelijk van de overheid. Een mogelijk verbeterpunt is dat de provincie meebetaalt aan de herontwikkeling van het centrale gebied van het park.

## 10.8 Praktijkvoorbeeld 3: Oostvaarderswold

Het natuur- en recreatiegebied in ontwikkeling Oostvaarderswold is onderdeel van een robuuste ecologische verbinding tussen de Oostvaardersplassen en Horsterwold, een gebied grenzend aan de Veluwe. Het oorspronkelijke plan, dat 1.800 hectare aan nieuwe natuur in de provincie Flevoland omvat, is echter stopgezet en vervangen door een zogeheten openplanproces, om te kijken of er alsnog draagvlak is om een deel van de ambities te realiseren.

### 10.8.1 Kenmerken

Het oorspronkelijke doel van de coalitie was om een omvangrijke verbindingzone te realiseren tussen de Veluwe en de Oostvaardersplassen. De belangrijkste strategie om dit te realiseren was het opkopen en herinrichten van landbouwgrond, vanuit een ecologische blauwdruk. Al snel na de start van de realisatiefase in 2009 veranderde de situatie; het Rijk stond niet langer achter het realiseren van robuuste verbindingzones. Hierdoor was het oorspronkelijke doel financieel en bestuurlijk niet langer haalbaar. Op het moment van schrijven is een zoektocht aan de gang naar een nieuwe, meer realistische ambitie. De nadruk is meer komen te liggen op het inpassen van economische ontwikkelingen en een grotere betrokkenheid van de samenleving. In de beginfase – rond 2004 – waren de provincie Flevoland, gemeenten, het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer de belangrijkste initiatiefnemers.

Flevolandschap en het Wereldnatuurfonds zijn daar al snel bij gekomen. Ook is een link gelegd met de boeren in het gebied via LTO en via een apart aangestelde landbouwadviseur. Toen de coalitie in een moeilijke fase kwam, is het Wereldnatuurfonds weer afgehaakt. De betrokkenheid van het ministerie van EL&I – dat inmiddels LNV vervangen had – en Staatsbosbeheer werd een stuk minder prominent. In plaats daarvan raakten andere actoren betrokken: recreatieondernemers, de gemeente Almere en de ANWB.

De politieke wil en het benodigde geld zijn de belangrijkste hulpbronnen. In eerste instantie waren beide aanwezig; de coalitie werd vooral gedragen door Rijk en provincie. De geraamde kosten voor het gehele project waren 400 miljoen euro, waarvan het Rijk 240 miljoen voor zijn rekening nam (Provincie Flevoland 2012). Het Rijk trok zijn politieke steun, en daarmee zijn financiële bijdragen, eind 2010 in, waardoor een gat in de begroting ontstond. De provincie probeerde eerst het beloofde rijksgeld alsnog te verkrijgen en onderzocht daarna of ze zelf de kosten kon dragen, maar beide pogingen leverden niets op. Bovendien bleek een andere belangrijke hulpbron, draagvlak bij een belangrijke groep betrokkenen – de boeren in het gebied – te ontbreken. De spelregels veranderden tijdens het proces. In eerste instantie was de belangrijkste spelregel het plan om het Oostvaarderswold te realiseren. Rijk, provincie, gemeenten en natuurorganisaties deelden deze regel. Er was wel veel verzet vanuit de groep boeren wiens land opgekocht moest worden. Eind 2010 trok het Rijk de steun echter in. Het verzet van boeren zwol verder aan. Uiteindelijk is een nieuwe spelregel ontstaan, het zogeheten openplanproces, waarin boeren en omwonenden een belangrijkere rol krijgen en de provincie noodgedwongen op zoek gaat naar een aanpassing van de ambities. In het nieuwe regeerakkoord (tweede kabinet-Rutte) is aangegeven dat de EHS wordt uitgevoerd inclusief de verbindingen, maar dat er wel meer tijd voor wordt uitgetrokken. Volgens de voorzitter van het openplanproces, Roel Bekker, is daarmee niet gezegd dat financiering van een verbinding nu wel in de rede ligt ([www.opnatuurinflevoland.nl](http://www.opnatuurinflevoland.nl)).

### 10.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Uiteindelijk blijkt de coalitie de beoogde prestaties, die vooral zijn gericht op het verbeteren van de regionale en nationale natuurkwaliteit, niet waar te kunnen maken. Dit komt vooral door de huidige tijdsgeest waarin beperkte middelen beschikbaar zijn en er bovendien grote tegenstellingen zijn ontstaan tussen een door de provincie op ecologie gebaseerd en verdedigd natuurbeleid enerzijds en wensen van de Rijksoverheid, ondernemers en maatschappij anderzijds. Het openplanproces dat recent in gang is gezet, lijkt meer ruimte voor afstemming tussen ecologie, economie en

betrokkenheid van burgers te bieden. Het moet nog blijken of dit proces wel succesvol zal zijn.

Het ecologische blauwdrukmodel waarop het Oostvaarderswold is gebaseerd en een verdienmodel dat door de overheid wordt gedragen, leken lange tijd belangrijke succesfactoren te zijn. Uiteindelijk is gebleken dat vooral bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak de belangrijkste succesfactoren zijn. Als dit draagvlak aanwezig is, lijkt het vinden van financiering in ieder geval een stuk makkelijker. Het beoogde openplanproces heeft als doel dergelijk draagvlak te vergaren.

### 10.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een van de belangrijkste verbeterpunten is het integreren van de ecologische doelstellingen in een breed maatschappelijk kader waarbij burgers, overheden en bedrijven een rol spelen (people). Belangrijk is om te werken aan het delen van kennis, waardoor betrokkenen elkaars standpunt leren begrijpen en waardoor polarisatie kan worden voorkomen. Ook een goed financieel plan waarin dekking voor de kosten van het toekomstig beheer is geregeld (profit), is van belang. Geen blauwdruk, maar een plan dat langzaam groeit en stap voor stap vorm krijgt.

Ook na het herzien van de ambities is het vooral de overheid die de coalitie richting uitvoering kan brengen, juist omdat de benodigde financiële middelen vooral bij de overheden vandaan moeten komen, al wordt ook gekeken naar private partijen. Het is daarbij wel van belang dat de overheid de interactie met en tussen natuurorganisaties, burgers en bedrijven faciliteert. Het opgestarte openplanproces lijkt tegemoet te komen aan een aantal van de genoemde verbeterpunten.

# Coalities in het regionale waterbeheer

- De regionale coalities rondom watertaken leveren doorgaans goede prestaties wat betreft leefbaarheid, ecologie en waterkwaliteit. Het vergroten van de waterveiligheid is de hoogste prioriteit. Op het vlak van het betrekken van burgers en het vinden van nieuwe financieringsmechanismen zijn verbeterpunten mogelijk.
- Kritische succesfactoren zijn de eigen financieringsmogelijkheden van de waterschappen, het vermogen dat partijen aan de dag leggen om met een breed perspectief over de eigen grenzen heen te kijken, goed gefundeerde financieringsconstructies, en continuïteit in personele bezetting waardoor uiteindelijk vertrouwen wordt opgebouwd tussen partijen met verschillende belangen.
- Verbeterpunten zijn het verder ontwikkelen van publiek-private financieringsconstructies en het collectief maken van middelen die bovendien aan integrale einddoelen worden gekoppeld. Verder kan de inbreng van niet-geïnstitutionaliseerde partijen, zoals bewoners en private partijen, worden vergroot. Ten slotte is voor de waterschappen het omgaan met de spanning tussen functioneel en doelmatig versus integraal een voortdurend aandachtspunt.

## 11.1 Introductie – afbakening, omvang en uitdagingen

Coalities in het regionale waterbeheer, kortweg watercoalities, zijn initiatieven waarin verschillende partijen gezamenlijk zorg dragen voor het beheer van water. Aangezien deze studie over het Nederlandse platteland gaat, zijn de watercoalities die we in dit hoofdstuk behandelen hoofdzakelijk actief in het regionale waterbeheer. Dergelijke coalities zijn meestal gericht op een specifiek gebied en op zaken als bescherming tegen hoog water en regulering van het grondwaterpeil – bijvoorbeeld ten behoeve van natuur of landbouw. Zaken als de hoofdinfrastructuur van water – in Nederland behartigd door Rijkswaterstaat en het ministerie van IenM – en de drinkwatervoorziening laten we buiten beschouwing.

Nederland telt een groot aantal watercoalities. Ze spelen een belangrijke rol op het platteland, vanwege de noodzaak – voortkomend uit de geografische ligging van Nederland – om waterbeleid een hoge prioriteit te geven. Dit blijkt uit het budget dat er jaarlijks aan waterbeheer wordt besteed, namelijk zo'n 7 miljard euro in totaal. Dit zal in de komende jaren oplopen tot 8-9 miljard (Bestuursakkoord Water 2011). De waterschappen zijn de spil in de verschillende coalities. Momenteel zijn er 25 waterschappen, maar het tweede kabinet-Rutte heeft het voornemen om dit aantal terug te brengen. Elk waterschap is betrokken bij verschillende regionale coalities.

Watercoalities staan voor enkele grote opgaven. De belangrijkste is het blijven bieden van een veilige leefomgeving, in het licht van de toenemende risico's op het terrein van waterveiligheid en klimaatverandering. Daarnaast is er een sterke roep om doelmatig en efficiënt waterbeheer; de coalities dienen zuinig om te gaan met hun tijd en middelen. Verder krijgen de watercoalities een steeds breder takenpakket; er is in de laatste jaren meer aandacht voor koppeling met andere beleidsvelden, vooral met natuur en ruimtelijke ordening. Ook is er meer aandacht voor de democratische inbedding van het waterschap en participatie van bedrijven en burgers. Watercoalities proberen deze uitdagingen op te pakken door met alle betrokkenen te werken aan flexibele oplossingen op regionaal niveau.

## 11.2 De coalitie – actoren, doelen, strategieën en motieven, hulpbronnen en spelregels

### **Decentrale overheden zijn de hoofdrolspelers**

De voornaamste actoren in de regionale waterbeheercoalities zijn drie groepen decentrale overheden: waterschappen, gemeenten en provincies. Waterschappen en gemeenten bepalen samen welke maatregelen nodig zijn en maken afspraken over de uitvoering ervan (Bestuursakkoord Water 2011). Het waterschap is de belangrijkste uitvoerder. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer en hebben de zorgplichten voor overtollig hemelwater, afvalwater en grondwater in de bebouwde omgeving. De provincie heeft de eindverantwoordelijkheid voor het stellen van de kaders voor het regionale beheer van oppervlaktewater, grondwater en regionale keringen. De doelstellingen van deze actoren zijn af te leiden van de belangrijkste wateropgaven, onder andere weergegeven in het Nationaal Waterplan (NWP) uit 2009: het werken aan een veilig, veerkrachtig en gezond watersysteem (zie hierna). Van deze drie aspecten is veiligheid traditioneel het belangrijkste. Veerkracht, als onderdeel van veiligheid, is eind jaren negentig op de agenda gekomen, als gevolg van een aantal grote overstromingen in begin van dat decennium. Dit aspect is gekoppeld aan een meer ruimtelijk georiënteerd waterbeheer, zoals het programma Ruimte voor de Rivier. De aandacht voor gezondheid is meer gericht op waterkwaliteit en de ecologie van water, en staat sinds eind jaren tachtig op de agenda. Richtinggevend hierbij is sinds 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die als doel heeft dat alle Europese wateren in 2027 schoon en gezond zijn. Op het gebied van waterveiligheid is traditioneel gezien de belangrijkste strategie het uitvoeren van technische

maatregelen, zoals het ophogen van dijken. Momenteel is dit gekoppeld aan de zogenoemde risicobenadering, waarin het risico van een overstroming wordt gezien als het product van de kans op overstroming én de gevolgen daarvan. Veerkracht wordt vooral gelinkt aan het denken in robuuste watersystemen. Uitgangspunt is dat natuurlijke processen, zoals overstroming, de ruimte krijgen, bijvoorbeeld door daartoe aangewezen gebieden onder water te laten lopen. De ecologische doelstelling wordt vooral gerealiseerd via integraal waterbeheer, waarbij waterbeheer en natuurbeheer aan elkaar worden gekoppeld in regionaal georganiseerde gebiedsprocessen, de zogeheten stroomgebiedsbenadering, opgenomen in de KRW.

Om alle maatregelen voortvloeiend uit het regionale waterbeleid te bekostigen, is veel geld nodig. Een waterschap bekostigt zijn taken nagenoeg geheel door het heffen van eigen belastingen. De belangrijkste heffingen zijn de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Daarnaast is er een verontreinigingsheffing voor lozingen in oppervlaktewateren. Die worden opgebracht door huishoudens, eigenaren van gebouwen, eigenaren van onbebouwde terreinen en eigenaren van natuurterreinen. In 2012 was de verdeling aan belastinginkomsten tussen deze categorieën 40 procent van huishoudens, 50 procent van eigenaren van gebouwen en 10 procent van eigenaren van onbebouwde terreinen. Het aandeel van eigenaren van natuurterreinen is verwaarloosbaar. Het grootste deel van het geld gaat naar zuiveringslasten (zo'n 44 procent) en naar uitgaven voor het watersysteem, waaronder waterberging (34 procent). De rest wordt besteed aan waterveiligheid, de uitvoeringskosten en overige taken (Unie van Waterschappen 2012).

Daarnaast is een belangrijk hulpmiddel van de waterschappen de kennis van het gebied en de deskundigheid wat betreft watersystemen. Om die reden worden waterschappen vaak ook betrokken bij gebiedsgerichte projecten. Naast eigen financiën en kennis beschikken waterschappen vaak ook over menskracht binnen hun eigen organisatie en een goed regionaal netwerk, vooral binnen de landbouw (van oudsher) en natuurorganisaties.

### **De Rijksoverheid op afstand**

Het Rijk heeft de systeemverantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer. Het toezicht op basis van de Waterwet gaat uit van het principe 'getrapt toezicht, tenzij'. Dit betekent dat het Rijk toeziet op de taakuitvoering door provincies en de provincies op hun beurt toezien op de taakuitvoering door waterschappen en gemeenten, tenzij er sprake is van bovenregionale belangen of internationaalrechtelijke verplichtingen die rechtstreeks toezicht van het Rijk op de waterschappen

rechtvaardigen. Dit toezichtmodel wordt mogelijk binnenkort herzien, met een kleinere rol van de provincie.

Hoewel dit betekent dat de actieve rol van het Rijk in het regionale waterbeheer beperkt is, is de nationale overheid nog altijd van belang. Zo is het Rijk verantwoordelijk voor het stellen van normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit. Verder vertaalt het Rijk Europese richtlijnen naar nationale kaders en is het via Rijkswaterstaat beheerder van grote wateren, zoals rivieren, meren en kust, die veelal grenzen aan de regionale watersystemen. Daarnaast spelen actoren binnen de Rijksoverheid (bijvoorbeeld afdelingen van Rijkswaterstaat) soms een rol bij grotere gebiedsprocessen. Verder speelt de Dienst Landelijk Gebied (DLG) als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken een rol in regionale gebiedsprocessen waarin waterbeheer plaatsvindt. In het Nationaal Waterplan (2009) zijn de centrale doelstellingen van de Rijksoverheid opgenomen. Dit plan vervangt de Vierde Nota Waterhuishouding en is opgesteld op basis van de Waterwet (2009). In de Vierde Nota werd al uitgegaan van een systeembenadering en integraal waterbeheer, het Nationaal Waterplan borduurt hierop voort. Het Nationaal Waterplan is meteen ook een structuurvisie voor de ruimtelijke aspecten (NWP 2009), wat aangeeft dat het waterbeheer steeds verder 'verruimtelijkt'.

Zoals aangegeven, komt bij regionale waterbeheercoalities het benodigde budget voor het overgrote deel bij de waterschappen vandaan. Uitzondering is dat het Rijk de activiteiten van Rijkswaterstaat en de DLG financiert. Het Rijk is vooral belangrijke vanwege zijn formele bevoegdheden als wetgever en de steller van de belangrijkste normen. Een recent voorbeeld van de invloed die het Rijk hiermee uitoefent, is het Bestuursakkoord Water uit 2011, bedoeld om een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer tot stand te brengen via onder andere verdere decentralisatie. Daar waar de provincie nog uitvoerende taken had, zijn deze zoveel mogelijk overgeheveld naar de waterschappen.

### **Belangenorganisaties als mede-initiatiefnemers**

Overheidspartijen maken steeds minder alleen de dienst uit in de publieke taak van regionaal waterbeheer. Per gebied en per onderwerp zijn er actoren die mede initiatief nemen om plannen in het regionale waterbeheer via gebiedsgericht beleid te helpen realiseren. Veelvoorkomende partijen zijn de natuur- en milieuorganisaties, variërend van terreinbeheerders als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, tot verenigingen als IVN, RAVON, Milieudefensie en de Provinciale Landschappen. Daarnaast zijn landbouwers en agrarische organisaties, zoals LTO, of andere

vertegenwoordigende organisaties actief. In sommige gevallen zijn recreatieondernemers of landschapsverenigingen van belang.

In de praktijk van het gebiedsgerichte beleid zijn veel voorbeelden te geven van synergie tussen doelen en motieven van de betrokken actoren. Recreatieve ontwikkelingen brengen steeds meer een ruimteclaim in het landelijk gebied met zich. Ecologische inrichting en versterking van de recreatieve structuur gaan doorgaans goed samen. Bovendien wordt de landbouw minder eenzijdig door recreatief medegebruik op landbouwgrond toe te staan, blauwe diensten uit te voeren en andere nevenactiviteiten op te pakken. In het licht van een natuurlijker waterbeheer, hebben ook natuurorganisaties doelen die verenigbaar zijn met het regionale waterbeheer.

Al deze betrokkenen brengen hun eigen hulpbronnen in. Het kan daarbij gaan om (co)financiering van bepaalde projecten of gedeelten van een plan. Vaak is ook grond een belangrijke hulpbron, wat grondeigenaren in een centrale positie brengt. Verder bundelen de verschillende betrokkenen samen met de decentrale overheden hun kennis en capaciteit, om tot een op maat gesneden plan te komen waarin de verschillende belangen worden gecombineerd.

### **Belanghebbenden zijn steeds vaker betrokken**

Naast de directe initiatiefnemers is er een brede groep belanghebbenden. Voorbeelden daarvan zijn omwonenden/bewoners, soms verenigd in buurt- en wijkraden of bewonersgroepen, en belangenverenigingen, zoals cultuurhistorische verenigingen (heemkundekringen), jagers of vissers. Deze groep is direct betrokken via bijvoorbeeld inspraakprocedures, maar ook meer indirect, aangezien ze zitting heeft in het algemene bestuur van de waterschappen.

Belanghebbenden kunnen zeer uiteenlopende doelen, motieven en strategieën inbrengen, wat van project tot project verschilt. Vaak gaat het om wensen op het gebied van recreatieve natuur. Ze krijgen steeds vaker een stem in ruimtelijke ontwikkelingen waar ook wateropgaven worden gerealiseerd, al dan niet via de inbreng van de gemeente. Dit leidt tot een sterkere maatschappelijke betrokkenheid bij regionaal waterbeheer en een aanvulling van de heersende belangen van de kerncoalitie. Er zijn echter ook nog steeds projecten waarin belanghebbenden niet of onvoldoende betrokken zijn, bijvoorbeeld in coalities waar de KRW een rol speelt; de technische opgaven die daarbij naar voren komen zijn voor belanghebbenden lastig te begrijpen, waardoor ze nauwelijks aanhaken.

Deze groep actoren bezit vooral juridische en communicatieve middelen (inspraak, overleg, protest). De belangrijkste hulpbronnen zijn daarom verbonden



met de wet- en regelgeving voor inspraak. Daarnaast beschikken bewoners en andere ruimtegebruikers als jagers en vissers ook over aanvullende kennisbronnen. Ook kan er sprake zijn van (aanvullende) financiële middelen of grond, zoals in het geval van ruimtelijke ontwikkelaars of woningbouwcoöperaties.

### Interacties en spelregels

Watercoalities, en de interacties daarbinnen, worden vormgegeven door een uitgebreide set van formele spelregels. Zo zijn de taken en bevoegdheden van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen verankerd in de Waterwet, de Waterschapswet en de Wet milieubeheer (NWP 2009: 33). Daarnaast heeft nationale wetgeving een belangrijk invloed op het waterbeheer. Prominent is de Watertoets, binnenkort vastgelegd in de Omgevingswet (nu Wet ruimtelijke ordening), maar ook de Natuurbeschermingswet speelt in het waterbeheer een belangrijke rol. Deze wetten komen deels voort uit Europese richtlijnen, zoals de KRW, de Richtlijn OverstromingsRisiko's, de richtlijn Prioritaire Stoffen, de Grondwaterrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Verder kent het waterschap eigen regelgeving, de Keur van het waterschap. De Keur regelt de ge- en verboden in en rondom waterlichamen die door het waterschap worden beheerd (zoals watergangen, gemalen en dijken). Voor activiteiten in en rond deze lichamen is een vergunning van het waterschap noodzakelijk. Deze vergunning is onderdeel van de Waterwet. De Keur speelt in de praktijk van het regionale beheer en in de samenwerking met partijen vaak een belangrijke rol. Daarnaast zijn er in de loop van de tijd spelregels ingevoerd die de regionale wateropgave op gebiedsniveau vormgeven. In het eerste Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2001 legden Rijk, provincies en waterschappen onder andere de regionale waterbergingsopgave en de trits 'vasthouden-bergen-afvoeren' vast. De KRW introduceerde de stroomgebiedsbenadering, waarin wordt gesteld dat de actoren betrokken bij een stroomgebied gezamenlijk een plan moeten opstellen voor het beheer. Er zijn ook meer informele spelregels zichtbaar bij de gebiedsprocessen waarin waterbeheer centraal staat. Ten eerste is het de regel dat zoveel mogelijk naar synergie wordt gezocht tussen verscheidene functies, meestal water, landbouw en natuur. Vaak zijn er daarbij tegengestelde claims op water en ruimte, bijvoorbeeld omdat landbouw en natuur elk om een ander peilbeheer vragen. In sommige gevallen wordt dan gekozen voor vormen van scheiding van functies en vormen van feitelijke zonering (zie bijvoorbeeld de Vierde Bergboezem Breda). Verder is een belangrijke informele regel dat de belangensfeer meer naar het maatschappelijk domein

verschuift, omdat belanghebbenden in de fysieke ruimte en in de taakstelling worden betrokken bij regionaal waterbeheer. Positief hieraan zijn het vrijkomen van middelen en de toenemende maatschappelijke betrokkenheid. Een minder positieve implicatie is echter dat bij het uitbesteden en combineren van taken tegen de grenzen van de publiekrechtelijke (waterstaat)kaders wordt aangelopen, de formele regels in de coalitie. Dit leidt tot spanningen tussen eerdergenoemde wensen tot integratie, samenwerking en verbreding van taken en anderzijds het functioneel en doelmatig beheer van water.

## 11.3 Prestaties ten aanzien van de kwaliteit van het platteland

### Planet

Watercoalities kunnen leiden tot een robuuster watersysteem met een vergrote ecologische waarde (zie de drie praktijkvoorbeelden aan het einde van dit hoofdstuk). Daarmee dragen ze bij aan de biodiversiteit. Punt van aandacht is dat het realiseren van de ecologische doelen binnen de watercoalities niet altijd als prioriteit van de centrale initiatiefnemers – meestal waterschappen – wordt beschouwd. Hierdoor kan het bijvoorbeeld gebeuren dat het waterschap afhaakt zodra de wateropgaven zijn gerealiseerd. De natuuropgaven kunnen hierdoor blijven liggen (zoals bij de Vierde Bergboezem Breda). Ook kunnen omwonenden zich verzetten tegen de meegekoppelde natuurdoelstellingen (zoals in het Integraal Gebiedsplan Velp). Door dergelijke ontwikkelingen kan een deel van de beoogde natuurpotentie niet worden gerealiseerd.

### Profit

De bijdrage van watercoalities aan de regionale economische ontwikkeling is in sommige gevallen evident. Zo kan de landbouwstructuur worden versterkt of ontstaan er mogelijkheden voor landgoedontwikkeling (bijvoorbeeld in het Integraal Gebiedsplan Velp en het Waterfonds Haarlem). Daarnaast kunnen nieuw gerealiseerde recreatievoorzieningen bezoekers trekken, wat goed is voor de plaatselijke horeca. In andere gevallen lukt het maar deels of nauwelijks om de economie te versterken, of verzwakt de economie zelfs. Een voorbeeld is het afnemen van de agrarische potentie (zoals in de Vierde Bergboezem Breda). Punt van aandacht is dat in de watercoalities vooral sprake is van sectorale overheidsfinanciering, aangevuld met subsidies die ook van de overheid afkomstig zijn. Hierdoor drijven watercoalities voor het overgrote deel op overheidsfinanciering. Er zijn wel enkele uitzonderingen. Zo is bij het Waterfonds Haarlem het



principe van ‘de vervuiler betaalt’ ingevoerd. Hoewel de gemeente geld moet toeleggen, is er deels sprake van private financiering.

### People

Watercoalities leveren een van de belangrijkste aspecten van leefbaarheid, namelijk veiligheid, oftewel bescherming tegen overstromingsgevaar en wateroverlast. Daarnaast kunnen ze, bij meekoppeling van bijvoorbeeld recreatieve doelen of het herstellen van cultuurhistorische elementen, bijdragen aan een verbetering van de leefomgeving (zie Integraal Gebiedsplan Velp en de Vierde Bergboezem Breda). Ook kunnen coalities, door transparant te opereren, ervoor zorgen dat bewoners meer gaan beseffen hoe belangrijk waterbeheer is in hun omgeving (zoals bij het Waterfonds Haarlem). Dit kan hun betrokkenheid vergroten. Punt van aandacht is dat het potentieel voor verbetering van de maatschappelijke kwaliteit niet altijd wordt benut, vooral doordat bewoners beperkt en laat worden betrokken. Ook het mogelijk afhaken van belangrijke partijen als een gemeente (bijvoorbeeld Integraal Gebiedsplan Velp) of een waterschap (zoals bij de Vierde Bergboezem Breda) lijkt een risico voor het ontwikkelen van dat deel van het plan dat aan leefbaarheid is gekoppeld.

## 11.4 Kritische succesfactoren

Een eerste kritische succesfactor is de mate van onafhankelijkheid in de financiering. Watercoalities hebben via de heffingen die het waterschap kan innen vaak een grote onafhankelijkheid op financieel gebied. Dit is doorgaans een garantie dat er geld apart is gezet voor een goed waterbeheer en waterzuivering; het zorgt voor continuïteit en maakt langetermijninvesteringen mogelijk. Ter vergelijking: de andere initiatiefnemers, vooral natuurbeheerders, landschapsbeheerders en procesbegeleiders (zoals DLG) zijn veel meer afhankelijk van provinciale, nationale en Europese subsidies waarvan de continuïteit – zeker recent – onder druk staat. Het heffen van waterschapsbelasting is een unieke en belangrijke kracht van de waterschappen, die bovendien goed past binnen de Europese uitgangspunten. Het sluit aan bij het profijtbeginsel, het beginsel ‘de vervuiler betaalt’, het beginsel ‘de gebruiker betaalt’ en *cost recovery* zoals gewenst op basis van de Europese KRW; daarbij moeten lidstaten adequate prikkels inbouwen met het oog op efficiënt en duurzaam waterbeheer. Wanneer er sprake is van coalities met een integrale ambitie is het collectief maken van middelen een kritische succesfactor. Dat kan op twee manieren. Ten eerste is er de mogelijkheid van het vrijwel volledig collectief maken van middelen, waardoor partijen richting elkaar openheid

van zaken geven over hun financiële inbreng, en waardoor middelen uiteindelijk bij elkaar worden gevoegd en gedeeld worden ingezet. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke grondbank die de partijen in het Integraal Gebiedsplan Velp opzetten om ruil van gronden voor de projectdoelen mogelijk te maken. Ten tweede is er de variant van de meer samengestelde financiering, waarbij de betrokken partijen feitelijk een eigen taak en daaraan gekoppelde financiering inbrengen. De budgetten worden gebundeld, maar blijven gekoppeld aan de sectorale doelen. Dit is geen integratieve aanpak, maar een samengestelde, waarbij ieder verantwoordelijk blijft voor het eigen deel van de planrealisatie, en eventueel ook voor een eigen tijdsplanning. Dit levert het risico op dat puzzelstukjes worden teruggetrokken (zoals is gebeurd bij de Vierde Bergboezem Breda).

Een volgende kritische succesfactor is het inzetten van mensen met een open houding die flexibel zijn, taken en doeleinden met elkaar kunnen verbinden en daarover gedurende het proces kunnen communiceren. Daarbij is vertrouwen tussen initiatiefnemende personen belangrijk. Dit vertrouwen helpt om elkaar te vinden en om over organisatiegrenzen en tijdshorizonten heen te geven en te nemen, maar wordt kwetsbaar bij personeelwisselingen. Ook de verbinding tussen initiatiefnemende personen en hun organisatie is van belang (‘niet op een eiland functioneren’); initiatiefnemers moeten zorgen voor draagvlak binnen de organisatie, een goed afgebakend mandaat en goede interne communicatie en afstemming. Ten slotte is het hierbij van belang dat personen, en liefst organisaties, langdurig netwerken in gebieden opbouwen, zodat zij kansen op samenwerking en koppeling daadwerkelijk zien en kunnen benutten.

Een laatste kritische succesfactor is de mate waarin de betrokken partijen – vooral de initiatiefnemers – erin slagen aan een breed perspectief vast te houden. De onderzochte coalities laten zien dat partijen baat kunnen hebben bij een integrale aanpak waarbij ze over de grenzen van de eigen taken en het werkgebied heen kijkend te werk gaan. In de casus Waterfonds Haarlem gaat het om integraal stedelijk water, waar op andere plekken compensatie voor verharding moet worden gevonden. Bij het Integraal Gebiedsplan Velp gaat het om het vermogen om ook kansen buiten de exacte gebiedsbegrenzing te zien en te koppelen aan het project. Het kan echter moeite kosten aan een dergelijke aanpak vast te houden, vooral omdat de verleiding voor individuele partijen groot kan zijn om zich te focussen op de eigen taken en verantwoordelijkheden.

## 11.5 Verbeterpunten en de mogelijke rol van de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt is het vaker collectief maken van middelen als grond en geld, vooral als een watercoalitie een geïntegreerd gebiedsgericht project omvat. Er ontstaat daarbij een sfeer van ‘samen uit, samen thuis’. Zolang middelen direct blijven gekoppeld aan sectorale doelen, blijft het risico bestaan dat na het realiseren van een sectoraal doel, de betrokkenheid van de betreffende organisatie afneemt (zie bijvoorbeeld de Vierde Bergboezem Breda). Dit is het contrast tussen een gezamenlijke opgave met gezamenlijk financiering, of een gekoppelde opgave met een gekoppelde financiering. Het ontwikkelen van ruimte voor sectorale gelden om geïntegreerd te besteden en het maken van integrale doelen met integrale financiering kunnen hierin helpen. Mocht het collectief maken van middelen echter niet mogelijk zijn, dan is transparantie en helderheid over afspraken over het samengestelde pakket aan taken (‘samen uit, apart thuis’) van groot belang. Hieraan gerelateerd is het van belang dat de waterschappen de ruimte krijgen de integrale ambities af te ronden. Waterschappen kennen een continue spanning tussen breed en integraal versus functioneel en doelmatig. Het is juist deze spanning die enerzijds de kracht van hun rol aangeeft, maar anderzijds ook risico’s introduceert. Bijvoorbeeld als de sectorale wateropgave in een integraal plan is gerealiseerd en de prikkel voor verdere participatie van het waterschap ontbreekt, is deze organisatie al snel geneigd geen extra middelen meer te investeren in het afronden van het gehele plan. Een tweede verbeterpunt is het betrekken van nieuwe partijen, vooral bewoners en ondernemers, wier belangen tot nu toe niet of minder zijn geïnstitutionaliseerd. In lijn hiermee kunnen private partijen die bereid zijn te investeren meer worden betrokken. In de huidige watercoalities bestaat de financiering vooral uit sectorale overheidsmiddelen en subsidies. Er zijn nog geen prikkels voor nieuwe publiek-private verdienmodellen. Juist het incorporeren van private (markt)partijen in de coalitie kan leiden tot een nieuwe stap in de effectiviteit van de coalitie. Ook de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie kan dit stimuleren en de kracht van de coalitie versterken.

De overheid kan bij deze verbeterpunten een belangrijke rol spelen. Zo kan het Rijk het aangaan van gezamenlijke opgaven met gezamenlijke financiering stimuleren. Ook kunnen Rijk en eventueel provincies met de waterschappen betere afspraken maken over de spanning tussen integraal en breed versus functioneel en doelmatig, zodat waterschappen indien de kans zich

aandient een mandaat hebben om een integrale meerwaarde te realiseren. Ten slotte kunnen waterschappen experimenteren met het aangaan van publiek-private samenwerkingsconstructies en kunnen ze hun band met de maatschappij versterken door het uitnodigen en faciliteren van georganiseerde bewonersvertegenwoordiging.

## 11.6 Praktijkvoorbeeld 1: Integraal Gebiedsplan Velp

Nabij het Brabantse plaatsje Velp, gelegen in de gemeente Grave, is in 2007 een ambitieus plan opgezet om op een integrale manier en via samenwerking in één klap een aantal doelen te realiseren in het gebied rondom de Hertogswetering. Het project staat in het teken van het provinciale reconstructiebeleid. In 2010 ging de eerste schop de grond in.

### 11.6.1. Kenmerken

Het initiatief tot het plan komt in eerste instantie van de agrarische belangenorganisatie ZLTO. Al snel werd echter een brede coalitie samengesteld met het waterschap, de provincie, de gemeente Grave, de Reconstructiecommissie Peel en Maas, natuurverenigingen IVN en RAVON en Dienst Landelijk Gebied (DLG). De drie decentrale overheden spelen een trekkende rol in de coalitie. Bewoners zijn pas laat in het proces betrokken en zijn kritisch. In de coalitie wordt een aantal doelen samengebracht. Er wordt ingezet op het verbeteren van de agrarische infrastructuur en verkaveling, op de realisatie van een ecologische verbindingzone, het vergroten van de leefbaarheid in het dorp, het in stand houden en waar mogelijk versterken van de recreatieve mogelijkheden, het versterken van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten en het aanleggen van een landgoed rondom een klooster en een kerkje. De betrokken partijen brengen samen de middelen bij elkaar. De provincie stimuleert en faciliteert het proces, onder andere door ervoor te zorgen dat er menskracht en geld is om het plan te ontwikkelen. Ook betaalt ze de inzet van de DLG en zorgt ze voor cofinanciering van een aantal doelen. Gemeente en waterschap staan aan de lat voor respectievelijk de leefbaarheids- en recreatiedoelen en de ecologische verbindingzone. Hiertoe brengen ze geld, capaciteit, kennis en grond in. De ZLTO brengt via haar netwerk dezelfde hulpbronnen in. Zij zijn samen met de DLG verantwoordelijk voor de agrarische ontwikkelingen. Een lokale ondernemer wil de ontwikkeling van het landgoed bekostigen. In dit project bestaan de belangrijkste formele interactieregels rondom de gebruikte formele

goedkeurings- en inspraakprocedures, vooral van de Wet ruimtelijke ordening, ter goedkeuring van het bestemmingsplan, en regels rondom grondverwerving. De informele interactieregels volgen uit het vertrouwen dat de betrokken partijen in de loop van de tijd onderling opbouwen. Dit leidt tot een goede samenwerking en open houding en communicatie ten opzichte van elkaar en met de omgeving.

### 11.6.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Als het project is afgerond, wordt een aantal prestaties geleverd. De aanleg van de ecologische verbindingzone vergroot de natuur, draagt bij aan de biodiversiteit en zorgt voor een robuuster watersysteem. De structuur van de landbouw wordt versterkt en er ontstaat een mogelijkheid om tot woningbouw (gerealiseerd op het geplande landgoed) over te gaan. De kwaliteit van leven wordt vergroot door het verminderen van landbouwtransport langs een woonwijk en de ontwikkeling van een landgoed, waarmee de cultuurhistorische kwaliteit en de recreatievoorzieningen worden versterkt. Realisatie is echter nog geen feit; alleen een deel van de ecologische verbindingzone is afgerond. Er zijn twee knelpunten: weerstand van omwonenden tegen landgoedontwikkeling en achterblijvende gemeentelijke financiering. Hierdoor komt ook de grondruil in gevaar en vertraagt de realisatie van de resterende verbindingzone.

De belangrijkste kritische succesfactoren in het project zijn de aanwezigheid van het geïnstitutionaliseerde vertrouwen tussen personen en partijen in het gebied, en de durf van een aantal personen. Ook het mentale eigenaarschap van de initiatiefnemers en betrokkenen speelt een belangrijke rol, evenals de cofinanciering door de provincie. Ten slotte is de stapeling van middelen, zowel in financiering als in de gezamenlijke grondbank, van belang.

### 11.6.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Vanuit de coalitie rondom het Integraal Gebiedsplan Velp zijn enkele verbeterpunten gesignaleerd. Zo kan de continuïteit in de bezetting van betrokkenen de prestaties verbeteren, en kan het institutionaliseren van vertrouwen op persoonsniveau naar vertrouwen tussen organisaties helpen. Daarnaast zijn de bestuurlijke verankering en schakeling bij problemen en het tijdig veiligstellen van de gezamenlijke financiering een verbeterpunt.

## 11.7 Praktijkvoorbeeld 2: De Vierde Bergboezem Breda

De Vierde Bergboezem ten noorden van Breda is bedoeld om bij hoge waterstand van de rivier de Mark onder water te zetten en daarmee de stad te vrijwaren van wateroverlast. Het project ligt tussen de rivier en de nieuwe woonwijk Haagsche Beemden. In 2006 werd bestuurlijke overeenstemming bereikt over het project. De afronding volgt waarschijnlijk in de loop van 2013.

### 11.7.1 Kenmerken

Het waterschap Brabantse Delta is de belangrijkste initiatiefnemer van het project. Dit waterschap zocht contact met de gemeente Breda en met Staatsbosbeheer dat een aantal gronden in het gebied heeft. De provincie Noord-Brabant en de DLG zorgen voor ondersteuning bij het opstellen van het plan. Het project is tevens opgepakt door Reconstructiecommissie de Baronie, die zich vooral richt op het faciliteren van het proces en het leggen van contacten met de boeren wier kavels moeten worden aangekocht om de boezem te kunnen realiseren. De ZLTO vertegenwoordigt de boeren.

In het opgestelde plan is een aantal doelen opgenomen. Het belangrijkste doel is het realiseren van de waterberging, wat prioriteit heeft voor het waterschap. Ook de aanleg van nieuwe natuur is in de plannen voorzien, vooral ondersteund door Staatsbosbeheer. Verder worden er nieuwe recreatieve voorzieningen aangelegd en enkele cultuurhistorische elementen (de zogeheten Spaanse schans) hersteld, iets wat vooral aantrekkelijk is voor de gemeente Breda. Het uiteindelijke plangebied beslaat 283 hectare, waarvan het grootste deel moet worden aangekocht. Daar waar de grondverwerving door het waterschap voor de waterberging lastig is, maakt een integrale aanpak die wel mogelijk. De aanwezige boeren kunnen dan volledig worden uitgekocht, in plaats van dat kleine delen grond moeten worden aangekocht.

Het waterschap levert een belangrijk deel van het geld dat nodig is om het plan te realiseren, via de eigen financieringsstructuur. Verder zet het waterschap menskracht, het eigen netwerk en kennis in. Ook de provincie en gemeente stellen geld, kennis en menskracht ter beschikking. Daarnaast betaalt de provincie de inzet van de DLG en van de Reconstructiecommissie, gelegitimeerd vanuit het eigen provinciale beleid. De gemeente brengt ook een deel van het benodigde geld in en bezit daarnaast grond die als ruilmiddel kan worden ingezet. Hetzelfde geldt voor Staatsbosbeheer. De boeren zijn belangrijke spelers, omdat zij de grond bezitten waar de bergboezem uiteindelijk moet worden gerealiseerd. Zij worden ondersteund door de Reconstructiecommissie en de ZLTO, die vooral hun netwerk inzetten.

In dit project zijn de belangrijkste formele spelregels afkomstig uit de gebruikte formele goedkeurings- en inspraakprocedures, vooral van de Wet ruimtelijke ordening, en regels rondom grondverwerving. De afspraken uit het eerste Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2001 over het realiseren van waterberging staan aan de basis van de coalitie, omdat deze afspraken het waterschap tot handelen hebben aangezet. Daarnaast is de Keur van het waterschap van belang. Een belangrijke informele spelregel is het aanvankelijk ontstaan van vertrouwen tussen de betrokken actoren.

### 11.7.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Na afronding in 2013 is er nieuwe natuur gerealiseerd, en reeds bestaande natuur versterkt. Bovendien is er een robuuster watersysteem. Het project verbetert verder de recreatieve mogelijkheden vanuit de woonwijk Haagsche Beemden en omgeving, versterkt het cultuurhistorisch erfgoed en beperkt de kans op wateroverlast. De betrokkenheid van bewoners bij het project is echter beperkt, waardoor mogelijk een deel van de waarde voor de bewoners (nog) niet is geëffectueerd. De economische bijdrage van het project is bovendien gering. Voor de achtergebleven boeren resteert een minder optimale agrarische structuur. Kansen voor andere ondernemers of voor versterking van de agrarische structuur zijn niet in beeld gekomen.

De belangrijkste kritische succesfactoren in het project zijn het ontwikkelen en bestendigen van vertrouwen tussen de betrokken actoren, en het stapelen van doelen en middelen (geld en grond). Dit vertrouwen kreeg echter een knauw toen het waterschap ervoor koos zijn rol te wijzigen. Mede ingegeven door een bestuurswisseling focust het waterschap sinds 2009 steeds meer op zijn eigen waterbergingstaak. Na oplevering van fase 1, de waterberging, trok het waterschap zich dan ook steeds meer terug. Staatsbosbeheer en de gemeente trekken de resterende twee fasen. De actie van het waterschap is mede mogelijk gemaakt door de koppeling van middelen aan aparte doelen, in plaats van aan het gehele plan. Hierdoor is de financiering van de laatste doelen onder druk komen te staan.

### 11.7.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Een eerste verbeterpunt is het vergroten van het commitment van partijen tot en met de realisatie van het gehele project. Verder zijn het vergroten van de continuïteit in de bezetting van het projectteam en het institutionaliseren van vertrouwen op het niveau van organisaties in plaats van mensen van belang. Daarnaast zijn het versterken van de verbinding van projectmedewerkers met de eigen organisatie, en het mandaat en steun vanuit de eigen organisatie voor deze medewerkers belangrijk. Ook het betrekken van alle

belanghebbenden bij de doelstelling is een verbeterpunt. Dit betreft in dit project de boeren en omwonenden. Deze verbeterpunten gelden zowel voor betrokken overheden als maatschappelijke partijen en ondernemers.

## 11.8 Praktijkvoorbeeld 3: Waterfonds Haarlem

De duinen in het westen en veenweidegebieden en polders in het oosten spelen een belangrijke rol in het watersysteem van de gemeente Haarlem. De stad vormt een obstakel voor het snel afvoeren van water uit de Rijnlandse boezem naar het Noordzeekanaal. Daarom is het van belang dat de bergings- en afvoercapaciteit van deze boezem niet afnemen als gevolg van een bepaalde ontwikkeling die deze capaciteit vermindert. Het Waterfonds Haarlem is opgericht om dergelijke negatieve ontwikkelingen te voorkomen of te compenseren.

### 11.8.1 Kenmerken

Hoogheemraadschap Rijnland en de gemeente Haarlem staan aan de basis van de coalitie. Om de samenwerking tussen beide partijen te bestendigen, zijn het Bestuurlijk Platform Waterbeheer Haarlem-Rijnland en de Coördinatiegroep Water opgezet. Woningcorporaties, aannemers en andere ontwikkelaars zijn als belanghebbenden de belangrijkste private partijen in de coalitie.

Het doel van de coalitie is het tot stand brengen van een nieuwe waterstructuur, die is geschetst in het gemeentelijk waterplan (Gemeente Haarlem 2004). De belangrijkste strategie is het collectief realiseren van compenserende maatregelen. Het hoogheemraadschap liep in zijn controlerende rol aan tegen het probleem dat ontwikkelende partijen een eventueel nieuw beslag op de waterbergende capaciteit moesten compenseren met aanvullende bergingsmaatregelen. Omdat ze dat individueel deden, ontstond een stroperig besluitvormingsproces en stagneerde de voortgang van projecten. Bovendien ontstond er een versnipperd en niet robuust watersysteem. Collectieve compensatie via een waterfonds, gecoördineerd door de gemeente en het hoogheemraadschap, kan hierin uitkomst bieden. Het hoogheemraadschap en de gemeente zorgen voor de capaciteit en de kennis die nodig is om het waterfonds op te zetten en te bestieren. Degenen die een ontwikkeling willen realiseren waarbij een nieuw beroep op waterberging ontstaat, dienen een bepaald geldbedrag in te leggen. Daarbij wordt tot nu toe een vaste vergoeding gehanteerd. Met dit geld, en met de kennis en de capaciteit van het hoogheemraadschap en de gemeente, worden vervolgens maatregelen genomen die de waterstructuur rondom Haarlem verbeteren. De

gemeente heeft daartoe tevens gronden in haar bezit die voor compenserende waterberging kunnen worden ingezet.

De Bergings Rekening Courant (BRC) is de belangrijkste spelregel van de coalitie. Het is een convenant tussen hoogheemraadschap en gemeente dat functioneert als het instrument waarmee de bergingscapaciteit van de Rijnlandse boezem op peil wordt gehouden. Wanneer een ontwikkeling de bergingscapaciteit per saldo negatief beïnvloedt, kunnen gebruikers, beheerders of ontwikkelaars de compensatieplicht afkopen bij de gemeente. De gemeente beheert het financiële fonds waarin het geld wordt gestort. Het hoogheemraadschap onderhoudt een boekhouding met alle dempingen en ontgravingen per peilvlak. (Huijssteeden 2012). Met het geld wordt de nieuwe cumulatieve bergingsopgave gebundeld gerealiseerd. Aan de basis van de coalitie staat de Keur van waterschappen, waarin de compensatie wordt vereist.

### 11.8.2 Prestaties en kritische succesfactoren

Door de ontwikkeling van de coalitie hebben de initiatiefnemers meer ruimte en middelen voor de inrichting van het watersysteem. Dit leidt tot de verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van grachten in de stad en een afname van de overstort van vervuild water. Ook zijn de ontwikkelingsprocessen en financiering van de compensatie transparanter geworden. Het instrument levert geen directe economische winst op, afgezien van het feit dat de kans op wateroverlast afneemt. Het is echter wel zo dat degenen die de extra belasting van de waterberging veroorzaken ervoor moeten betalen. De BRC is een belangrijke kritische succesfactor, omdat ze de besluitvorming versoepelt en als gevolg daarvan heeft geleid tot een meer constructieve samenwerking binnen de coalitie. De eenvoud van het systeem en het feit dat het financiële fonds bij de gemeente is ondergebracht, worden daarnaast genoemd als belangrijke factoren voor het succes (Huijssteeden 2012). Verder is de positieve houding van de belangrijkste initiatiefnemers ten opzichte van elkaar een belangrijke succesfactor. Deze partijen vinden elkaar in het gezamenlijke doel van goed waterbeheer, maar ook in de wens om de kansen en beperkingen in het water- en bodemsysteem sturend te laten zijn in de inrichting van de omgeving. De verstandhouding tussen de professionals die zich met water bezighouden is goed. Medewerkers van het hoogheemraadschap en de gemeente vinden elkaar op de inhoud, de doelen en 'het wereldje' is klein.

### 11.8.3 Verbeterpunten en mogelijke rol voor de overheid daarbij

Zowel de gemeente als het hoogheemraadschap noemt de communicatie naar derden als verbeterpunt. Zo zijn burgers niet in de coalitie betrokken. Ook het klimaatverhaal en de zeespiegelstijging moeten goed worden overgebracht om draagvlak voor de BRC te krijgen. De gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap werken hier al aan door het informeren van ontwikkelaars. Het hoogheemraadschap ziet verder verbeterkansen in de financiële afwikkeling tussen gemeenten en ontwikkelaars. De compensatievergoeding zou maatwerk moeten zijn, afgestemd op de ruimtelijke situatie (Huijssteeden 2012). Gemeenten nemen deze handreiking voorlopig nog niet over en blijven bij de vaste vergoeding. Een betere juridische waarborging is een derde verbeterpunt. In de huidige situatie is een ontwikkelaar wel verplicht de waterberging te compenseren, maar kan een ontwikkelaar niet worden verplicht de compensatieplicht af te kopen. Om dit te regelen is nieuwe wetgeving of een wijziging van de Keur van de waterschappen nodig.



# Bijlage: lijst van geïnterviewden

<b>Voornaam</b>	<b>Achternaam</b>	<b>Naam organisatie</b>
Arnold	Abbema	De Windvogel
Jan	Baan	Het Brabants Landschap
Seger	Baron Voorst van Voorst	Nationaal Park de Hoge Veluwe
Roy	Barthen	't Bonte Paardadvies en trekker van paardendorp
Wilfried	Berendsen	't Onderholt
Hans	Blaas	Waterschap Brabantse Delta
Martijn	Boosten	Probos
Jan Willem	Bosch	Kwaliteitsteam Groene Hart
Geert	Bosch	BoschenvanRijn
Annet	Bovendeert	ANV Ommer marke
Tom	Bullens	Vollmer & Partners
Rob	Christiaans	Dienst Landelijk Gebied Noord-Brabant
Ruud	de Bruijne	E-decentraal
Joost	de Koning	Federatie Particulier Grondbezit
Thijs	de la Court	E-decentraal
Jaap	de Pater	Provincie Utrecht
Wil	de Vette	Vockestaert
Rik	de Visser	Bureau Vista
Sandra	den Adel	Recreatieschap Midden Delfland
Jan	Derks	Waterschap Aa en Maas
Theo	Dijkstra	Staatsbosbeheer
Riet	Dumont	Provincie Gelderland
George	Freijzen	Kamer van Koophandel
Paul	Galama	Wageningen Livestock Research, Wageningen UR
Ron	Gast	Stichting Groene Hart
Jos	Geenen	Provincie Utrecht
Marco	Glastra	Het Utrechts Landschap
Erik	Haasken	Mc Cain
Lex	Harthold	Programmabureau Groene Hart
William	Hartman	Alliander
Francien	Hasenberg	ANV Streekbeheer Rijk Maas en Waal
Bernard	Heijdeman	Stichting Kostbaar Salland
Wim & Christophe	Heijting & Thole	Vereniging Ons Rump
Saskia	Heins	Gemeente Ede
Job	Hendrikse	oprichter Landgoed Wittenoord
Mireille	Hetem	Provincie Noord-Holland
Marjanne	Hettinga	Gemeente Bronckhorst
Hans	Hillebrand	STIRR
Hans	Hoek	Veelzijdig Boerenland
Hans	Hofs	Europe's Energy Point
Jaap	Hoogendoorn	De Windvogel
Bas	Hoogland	Landal parcs
Jasper	Hugtenburg	H+N+S
Jan	Hylkema	Recreatie Noord Holland
Jan	Janse	Staatsbosbeheer Regio Zuid
Martin	Janssen	Directeur Flevolandschap



Niels	Joosten	Gemeente Brummen
Hans	Kamerbeek	Innovatienetwerk
Peter	Kelder	Gemeente Lochem
Wim	Klaver	Klaver Kaas / Koe / Geit en De Zelfkazer:
Geert	Kooistra	LTO Noord Friesland
Ruud	Koornstra	Tendris
Edwin	Koot	Solar Plaza
Erna	Kruitwagen	Buitengoed Panoven
Henk	Lagerwey	Lagerwey
Rob	Le Rutte	DLG
Jetty	Looijenga	Gemeenten Deventer, Raalte en Olst-Wijhe
Martijn	Messing	Stichting Energie Transitie NL
Jac	Meter	Nationaal Groenfonds
Albert	Moens	Nationaal Park Weerribben-Wieden
Egbert Jaap	Mooiweer	Stichting Landschapskapitaal
dhr.	Nienhuis	Capreton
Paul	Niens	Nationaal Park Weerribben-Wieden
Peter	Princen	WestTop
Aard	Robaard	Stichting Veldleeuwerik
Jos	Roemaat	Natuurlijk Platteland Nederland
Siem Jan	Schenk	LTO Noord
Frits	Schmidt	gemeente Geldermalsen
Bram	Schoon	Makelaardij Buiten Wonen
Raymond	Schrijver	Alterra Wageningen UR
Joyce	Sengers	Landinzicht
Wim	Sinke	ECN
Peter	Smeets	Alterra, Wageningen UR
Henk	Stemerding	Gemeente Lochem
Jan Willem	Strebus	Regio Stedendriehoek
Flip	ten Cate	Federatie Welstand
Jan	ten Hoor	Recron
Yvonne	Tieleman	Provincie Gelderland
Marco	van Beek	Rabobank Utrechtse Heuvelrug
Harm	van den Heiligenberg	Provincie Utrecht
Ger	van den Oetelaar	Stichting Streekrekening Het Groene Woud
Kees	van der Bos	EcoLaNa
Tyora & Wilbrord	van der Meulen & Rongen	Provincie Limburg
Pieter	van der Ploeg	Alliander
Jan	van der Werf	Struinen en Vorsen
Evert	van Huijssteeden	Hoogheemraadschap van Rijnland, Afd. Plantoetsing en vergunningverlening
Cor & Nicoline	van Iperen	Linge's Zorglandgoed
Roosje	van Leer	Stamm CMO
Theo	van Leeuwen	De Groene Klaver
Marnix	van Os	Regio Stedendriehoek
Jan	van Roekel	Dijk van een Delta
Louis	van Vliet	Ministerie ELI
Peter	van Waveren	ADEL (Armhoede Duurzame Energie Landschap)
Marianne & Jan	Vedder-Godthelp & Plekkenpol	Gelders Genootschap en Welstandscommissie
Maarten	Visschers	Bronkhorst
Jacques	Vork	Gelderse Natuur & Milieu Federatie
Marieke	Wagener	Programmabureau Groene Hart
Henk	Werksma	Hieropgewekt
Rene	Westerveld	Recreatieschap Midden Delfland
		Gemeente Oostellingwerf

Tiny  
Berend Jan  
Bouke Durk  
Marco  
Wouter

Wigman  
Wilms  
Wilms  
Witschge  
Wuite

Siward  
Titia

Zomer  
Zonneveld

Stichting Via Natura  
Koelanderij  
Koelanderij  
Nederland krijgt nieuwe energie  
Gemeente Haarlem Afd. Openbare Ruimte Groen en  
Verkeer  
Wij krijgen kippen  
Natuurmonumenten



# Literatuur

## Hoofdstuk 1 en 2

- Agricola, H.J. (2009), *Achtergronddocument Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (WOT-werkdocument 131).
- Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os (2010), *Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw*. WOT werkdocument, nr. 215, Wageningen: Wageningen Universiteit en Research.
- Arnouts, R. & F. Kistenkas (2011) *De deur klemt; Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafelt*, WOT paper 7, april 2011, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen: Wageningen Universiteit en Research.
- Arts, B. & P. Leroy (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht: Springer.
- Berkhout, P. & P. Roza. (2012), *Landbouw-economisch Bericht 2012*. Den Haag: LEI Wageningen UR. LEI-rapport 2012.
- Berkhout, P., T. Bakker, W.H.M. Baltussen, P.W. Blokland, N. Bondt, C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, O. Hietbrink, P. van Horne, S.R.M. Janssens, A. van der Knijff, M.G.A. van Leeuwen, V.G.M. Linderhof, A.B. Smit, G. Solano & A. Tabeau (2011), *In perspectief; Over de toekomst van de Nederlandse landbouw*, LEI-rapport 2011-051, Den Haag: LEI.
- Bont, C.J.A.M. de, van Everdingen, W.H., van der Knijff, A. & H.A.B. van der Meulen (2011), *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011*, Den Haag: LEI.
- Boone, J.A.; M.A. Dolman, G.D. Jukema, H.R.J. van Kernebeek & A. van der Knijff (2012), *Duurzame landbouw verantwoord : methodologie om de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw kwantitatief te meten*. Wageningen UR WOT werkdocument 20.
- Bos, W.J., H.P.J. Koevoets & A. Oosterwaal (2011), *Ziekenhuislandschap 20/20: Niemandslaan of Droomland?* Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Brouwer, F.M., C.J.A.M de Bont, H. Leneman & H.A.B. van der Meulen (2004), *Duurzame landbouw in beeld*, Den Haag.
- Buijs, A. (2009), *Public Natures; Social representations of nature and local practices*, proefschrift Wageningen Universiteit, Wageningen: WUR.
- Buijs, A.E., F. Langers & I.E. Salverda (2012), *Draagvlak is meer dan de optelsom van het aantal leden : over emoties en betrokkenheid bij natuurbeleid*. *Landwerk* 2012 -5. p. 5 - 9.
- CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Crommentuijn, L.E.M., J.M.J. Farjon, C. den Dekker & N. van der Wulp (2006), *Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte*. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.
- Donders, J.L.M. & C.M. Goossen (2012), *Recreatie in groenblauwe gebieden : analyse data continu vrijetijdsonderzoek: bezoek leeftijd, stedelijkheidsgraad en activiteiten van recreanten*. Wageningen: Wageningen UR WOT-werkdocument 303.
- Duineveld, M., R. van Dam, R. During & A. van der Zande (2010), 'The importance of being nimby. Een essay over burgerverzet en erfgoed'. *Burgers en Landschap* Deel 4, Wageningen: WUR/Alterra.
- ECN & PBL (2009), *Verkenning Schoon en Zuinig – Effecten op energiebesparing. Hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen*. Rapport ECN-E-09-022, Petten en Den Haag: ECB en PBL.
- Fargione, J., J. Hill, D. Tilman, S. Polasky & P. Hawthorne (2008), 'Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt' (fee required). *Science* 319 (5867): 1235. doi:10.1126/science.1152747. PMID 18258862. Retrieved 2008-04-29.
- Feddes, Y. (2012), *Voorbij de EHS: Koers voor het nieuwe natuurbeleid*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Frouws, J. (1993), *Mest en Macht; een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen: WUR.
- Ganzevles J. & R. van Est (2011), *Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu*. Rathenau Instituut. Bostel: Uitgeverij Aeneas.
- Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen (2010), *Functionele agrobiodiversiteit*. WOT-werkdocument 202, Wageningen: Wageningen Universiteit en Research.
- Groot, C. de, F. Daalhuizen, F. van Dam & C. H. Mulder (2011), *Once an outsider, always an outsider? The accessibility of the Dutch rural housing market among locals and non-locals*. In: Groot, C. de (2011) *Intentions to move, residential preferences and mobility behaviour. A longitudinal perspective*. Chapter 6, pp.127-158, Amsterdam: UvA.

- Groot, C. de, F. van Dam & F. Daalhuizen. (2013), *Vergrijzing en woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Herber, R. & J. de Jager (2010), 'Oil and Gas in the Netherlands – Is there a future?' *Netherlands Journal of Geosciences*. Volume 89-2.
- IEA (2011), *Technology Roadmaps smart grids*. Paris: International Energy Agency.
- IPCC (2007), *Climate Change 2007*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kessler, J.J., J.M. Dros & I. de Bruin (2007). Analysis of the social-economic impacts of production of selected global commodities. Part II: Background Report 2. Palm Oil commodity in Indonesia and Malaysia, Amsterdam: Aid Environment.
- Klauw, D. van der (2011), *De rol van eHealth en gezondheid 2.0 in het veranderend ziekenhuislandschap*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- KNMI (2008), *De toestand van het klimaat 2008*. De Bilt: KNMI.
- Liedelmeijer, K. & I. van Kamp (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid: Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*. Bilthoven: RIVM Rapport 630950002; RIGO Rapport 80330.
- Meulen, H.A.B. van der, C.J.A.M. de Bont, H.J. Agricola, P.L.M. van Horne, R. Hoste, A. van der Knijff, F.R. Leenstra, R.W. van der Meer & A. de Smet (2011), *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. LEI-rapport 2010-094, Den Haag: LEI, onderdeel van Wageningen UR.
- OECD & FAO (2012), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021*. OECD Publishing and FAO.
- Oostindie, H., P. Seunke, R. van Broekhuizen, E. Hegger & H. Wiskerke (2011), *Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw*. Rapportage onderzoeksfase 2: empirisch onderzoek onder 120 multifunctionele landbouwbedrijven. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- PBL (2011a), *Nederland in 2040 – een land van regio's*. Ruimtelijke Verkenningen 2011. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011b), *Delta in beweging: bouwstenen voor een klimaatbestendig Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012a), *Climate and Energy Roadmaps towards 2050 in north-western Europe*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012c), *Natuurverkenning 2010-2040*. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012d), *Balans voor de Leefomgeving 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2013a), *Leren van het energieke platteland: Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ploeg, P. van der, J. Mesman & W. Hartman (te verschijnen), *Energietransitie in de Stedendriehoek*. Deel 1 Technische toets. Arnhem: Alliander.
- Polman, N., S. Reinhard, V. Linderhof, R. Michels & J. Peerlings (2009), *Landbouwkosten van KWR maatregelen*, LEI-nota 09-052. Den Haag / Wageningen: LEI.
- Recreatie Noord-Holland. *Jaarverslagen 2005-2010*. Haarlem: Recreatie Noord-Holland.
- RLI (2013), *Ruimte voor duurzame landbouw*. Den Haag: Raad voor Leefomgeving en infrastructuur.
- Schrijver R.A.M. & E.B. Oosterkamp (2011), *Het landschap: bron van energie – Studie naar de beschikbaarheid van houtsnippers uit landschapsonderhoud en het vermarkten ervan als stookhout in de Achterhoek*. Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR. Rapport 276.
- Steenbekkers, A., C. Simon & V. Veldheer (redactie) (2006), *Thuis op het platteland: De leefsituatie van het platteland en stad vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (2012), Den Haag: Ministerie IenM.
- Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (2000), *Political Modernization and the Environment; the Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Tekelenburg A., B.J.E ten Brink & M.C.H. Witmer (2009), *How do biodiversity and poverty relate? An explorative study*. Netherlands Environmental Assessment Agency, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Top-team Agro & Food (2011), *Agro & Food; de Nederlandse groeidiament*, Den Haag: Adviesrapport Agro & Food.
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders, A. Tekelenburg, A.L. Gerritsen, J.A. Lörzing & Th. van den Brink (2010), *Breaking Boundaries for biodiversity*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders, A. Tekelenburg, J.A Lörzing, A.L. Gerritsen & Th. Van den Brink (2010), *Evaluatie biodiversiteitsdoelstelling 2010*. Achtergronddocument bij de Balans van de leefomgeving 2010. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veeneklaas, F.R. (2010), *Anticiperend landschapbeleid Katern 3: Landbouw*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR. Alterra Rapport 2091.
- Verbeek, D. & J. de Haan (2011), *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Vermeij, L. & G. Mollenhorst (2008), *Overgebleven dorpsleven. Sociaal Kapitaal op het hedendaagse platteland*. Den Haag: SCP.
- Verwest, F. & F. van Dam (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*, Beleidsstudie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vries, S. de, M. de Groot & J. Boers (2012), Eyesores in sight: quantifying the impact of man-made elements on the scenic beauty of Dutch landscapes. *Landscape and Urban Planning* 105, 1-2, p 118-127.
- VROM Raad (2006), *Groeten uit Holland: Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit*. Advies 055. Den Haag: VROM Raad.
- Wit, B. de, K. Wieringa & M. Hajer (2011), Natuurbeleid als strijdpunt: Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning. *Landschap* 2011-4 p: 163-171.
- Yin, R. K. (2004), *Case Study Research; Design and Methods*; Fifth edition, Londen: Sage Publications.

#### Websites

- <http://redonsbos.blogspot.nl/>, geraadpleegd op 2 mei 2013.
- <http://statline.cbs.nl/>, geraadpleegd op 24 april 2013.
- <http://vroegevogels.vara.nl/>, geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.cbd.int](http://www.cbd.int), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.levendehave.nl](http://www.levendehave.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.megastallen-nee.nl](http://www.megastallen-nee.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.q-koortsbesmetting.nl](http://www.q-koortsbesmetting.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie/windenergie-op-land](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie/windenergie-op-land), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.schaliegasvrij.nl](http://www.schaliegasvrij.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.
- [www.schaliegasvrij.nl/](http://www.schaliegasvrij.nl/), geraadpleegd op 2 mei 2013.
- [www.stopsteenoolgas.nl](http://www.stopsteenoolgas.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.

#### Hoofdstuk 3

- Agricola, H.J., Hoefs, R.M.A., Doorn, A.M. van, Smidt, R.A. & Os, J. van (2010) *Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw*. WOT werkdocument, nr. 215, Wageningen: WUR.
- Dries, L.K.E., P. Ciaian & D.A. Kancs (2012) Job Creation and Job Destruction in the EU Agriculture Food Policy 37 (6). p. 600-608.

- Galama, P.J. & Beldman, A.C.G. (2010) *Duurzaamheid regionaal grondgebonden grootschalige melkveehouderij 3P Businessplan Koe-Landerij in samenhang met Voer-Landerij ZO Drenthe*. Rapport 424, Lelystad: Wageningen Livestock Research.
- Gerritsen, A.L., A.M.E. Groot, H. Agricola & W. Nieuwenhuizen (2013), *Hoogwaardige landbouw: Een verkenning van motivaties, knelpunten, condities, nieuwe organisatiemodellen en de te verwachten bijdragen aan natuur en landschap*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-werkdocument, Wageningen: WUR.
- Nieuwenhuizen, W. & G.J. Maas (2012), *Casco-benadering in Noordoost-Twente*. (Alterra-rapport 2275.) Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- PBL (2012a), *Balans van de Leefomgeving 2012*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- de Volkskrant, 29-9-2012, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/3322647/2012/09/26/Politie-betrapt-Brabantse-veeboeren-op-overtredingen-luchtwassers.dhtml>, geraadpleegd op 24 april 2013.
- Vries, S. de, M.H.G. Custers, & J. Boers (2010), *Storende elementen in beeld*. De impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken en Natuur & Milieu, 2010 (WOT-werkdocument 204).
- Wilt, J.G. de & L. Noorduyt (2011), *Een duurzame varkenscluster*. Rapportnr. 10.2.252, Utrecht: Het Agrocentrum.

#### Websites

- [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.dialogmegastallen.nl](http://www.dialogmegastallen.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.ecolana.nl](http://www.ecolana.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.megastallen-nee.nl](http://www.megastallen-nee.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.melkweg2020.nl](http://www.melkweg2020.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.rondeeleieren.nl](http://www.rondeeleieren.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.transforum.nl](http://www.transforum.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.veldleeuwerik.nl](http://www.veldleeuwerik.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.
- [www.vroegevogels.vara.nl](http://www.vroegevogels.vara.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013.

#### Hoofdstuk 4

- Agentschap NL (2010), *Inventarisatie van Nieuwe organisatievormen en financieringsconstructies in de Nederlandse stroommarkt*. Inventarisatie door Arcadis in opdracht van Agentschap NL. Utrecht: AgentschapNL.
- Agentschap NL (2011), *Inventarisatie van Nieuwe organisatievormen en financieringsconstructies in de Nederlandse stroommarkt*, update 2011 statusrapport. Utrecht: Agentschap NL, Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en Energie Indeed 2011.
- Boon, F.P. (2012), *Local is Beautiful, the emergence and development of local renewable energy organisations*. Master

- thesis Utrecht University, faculty of Geosciences. Utrecht: UU.
- E-decentraal (2012a), Brief aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: Visie op de transitie naar een decentrale duurzame energievoorziening. E-decentraal, Utrecht.
- E-decentraal (2012b), Brief aan de vaste Commissie Fin en EL&I van de Tweede Kamer: voorstel aanpassing salderingsmogelijkheden. Utrecht: Duurzame Energie Koepel en VNG, Klimaatverbond en E-decentraal.
- Feddes Y. (2010), *Een choreografie voor 1000 molens*. Windmolens hebben een landschappelijk verhaal nodig – deel 2. Rijksadviseur voor het landschap, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Financieel Dagblad, 15-10-2012
- IenM (2011), *Ruimtelijke reserveringen voor windenergieparken op land*, Brief van de ministers Schultz van Haegen en Verhagen aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). [www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/documenten-en-publicaties/keyword:windenergie](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/documenten-en-publicaties/keyword:windenergie), geraadpleegd op 24 april 2013.
- Nederlandkrijgtnieuweenergie.nl (2012), *Tussenstand Versnellingsproject*: Breed gedragen visie toekomstbestendige energiebelastingen. [Nederland@krijgtnieuweenergie.nl](mailto:Nederland@krijgtnieuweenergie.nl), geraadpleegd op 2 mei 2013, Austerlitz.
- PBL (2010), *Balans van de Leefomgeving 2010*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- PBL (2012d), *Milieubelasting en Groene Groei*. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid. Achtergrondstudies: 500229001, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Ploeg, P. van der, J. Mesman & W. Hartman (te verschijnen), *Energietransitie in de Stedendriehoek*. Deel 1 Technische toets. Arnhem: Alliander.
- Provincie Gelderland (2012), *Werk met eigen energie*. Het Gelderse programmaplan voor energietransitie (2012-2015), Arnhem: Provincie Gelderland.
- Schwencke A.M. (2012), *Energieke Bottom-up in lage Landen*, De energietransitie van Onderaf over vrolijke energieke burgers, zon- en windcoöperaties en nieuwe nuts. Leiden: AS I-Search.
- SEO (2010), *Investeren in een schone toekomst*. De kosten en baten van een duurzame energiehuishouding in Nederland. In opdracht van het Regieorgaan Energietransitie, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Stremke S. (2010), *Designing sustainable energy landscapes: concepts, principles and procedures*. Wageningen: WUR.
- Stremke S., A. van Den Dobbelsteen & J. Koh (2011), Exergy landscapes: exploration of second-law thinking towards sustainable landscape design. *International Journal of Exergy, Applied Mechanics and Gas Dynamics and Energy*, Volume 8, Number 2/2011, pp148-174, Inderscience Publishers.
- VNG (2013), *Lokaal energiek*: decentrale duurzame elektriciteit. Business case en maatschappelijke kosten-baten analyse, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Vries, S.M. de, de Groot & J. Boers (2012), Eyesores in sight: quantifying the impact of man-made elements on the scenic beauty of Dutch landscapes. *Landscape and Urban Planning* 105, 1-2, p 118-127.

#### Websites

- [www.hieropgewekt.nl](http://www.hieropgewekt.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.
- [www.agem.nu](http://www.agem.nu), geraadpleegd op 24 april 2013.
- <http://www.qurrent.nl>, geraadpleegd op 24 april 2013.
- [www.zonnestroomverdelers.nl](http://www.zonnestroomverdelers.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.
- [www.wijkrijgenkippen.nl](http://www.wijkrijgenkippen.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.
- [www.windvogel.nl](http://www.windvogel.nl), geraadpleegd op 16 april 2013.
- [www.wijwillenzon.nl](http://www.wijwillenzon.nl), geraadpleegd op 16 april 2013.

#### Hoofdstuk 5

- Arnouts, R., D. Kamphorst, B. Arts & J. van Tatenhove (2012), *Innovatieve governance voor het groene domein; Governance arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*, WOt werkdocument 306, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.
- Doorn, A.M. van, T.C.P. Melman, W. Geertsema, B.S. Elbersen, H. Prins, A.H.F. Stortelder & R.A. Smidt (2012), *Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's*. Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten. Alterra-rapport 2296, Wageningen: WUR.
- Geelen, J. & H. Leneman (2007), *Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren - uitkomsten van een marktonderzoek*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2007. WOt-werkdocument 69, Wageningen: WUR.
- Joldersma, R., A. Guldemond, J. Vliet & E. van Well (2009), *Belang van Agrarische Natuurverenigingen*. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009 Planbureau voor de Leefomgeving. Culemborg: CLM Onderzoek en Advies BV.
- KPMG (2010), *Duurzame financiering van landschap*; Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen. Amstelveen: KPMG.
- Kuiper, R. & W.J. de Regt (2008), *Landbouw in de Nationale Landschappen; Perspectief grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap*, rapport 500074004/2007, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Le Rutte, R., Van Herwaarden, G. J. en W. Boers (2005), *Buitenlui: een aanzienlijke groep potentiële landschapsbeheerders*. *Vakblad Natuur, Bos, Landschap*, Oktober, 2005.



Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2006), *Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer*. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer; Achtergrondrapport 3, Wageningen: WUR Wot.

PBL (2009), *Natuurbalans 2009*. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2012a), *Balans van de leefomgeving 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Prins, H. & A.B.Smit (2011), *Vermaatschappelijking van het GLB*. Kunnen Agrarische Natuurverenigingen inspiratie opleveren? LEI-rapport 2011-023, Wageningen: WUR.

Stuiver, M., J.D. Van der Ploeg & C. Leeuwis (2003), *The VEL and VANLA environmental co-operatives as field laboratories*. NJAS. Wageningen: *Journal of lief sciences*, Vol 51, No ½.

#### Websites

[www.degroeneklaver.nl](http://www.degroeneklaver.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.landschapsbeheer.nl](http://www.landschapsbeheer.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.landvanwijkenwouden.nl](http://www.landvanwijkenwouden.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.ivn.nl](http://www.ivn.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.struinenenvorsen.nl](http://www.struinenenvorsen.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

#### Hoofdstuk 6

Arnouts, R. (2010), *Regional nature governance in the Netherlands; four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant*, proefschrift. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Arnouts, R., D. Kamphorst, B. Arts & J. van Tatenhove (2012), *Innovatieve governance voor het groene domein; Governance arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*, WOt werkdocument 306, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Overbeek, G. & R. de Graaff (2009), *Investeren in landschap; Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder Groesbeek*, LEI rapport 2009-014, Den Haag: LEI Wageningen UR.

Overbeek, G., de Graaff, R. & T. Selnes (2011), *Investeren in landschap; Lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland, Binnenveld, het Groene Woud en Ooijpolder – Groesbeek*, LEI rapport 2011-001, Den Haag: LEI Wageningen UR.

Provincie Noord-Brabant (2011), *Structuurvisie Ruimtelijke Ordening*, 's-Hertogenbosch: provincie Noord-Brabant.

Tekelenburg, T. (2011), *De streekrekening: geld geven zonder geld over te maken; Maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven met mogelijk impact op (het beleid van) natuur, landschap en landelijk gebied*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

#### Websites

<http://www.streekfonds.nl>, geraadpleegd op 25 april 2013.

#### Hoofdstuk 7

Berkhout, P. en P. Roza (2012), *Landbouw-Economisch Bericht 2012*. (LEI-rapport 2012-038) Den Haag: LEI, onderdeel van Wageningen UR.

Buizer, I.M. (2008), *Worlds Apart; Interactions between Local Initiatives and Established Policy*. WUR PhD thesis Wageningen University and Research.

Oog voor Schoonheid Landschapsarchitectuur, (2010), <http://www.ovsl.nl/index.php?pagina=projecten&id=41&cat=1>, geraadpleegd op 25 april 2013.

#### Websites

[www.recron.nl](http://www.recron.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.dijkvaneendelta.nl](http://www.dijkvaneendelta.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.wasven.nl](http://www.wasven.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.svr.nl](http://www.svr.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.vekabo.nl](http://www.vekabo.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

#### Hoofdstuk 8

Algra, W. (2005), *Afgesloten woondomeinen zijn ook hier in opmars*. *Trouw*, 6 juli.

Arnouts, R., D. Kamphorst, B. Arts & J. van Tatenhove (2012), *Innovatieve governance voor het groene domein; Governance arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*, WOt werkdocument 306, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Beun, N. & H. Hillebrand (2003), *Nieuwe dorpen*. *Nieuwsbrief*. Utrecht: Innovatienetwerk.

Buitelaar, E. (2010), *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid*. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, jr. 2, nr. 1, pp. 5-22.

Bullens, T. (2011), *Landschap als Nalatenschap*. Utrecht: Vollmer & Partners.

Hamers, D., K. Nabielek, S. Schluchter & M. van Middelkoop (2007), *Afgeschermd woondomeinen*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.

Lases, W. (2011), *De omgekeerde Wereld*. NRC 6 juli 2011.

Meulen, T. C. van der, & M.A.M. Dieperink (2011), 'De ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied versterkt'. Het Limburgs kwaliteitsbeleid en de effectivering daarvan met de Wro. In: *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 7, pp.618-625.

Needham, B. (2005), *Een andere marktwerking*. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid. Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/RPB.

Nolden, M. (2010), *Park Bloeyendael: the rise of the rich*. Over de groeiende vraag naar gated communities in

Nederland. <http://www.ruimtevolk.nl>, geraadpleegd op 17 oktober 2010.

Rooij, L. de (2000), 'De woning voorbij.' In: Rooij, L. de, Hereijgers, A., Michel & H. & B. Rose (eds.), *California Dreaming. Woonconcepten uit de San Fransisco Bay Area*. pp.8-19. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Vader, J., P. Roza, H. van der Meulen & H. Leneman (2012), *Meer nieuwe landgoederen? Hoe de overheid landgoedontwikkeling makkelijker kan maken*. Den Haag: LEI.

VROMraad (2009), *Wonen in ruimte en tijd*. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen. Advies 072. Den Haag: VROMraad.

#### Websites

[www.buitenhof-lelystad.nl](http://www.buitenhof-lelystad.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.landgoed-witenoord.nl](http://www.landgoed-witenoord.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.perkpolder.nl](http://www.perkpolder.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

[www.redonzepolders.nl](http://www.redonzepolders.nl), geraadpleegd op 25 april 2013.

#### Hoofdstuk 9

Bergvelt, D. & H. van Rossum (2009), *Van oude gebouwen en nieuwe functies. Herbestemming voor wonen met zorg.*, Amsterdam: Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Architectuur Lokaal/RIGO.

Berkhout, P. & C. van Bruchem (2011), *Landbouw Economisch Bericht 2011*. Den Haag: LEI.

Bos, W. J., H. P. J. Koevoets & A. Oosterwaal (2011), *Ziekenhuislandschap 20/20: Niemandslaan of Droomland?* Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Daalhuizen, F. (2004), *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen*. Delft/Utrecht: Eburon/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen UU.

Di Iacovo, F. & D. O'Connor (eds) (2009), *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*. SoFar project: supporting EU agricultural policies. Sesto Fiorentino (FI): Press Service srl.

Gemeente Peel en Maas (2011), Video 'Leven in het dorp.' <http://blog.han.nl/wmowerkplaatsnijmegen/projecten/fase1/project-4-welzijn-versterkt/>, geraadpleegd op 2 mei 2013.

Horlings, I. & W.M.F. Haarmann (2008), *Een vitale combinatie*. Utrecht: Telos/Innovatienetwerk Groene Ruimte.

Otterdijk, Y. van (2011), *Demografische krimp en ziekenhuiszorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Steenbekkers, A., C. Simon, L. Vermeij & W.J. Spreeuwers (2008), *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken*. Den Haag: SCP.

Termaat, G. (2010), *De Zorgboerderij. Over de chemie tussen landbouw en zorg*. Zutphen: Roodbont Uitgeverij.

Vader, J., P. Roza, H. van der Meulen & H. Leneman (2012), *Meer nieuwe landgoederen? Hoe de overheid landgoedontwikkeling makkelijker kan maken*. Den Haag: LEI.

#### Websites

[www.landbouwzorg.nl](http://www.landbouwzorg.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.

[www.lingszorglandgoed.nl](http://www.lingszorglandgoed.nl), geraadpleegd op 24 april 2013.

[www.natuurbegraafplaats.nl](http://www.natuurbegraafplaats.nl), geraadpleegd op 27 april 2013.

[www.natuurbegraven.nl](http://www.natuurbegraven.nl), geraadpleegd op 27 april 2013.

#### Hoofdstuk 10

Agentschap NL (2012), *Toekomstwaarde nu! De kracht van functiecombinaties*. Utrecht: Agentschap NL.

Arnouts, R. & Kistenkas, F. (2011) *De deur klemt; Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafelt*, WOt paper 7, april 2011, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Compendium van de leefomgeving (2012), <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/>. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Dekker, P. (2012), 'Maatschappelijk en politiek onbehagen en een beetje rancune: een empirische benadering'. In: R. Rouw, P. Vos, en J. Roeland (red.), *Op rancuneuze gronden*. Onbehagen en populisme in de Lage Landen (p. 14-31). Amersfoort: ForumC.

Düring (te verschijnen), *Overgankelijke natuur: Over de productie van natuurconcepten in het lekendiscours*. Wageningen: Wageningen UR.

Kamberbeek, H. (2012), *Waardevol Groen*. Utrecht: Innovatienetwerk.

Kooij, W. (2012), *Met natuur en landschap de markt op*. [http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.5.23\\_met-natuur-en-landschap-1337963884.pdf](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.5.23_met-natuur-en-landschap-1337963884.pdf) => page not found: <http://www.buildingbusiness.com/shop/product.asp?id=2790>, geraadpleegd 2 mei 2013.

PBL (2012a), *Balans van de leefomgeving 2012*. Den Haag: PBL.

Provincie Flevoland (2012), *Analyse en Scenario's Oostvaarderswold*. <https://www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/oostvaarderswold/Rapport-Analyse-en-scenarios-OostvaardersWold.pdf>, geraadpleegd 2 mei 2013.

Op de Beek (2012), *SWOT-analyse van de Natuursector*. Rapport 12.2.303. Utrecht: Innovatienetwerk.

WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*. WRR Rapport 87. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.

## Websites

[www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl), geraadpleegd 25 april 2013.  
[www.opnatuurinfevoland.nl](http://www.opnatuurinfevoland.nl), geraadpleegd 25 april 2013.  
<http://pas.naturaz000.nl>, geraadpleegd 25 april 2013.  
<http://redonsbos.blogspot.nl>, geraadpleegd 25 april 2013.  
[www.grondbezit.nl](http://www.grondbezit.nl), geraadpleegd 25 april 2013.  
[www.hogeveluwe.nl](http://www.hogeveluwe.nl), geraadpleegd 25 april 2013.  
[www.np-weerribbenwieden.nl](http://www.np-weerribbenwieden.nl), geraadpleegd 25 april 2013.

## Hoofdstuk 11

Bestuursakkoord Water (2011), PDF Gedownload via [www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm). Geraadpleegd op 24 april 2013. Den Haag.

Gemeente Haarlem (2004). *Integraal Waterplan Haarlem*. PDF Gedownload via [http://www.haarlem.nl/fileadmin/A-Z/Milieu/Integraal\\_waterplan\\_Haarlem](http://www.haarlem.nl/fileadmin/A-Z/Milieu/Integraal_waterplan_Haarlem). PDF Geraadpleegd op 30 oktober 2012.

Huijssteeden, E. van, (2012). *Interview BergingsRekening Courant hoogheemraadschap van Rijnland*. 7 nov. 2012. Interviewers: M. Wiering, P. Elsinga. Amersfoort: Rijksdienst voor het cultureel erfgoed.

NWP (2009) Nationaal Waterplan 2009-2015. PDF Gedownload via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/12/01/nationaal-waterplan-2009-2015%5B2%5D.html>, geraadpleegd op 24 april 2013.

Unie van Waterschappen (2012) *De belastingen van de waterschappen in 2012; Achtergrondinformatie bij de belastingaanslagen*, Unie van Waterschappen ([www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)), geraadpleegd februari 2012.

## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

Augustus 2013