



Planbureau voor de Leefomgeving

LEREN VAN HET ENERGIEKE PLATTELAND

LOKALE EN REGIONALE COALITIES VOOR
DUURZAME PLATTELANDSONTWIKKELING



Leren van het energieke platteland

Auteurs

Hans Farjon & Rikke Arnouts

Contact

hans.farjon@pbl.nl

Supervisor

Jeannette Beck

Bijdragen

Gert Jan van den Born, Femke Daalhuizen, Leo Pols, Tonnie Tekelenburg, Sasha Tisma, Mark van Veen, Nick Verkade, Thelma van den Brink (allen PBL), Alwin Gerritsen, Rene Verburg, Janneke Vader, Annemarie Groot, Herman Agricola, Wim Nieuwenhuizen, Leonne Jeurissen, Edo Gies (allen Wageningen UR), Mark Wiering, Pieter Elsinga (allen Radboud Universiteit Nijmegen), Geert Roovers (Oranjewoud)

Kaarten en figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Omslagfoto

Hollandse Hoogte / Bert Verhoeff

Opmaak

VijfKeerBlauw

Drukwerk

van Deventer

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 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 voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Leren van het energieke platteland

Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandsontwikkeling

Voorwoord

Elk voorjaar maken de Nederlandse koeien een uitgelaten vreugdedans als ze na een lange winter op stal weer de wei in mogen. Een indrukwekkend schouwspel dat tot voor kort aan de boer was voorbehouden. Dat er tegenwoordig heel wat burgers naar deze dansende koeien komen kijken, laat zien dat de relatie tussen stad en platteland de afgelopen vijftig jaar ingrijpend is veranderd. Lang was het platteland het domein van de boer, maar tegenwoordig moet hij het landschap delen met recreërende stadsbewoners, burgers die op het platteland zijn komen wonen en andere bedrijvigheid, zoals dienstverlening en handel.

Deze veranderingen leiden soms tot conflicten, maar ook steeds vaker tot samenwerking. De mensen op de foto die naar de dansende koeien komen kijken, zijn nieuwsgierig naar het boerenleven en waarschijnlijk ook betrokken. Ze willen weten waar hun eten vandaan komt, waarderen het dat de koe nog steeds het landschap opfleurt en willen daar actief aan bijdragen. Maar tegelijkertijd staan ze mogelijk afwijzend tegenover de megastal en andere industriële vormen van landbouw.

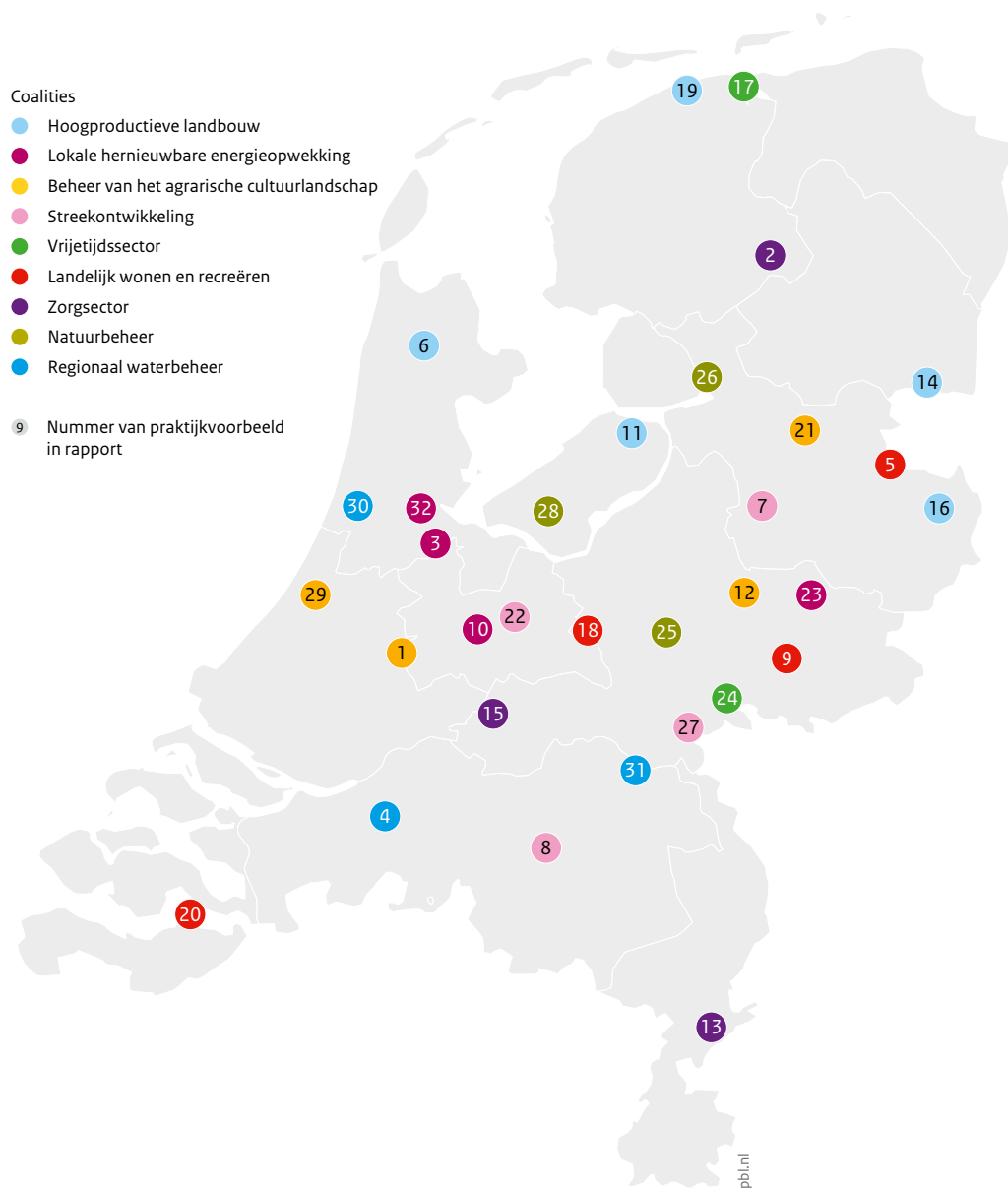
In deze studie onderzoeken we de kracht van de samenwerking tussen de verschillende gebruikers van het platteland. Burgers, boeren, natuurbeheerders en bedrijven die samen initiatieven ontplooiën om hun leefomgeving te verbeteren. De studie laat aan de hand van een breed scala aan praktijkvoorbeelden zien hoe ze dat doen, wat ze proberen te bereiken en waar ze tegenaan lopen. Zo zijn er moderne boeren die samen met andere ketenpartijen hun bedrijfsvoering nog verder willen verduurzamen dan de wet al voorschrijft, en burgers die met boeren lokale coöperaties opzetten voor de opwekking van hernieuwbare energie.

De overheid kan dit ‘energieke platteland’ nog verder versterken en stimuleren door zich meer proactief en faciliterend op te stellen, en door de wet- en regelgeving en financiering van de leefomgeving beter te laten aansluiten bij de behoefte van de initiatiefnemers.

Prof. dr. Maarten Hajer
Directeur PBL

Figuur 1

Praktijkvoorbeelden Energieke Platteland



Bron: PBL, 2013

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 8

1 Inleiding 12

2 Trends en uitdagingen 16

2.1 Trends 17

2.2 Uitdaging: transitie naar een duurzame plattelandsontwikkeling 21

3 Bijdragen aan een duurzamer platteland 24

4 Knelpunten en verbeteropties samenwerking 30

4.1 Knelpunten 31

4.2 Verbeteropties 35

5 Knelpunten en verbeteropties voor wet- en regelgeving 48

5.1 Knelpunten 49

5.2 Verbeteropties 53

6 Knelpunten en verbeteropties voor financiering 62

6.1 Knelpunten 63

6.2 Verbeteropties 71

Literatuur 81

Samenvatting

Burgers en bedrijven nemen regelmatig samen met overheden initiatieven om de leefomgeving op het platteland te verbeteren. In deze studie *Leren van het energieke platteland* zijn 32 praktijkvoorbeelden onder de loep genomen om die verbeterpunten op te sporen. Het gaat om meer of minder succesvolle samenwerkingsverbanden voor duurzame plattelandontwikkeling, waarin marktpartijen, burgers en het maatschappelijk middenveld een vooraanstaande rol spelen. In dit proces waarbij allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden op lokale en regionale schaal van de grond komen, ontstaan nieuwe vormen van bestuur en cultuur, die zich meestal moeizaam kunnen ontwikkelen binnen de bestaande belangen, instituties, cultuur en regels. Als de overheid de opkomst van het energieke platteland wil steunen, en zo de kwaliteit van het platteland wil verbeteren, kan zij het beste enkele institutionele aanpassingen overwegen. Hierbij signaleren we vier verbeterpunten.

1 Andere accenten gewenst in wet- en regelgeving voor de leefomgeving

De Rijksoverheid vernieuwt op dit moment de wet- en regelgeving voor de leefomgeving, de zogenoemde Omgevingswet. Daarbij wordt een beter evenwicht gezocht tussen het scheppen van meer flexibiliteit en afwijkingsmogelijkheden enerzijds en het bieden van voldoende garanties voor kwaliteiten van de leefomgeving anderzijds, zoals biodiversiteit, belevingswaarde, veiligheid en gezondheid. Deze aanpassing in de wetgeving sluit goed aan bij de analyse van de praktijkvoorbeelden in deze studie.

In de praktijk blijkt er bij de initiatiefnemers behoefte te zijn aan wetgeving die meer ruimte biedt voor lokaal maatwerk. Maar er is meer nodig. De praktijkvoorbeelden laten ook zien dat omwonenden en andere betrokkenen vinden dat de overheid soms geen juiste of een moeilijk te begrijpen afweging van belangen maakt, zeker als er publieke goederen in het geding zijn. Het is dan ook verstandig dat de overheid in de wetgeving heldere kaders biedt, ook om te voorkomen dat de weerstand van mondige burgers zich ontwikkelt tot verzet. In de huidige voorstellen voor de Omgevingswet lijken de ‘heldere kaders’ minder goed geregeld (Folkert & Diederik 2013).

Er zijn globaal drie opties om het evenwicht tussen flexibiliteit en heldere kaders te garanderen in de wet. Allereerst ligt het voor de hand om bij het loslaten van de verplichting om vergunningen aan te vragen voor bepaalde functiewijzigingen en bouwplannen, de initiatiefnemer meer verantwoordelijk te maken voor de risico's van zijn initiatief. Daarvoor kan bijvoorbeeld in de huidige wetstekst het begrip zorgplicht worden aangescherpt. Hierdoor komt er ook duidelijkheid over de verantwoordelijk-

heden van initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen die een impact kunnen hebben op de leefomgeving.

Ten tweede is het belangrijk dat overheden samen met burgers en bedrijven problemen definiëren en oplossingen formuleren. Gemeenten zijn daarvoor de eerst aangewezen partij als het belangrijkste bevoegd gezag bij vergunningverlening. In het voorstel voor de Omgevingswet zijn gemeenten echter ontheven van de plicht om een integrale omgevingsvisie op te stellen.

Tot slot is het de overweging waard om overheden in de wet op te leggen dat zij in hun verordeningen vastleggen op welke manier zij de kwaliteiten van de leefomgeving tegen elkaar afwegen. Op die manier krijgen initiatiefnemers en andere betrokkenen duidelijkheid over het besluitvormingsproces. Een leerzaam praktijkvoorbeeld uit deze studie is hoe de provincie Overijssel en de gemeenten in nationaal landschap Noordoost-Twente de criteria voor het kappen van houtwallen hebben vastgelegd in hun verordeningen.

2 Slimmer sturen met heffingen en vergoedingen door de overheid

De overheid gebruikt allerlei heffingen en subsidies als een middel om haar doelen te bereiken; ook die voor de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan de belastingen op brandstoffen, waarvan de hoogte deels bedoeld is om de negatieve milieueffecten te beperken.

Deze financiële instrumenten kunnen soms optimaler worden ingezet om de leefomgeving te versterken, door de hoogte van het bedrag te koppelen aan 'groene' prestaties. Veel vergoedingen worden nu nog zonder groene voorwaarden uitgekeerd aan boeren, de zogenoemde eerste pijler van het GLB. De Europese Commissie stelt voor om een derde deel van de vergoedingen te koppelen aan vergroeningsvoorwaarden.

Hoe de Europese Commissie en het Rijk deze voorwaarden uitwerken zal van grote invloed zijn op de bijdrage die boeren en andere partijen gaan leveren om de kwaliteit van bodem, water en klimaat verder te verbeteren en op hun inzet in het natuur- en landschapsbeheer. De Nederlandse overheid pleit voor een flexibel keuzemenu voor de vergroeningsmaatregelen die in de hele EU gelden. Op die manier kunnen landen zelf maatregelen treffen die het meeste effect sorteren en het beste passen bij hun ondernemers.

Ook valt te overwegen de heffingen op energie anders vorm te geven. Een andere heffing kan lokale coöperaties beter ondersteunen en de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komen. In de ogen van de lokale energiecoöperaties belast de Rijksoverheid de externe effecten van fossiele brandstoffen te weinig, waardoor de duurzaam geproduceerde energie relatief duur is ten opzichte van energie uit fossiele brandstoffen. Bovendien wordt er nu belasting geheven op duurzame energie die leden van een coöperatie aan elkaar doorleveren; dit ervaren deze coöperaties als een onterechte verzwakking van hun concurrentiepositie ten opzichte van groene stroom van de grote energiebedrijven. In het regeerakkoord van kabinet Rutte II is reeds voorzien dat er geëxperimenteerd kan worden met de belasting op het doorleveren van duurzame energie.

3 Visie van overheden onontbeerlijk

Overheden kunnen in beleidsvisies beter dan tot nu toe aangeven bij welke beleidsthema's de overheid burgers en bedrijven uitnodigt om zelf meer verantwoordelijkheid voor de leefomgeving te nemen. Ook door duidelijk te zijn op welke thema's de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt en welke overheid daarvoor aan zet is.

Zo biedt de formulering van een nieuwe Natuurvisie, die de Rijksoverheid op dit moment voorbereidt, een kans om de verschillende opeenvolgende heroverwegingen in het natuurbeleid in de afgelopen jaren te baseren op een gedegen visie. Een visie op het borgen en ontwikkelen van publieke goederen en de daarbij passende verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende overheden en andere actoren van het energieke platteland. Waar de kwaliteit van landschap, natuur en water vooral publieke goederen zijn, is overheidsfinanciering onontbeerlijk voor adequaat beheer. Als de overheid beheer en ontwikkeling van natuur en landschap meer een taak van burgers en bedrijven vindt, kan dit betekenen dat internationale afspraken over biodiversiteit, cultuurhistorie en waterkwaliteit niet gehaald worden.

4 Naar een proactieve, faciliterende overheid

Voor de initiatiefnemers valt het soms niet mee om toestemming te krijgen hun ideeën te ontplooiën. Vooral niet als het gaat om andere activiteiten dan het bestemmingsplan toestaat of om een aanpassing van gebouwen. Iets nieuws bouwen vraagt nog meer geduld en doorzettingsvermogen. Kortom, de huidige uitvoeringspraktijk voor het leefomgevingsbeleid biedt niet de ruimte waar de innovatieve oplossingen uit de praktijk om vragen.

Zo werkt de terughoudende opstelling van het bevoegde gezag lang niet altijd mee. Door een proactieve, niet sturende maar faciliterende houding aan te nemen kunnen overheden ruimte bieden. Daarvoor is het wel nodig dat overheden andere procesmatige vaardigheden ontwikkelen.

Tot slot

Het platteland is de afgelopen vijftig jaar omgevormd van een landschap waarin alles in het teken stond van landbouwproductie, naar een multifunctioneel landschap waar de wensen van consumenten een toenemende rol van betekenis zijn gaan spelen. Deze ontwikkeling, waarin stad en land meer en meer met elkaar zijn verbonden, heeft soms geleid tot meer conflicten tussen de verschillende grondgebruikers, maar heeft ook een positieve kant.

De verhalen van de 'coalities' in deze studie schetsen een fascinerend beeld van 'het energieke platteland in opkomst'. Een energiek platteland waarin burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld samen aan de slag gaan om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen terug te dringen en efficiënter te maken; om wonen, werken en recreëren op het platteland prettiger te maken en de regionale economie te versterken.

De energieke samenleving

In *Leren van het energieke platteland* verkennen we coalities in de samenleving die zich richten op verduurzaming van het platteland. De studie sluit daarmee aan op de PBL-publicaties *De Energieke Samenleving* (Hajer 2011) en *Vormgeven aan de spontane stad* (PBL/Urban Design 2012), die ook dergelijke initiatieven onderzochten, maar dan vooral in het stedelijk gebied.

In deze verkennende studie kijken we tegen welke knelpunten burgers en bedrijven aanlopen wanneer ze samenwerken en projecten willen uitvoeren, en we doen suggesties voor verbetering. Een systematische evaluatie van de vraag wat deze initiatieven op het platteland bijdragen aan de beleidsambities op het gebied van duurzaamheid is niet aan de orde. De uitdagingen voor verduurzaming van het platteland komen wel aan bod in hoofdstuk 2. Dit bespreken we aan de hand van eerdere PBL-publicaties zoals *Welvaart en Leefomgeving* (CPB/MNP/RPB 2006), de *Ruimtelijke Verkenning 2011* (PBL 2011a), *Een delta in beweging* (PBL 2011b), *The Proteïne Puzzle* (Westhoek et al. 2011), *Climate and Energy Roadmaps towards 2050 in north-western Europe* (PBL 2012a) en *Natuurverkenning 2010-2040* (PBL 2012b).

Het energieke platteland als sociale innovatie

Dat burgers en bedrijven zichzelf organiseren om iets te verbeteren op platteland, is op zich niet nieuw. Niet voor niets zeggen verschillende geïnterviewden dat ze geïnspireerd zijn door de landbouwcoöperaties uit het begin van de vorige eeuw. De meeste samenwerkingsverbanden die in dit boek aan de orde komen zijn echter niet meer te vergelijken met de bekende, traditionele samenwerkingsvormen; in termen van het transitiedenken (zie ondermeer Rotmans 2003) kunnen ze worden opgevat als niches. Deze nieuwe vormen van bestuur en cultuur kunnen zich moeizaam ontwikkelen en handhaven binnen de bestaande regels, werkwijzen en belangen van bestaande netwerken en instituties. Het is nog maar de vraag in hoeverre ze kunnen uitgroeien tot nieuwe instituties. In deze studie bekijken we daarom niet alleen hoe samenwerkingsverbanden intern beter kunnen worden georganiseerd, maar ook hoe barrières van bestaande regels op het gebied van leefomgevingsbeleid en overheidsfinanciën kunnen worden overwonnen.

Inleiding

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 voor herinrichting en beter beheer van het platteland nemen, meer oog hebben voor elkaars belangen dan voorheen. De afstemming en afweging van belangen lijken niet meer louter de verantwoordelijkheid van de overheid. Verschillende actoren gaan lokale en regionale coalities aan om samen problemen te definiëren, oplossingen te zoeken en plannen om de leefomgeving te verbeteren uit te voeren.

Wij noemen het fenomeen dat burgers en ondernemers al dan niet samen met overheden hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de leefomgeving, het energieke platteland. We beschouwen de kwaliteit van de leefomgeving vanuit het duurzaamheidsperspectief: 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 wordt gebracht.

In deze studie, die voortbouwt op de PBL-publicatie *De Energieke Samenleving*, staat de vraag centraal hoe de gezamenlijke inzet van burgers, bedrijven, het maatschappelijk middenveld en overheden kan worden versterkt om de leefomgeving op het platteland te verbeteren (zie tekstkader *De Energieke Samenleving*). Welke hindernissen ondervinden de coalities daarbij en hoe kunnen deze knelpunten worden opgelost. Daarbij kunnen de verschillende overheidslagen – Rijk, provincies en gemeenten –

vooral een cruciale rol spelen door bestaande werkwijzen, regels en financieringsconstructies aan te passen. Daarmee kan de overheid nieuwe samenwerkingsverbanden helpen om weerstand vanuit bestaande instituties en netwerken te overwinnen (zie tekstkader Het energieke platteland als sociale innovatie).

Voor de studie hebben we 32 praktijkvoorbeelden van het energieke platteland geanalyseerd waarin marktpartijen, burgers, maatschappelijk middenveld en/of overheden op lokale of regionale schaal samenwerken. De selectie van praktijkvoorbeelden is zodanig dat alle functies van het platteland aan bod komen zoals de hoogproductieve landbouw, de energievoorziening, de recreatie, de zorg en het natuurbeheer (zie figuur 1, blz. 6).

Parallel aan deze praktijkvoorbeelden bespreken we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. We gaan eerst in op de vraag voor welke uitdagingen 'het energieke platteland' staat (hoofdstuk 2), en in hoeverre die uitdagingen al worden opgepakt door de bestudeerde samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 tot en met 6 ligt het accent op de vraag op welke problemen de coalities stuiten en hoe die kunnen worden opgelost. We proberen daarvoor verbeteropties aan te reiken voor achtereenvolgens: de samenwerking tussen de betrokken partijen, de wetten en regelgeving van de overheid, en de financiering van de investeringen en activiteiten van de samenwerkingsverbanden.

Een uitgebreide beschrijving van de resultaten van de analyse en van de onderzoeksmethode is te vinden in het *Achtergrondrapport*, dat is te downloaden van www.pbl.nl. In het tekstkader hieronder staat een beknopte uitleg over de onderzoeksaanpak.

Onderzoeksaanpak

Deze studie is vooral gebaseerd op de analyse van 32 praktijkvoorbeelden van coalities van burgers, bedrijven en/of lokale overheden die het initiatief hebben genomen om de leefomgeving op het platteland te verbeteren. Een coalitie is in deze studie opgevat als een gestabiliseerd samenwerkingsverband van verschillende actoren die samen een bepaald doel nastreven. Bestuurskundigen noemen dergelijke coalities ook wel beleidsarrangementen. Voor de selectie van de voorbeelden zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden met sleutelpersonen.

De coalities die zijn geselecteerd omvatten samen het hele scala aan functies van het platteland. We hebben negen groepen coalities gekozen met ieder twee tot vijf praktijkvoorbeelden (zie ook figuur 1):

- Coalities in de hoogproductieve landbouw
- Coalities voor de lokale hernieuwbare energieopwekking
- Coalities in het beheer van het agrarische cultuurlandschap

- Coalities voor streekontwikkeling
- Coalities in de vrijetijdssector
- Coalities voor het landelijk wonen en recreëren
- Coalities in de zorgsector
- Coalities in het natuurbeheer
- Coalities in het regionaal waterbeheer

De centrale vraag bij de analyse van deze praktijkvoorbeelden is: hoe kan de gezamenlijke inzet van burgers, bedrijven, het maatschappelijk middenveld en overheden worden versterkt om de leefomgeving op het platteland te verbeteren. Deze vraag is in vier stappen beantwoord.

Allereerst zijn de trends en uitdagingen voor plattelandontwikkeling samengevat aan de hand van recente PBL-studies, aanvullende literatuur en interviews met sleutelpersonen op het gebied van voedselvoorziening, energievoorziening, vrijetijdsbesteding, leven en werken op het platteland en beheer van natuur, landschap en water. De uitdagingen zijn beschreven vanuit een duurzaamheidsperspectief door de uitdagingen op het gebied van planet, people en profit te benoemen. In de achtergrondstudie staat uitvoeriger beschreven welke indicatoren zijn gebruikt. De bevindingen van deze stap zijn te vinden in hoofdstuk 2 en zijn bedoeld als de context voor de analyse van de coalities. Ze zijn niet gebruikt om de prestaties van coalities systematisch te beoordelen.

Vervolgens zijn de coalities beschreven en geanalyseerd aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering (Tatenhove 2000; Arts & Leroy 2006). Hierbij zijn vier dimensies van de coalities of beleidsarrangementen beschouwd: het netwerk van betrokken actoren, het discours of de discourses die deze actoren samen delen, de hulpbronnen die de betrokken actoren tot hun beschikking hebben (bijvoorbeeld kennis, geld of toegang tot de media) en de formele en informele spelregels die de interactie tussen actoren bepalen. De informatie voor deze stap is afkomstig uit interviews met minimaal twee betrokken actoren en uit documentenanalyse. Verslagen van interviews en conceptteksten zijn ter commentaar voorgelegd aan de geïnterviewde actoren en sleutelpersonen. De systematische beschrijving per praktijkvoorbeeld en per groep praktijkvoorbeelden is te vinden in het achtergronddocument.

De derde stap gaat in op de prestaties van de coalities. Er is volstaan met een impressie van de bijdrage die het energieke platteland nu al levert aan de opgaven voor verduurzaming van het platteland. Een systematische evaluatie van de vraag wat de prestaties van het energieke platteland bijdragen aan de beleidsambities op het gebied van duurzaamheid is echter niet aan de orde. In de eerste plaats omdat veel van de onderzochte coalities primair handelen uit

welbegrepen eigenbelang en niet vanuit een eenduidig verwoorde visie op verduurzaming. Daarnaast staat de gekozen aanpak van de kwalitatieve analyse van praktijkvoorbeelden een systematische evaluatie niet toe. Een samenvatting van de prestaties is te vinden in hoofdstuk 3.

De laatste onderzoeksstap is de analyse van kritische succesfactoren en het formuleren van verbeterpunten. Deze zijn gerelateerd aan de eerder genoemde vier dimensies van de coalities: het netwerk van betrokken actoren, de gedeelde discoursen, de hulpbronnen en spelregels. De uitgebreide resultaten per (groep van) praktijkvoorbeeld(en) zijn te vinden in de achtergrondstudie.

De resultaten zijn in dit rapport samengevat op drie onderwerpen, namelijk samenwerking, wet- en regelgeving en financiering. Het onderwerp samenwerking gaat vooral in op de vraag hoe adequaat de samenstelling van en de rolverdeling binnen het actorennetwerk van de coalities zijn, en welke verbeteringen daarbij denkbaar zijn. Bij het onderwerp wet- en regelgeving komt de vraag aan de orde in hoeverre formele regels van overheden belemmeringen opleveren voor de coalities en hoe deze kunnen worden aangepakt. De vraag bij het onderwerp financiering is wat de vormgeving van heffingen, vergoedingen en leningen betekent voor de hulpbronnen van de coalities en welke verbeteropties daarbij bestaan. Overigens speelt bij alle drie de onderwerpen het al dan niet ontbreken van een voldoende gedeelde visie of discours binnen de coalitie een rol. De conclusies over deze drie onderwerpen komen aan bod in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van dit rapport.

Trends en uitdagingen

- De grootste uitdaging waarvoor de coalities op het platteland de komende decennia staan is om hun activiteiten en productiewijzen te verduurzamen. Daarbij gaat het om een evenwichtige ontwikkeling van de ecologische, de maatschappelijke en de economische kwaliteit van de leefomgeving.
- De belangrijkste ecologische uitdaging is de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk te reduceren. Dit is nodig om ongewenste wereldwijde effecten te beperken, zoals de gevolgen van klimaatverandering, vergroting van overstromingsrisico's en wateroverlast, en verdere afname van biodiversiteit. Daarnaast blijft het gebruik van grondstoffen en de verbetering van de kwaliteit van bodem, water en lucht een aandachtspunt, met name voor agrarisch ondernemers. Ook is nationaal de afname van biodiversiteit nog niet tot staan gebracht.
- Maatschappelijk is de belangrijkste uitdaging om belangenconflicten tussen verschillende gebruikers en grondbezitters aan te pakken. Wanneer de actoren samen de problemen definiëren, kunnen ze breed gedragen oplossingen om de leefomgeving te verbeteren, zoeken en uitvoeren.
- Bedrijfseconomisch ligt er een belangrijke uitdaging om tot nieuwe verdienmodellen te komen. Deze ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen speelt vooral bij de organisaties die natuur en landschap beheren, en bij samenwerkingsverbanden die streekproducten, zoals lokaal opgewekte hernieuwbare energie, zorg in het groen of groenblauwe diensten willen vermarkten.

2.1 Trends

Productielandschap ontwikkelt zich naar een multifunctioneel landschap

In de afgelopen vijftig jaar hebben de agrarisch ondernemers hun invloed op de ontwikkeling van het Nederlandse platteland in toenemende mate moeten delen met andere gebruikers en grondbezitters. De voortgaande rationalisatie in de agrarische sector en verstedelijking 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 tussen 1950 en 2012 af met 83 procent (CBS Statline). Tegelijkertijd kwamen er steeds meer mensen op het platteland die hun boterham elders of op een andere manier verdienen. Op dit moment werken er meer mensen op het platteland in de dienstensector of de handel dan in de landbouw. Tot slot bezoeken vele stedelingen het platteland in hun vrije tijd om te recreëren in een groene setting.

Het platteland is hierdoor in een halve eeuw omgevormd van een landschap waarin alles in het teken stond van de productie van biomassa naar een multifunctioneel landschap waar de wensen van consumenten een toenemende rol van betekenis zijn gaan spelen. Deze consumenten hebben niet alleen wensen als afnemer van landbouwproducten, maar ook als bewoner die de stad heeft verlaten om op het platteland te wonen, of als recreant die er zijn vrije tijd doorbrengt. Het Nederlandse platteland is dus steeds meer verstedelijkt en van alle Nederlanders geworden.

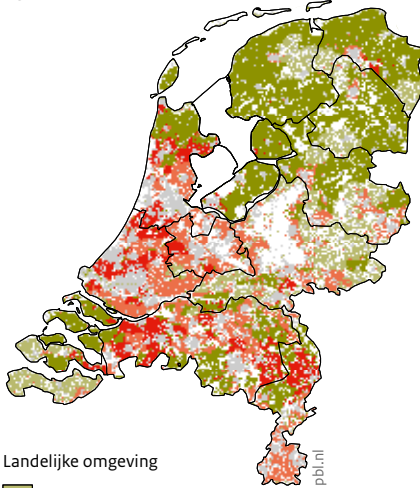
Deze structurele verandering van het platteland staat bekend als het ontstaan van het metropolitane landschap (Tress & Tress 2004; Van der Brink et al. 2006; Van der Valk & Van Dijk 2009). Dit verstedelijkingsproces is vooral sociaal-cultureel en in mindere mate fysiek van aard en heeft tot regionale verschillen geleid in bijvoorbeeld demografische groei en krimp, sociale staat van de bevolking en ontwikkelingen in de landbouw (zie tekstkader De verstedelijking van het Nederlandse platteland).

De verstedelijking van het Nederlandse platteland

Nederland staat bekend als een sterk verstedelijkt land. Gelet op de spreiding van de bebouwing is er echter nog veel platteland in Nederland. In fysieke zin is er in grote delen van Nederland ook nog sprake van een sterk contrast tussen stad en platteland. Maar wanneer wordt gekeken naar de sociale, culturele en economische wisselwerkingen tussen stad en land en de invloed daarvan op de bevolkingssamenstelling, leefstijlen, opvattingen en de aard van de landbouwbedrijvigheid, zijn de sporen van de stad in veel grotere delen van Nederland zichtbaar (zie figuur 2). Zo staat de landbouw ten noorden van de lijn Alkmaar-Enschede en in de Zuidwestelijke Delta veel minder onder invloed van de marktvrage uit de grote stedelijke netwerken. Hier komt veel minder glastuinbouw en intensieve veehouderij voor dan elders. Ook in sociaal-cultureel opzicht verschilt dit deel van Nederland het sterkst van de rest van Nederland. In dit zogenoemde gesloten platteland zijn de wisselwerkingen tussen platteland en stad nog vrij beperkt.

Figuur 2
Typering van platteland

Agrarisch, 2010



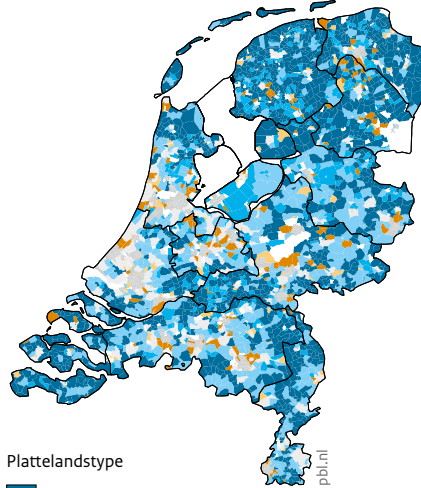
Landelijke omgeving

- Multifunctioneel rurale landbouw
- Hoogproductieve, grootschalige landbouw

Stedelijke omgeving

- Hoogproductieve, industriële landbouw
- Multifunctioneel urbane landbouw
- Bos, natuur en recreatie
- Bebouwd gebied

Sociaal, 2008



Plattelandstypen

- Gesloten platteland
- Woonplatteland
- Dorps platteland
- Elitair platteland
- Stedelijk platteland
- Overig

Stedelijk

- Grote stad meer dan 100.000 inwoners
- Overig

Bron: Alterra, 2010; SCP, 2008

De toenemende noodzaak om wensen en belangen op elkaar af te stemmen

De consequentie van het ontstaan van een multifunctioneel platteland is dat de wensen van de verschillende gebruikers voor inrichting en gebruik van de ruimte in hoeveelheid en complexiteit zijn toegenomen. Weliswaar blijft de grond vooral in bezit of pacht van de vanouds belangrijke actoren, zoals landbouwbedrijven en terreinbeherende organisaties, maar steeds meer verschillende gebruikers hebben uitgesproken wensen over gebruik, inrichting en beheer van het platteland. Een deel van deze wensen is tegenstrijdig en een bron van conflicten tussen economische ontwikkeling, behoud en ontwikkeling van ecologische kwaliteit hier en elders in de wereld, en andere maatschappelijke behoeften. Dit conflict tussen grondbezitters en gebruikers verdiept zich ook omdat burgers door het toegenomen opleidingsniveau steeds mondiger zijn geworden.

Zo ervaren zowel boeren als natuurbeheerders beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van hun eigen grond omdat ze naast elkaar liggen. Ook storen recreanten en omwonenden zich aan windmolenparken van energiebedrijven, het ontbreken van koeien in de wei of aan de beperkte toegankelijkheid of het beheer van natuurgebieden. Tot slot zijn grondeigenaren niet (meer) bereid om natuur en landschap op hun grond te onderhouden zonder dat daar een marktconforme vergoeding door de gebruikers tegenover staat.

Naast deze conflicten is er echter ook een trend om meer rekening te houden met wensen van anderen en samen op te trekken. Deze trend is niet zomaar tot stand gekomen. Welbegrepen eigenbelang speelt hierbij zeker een belangrijke rol, maar komt ook voort uit lessen uit het verleden en overheidsbeleid.

Ondernemers hebben ondervonden dat inzetten op louter maximalisatie van hun productie tot grote maatschappelijke weerstand kan leiden. Voorbeelden zijn de maatschappelijke weerstand tegen de intensieve veehouderij, de megastallen en windmolens.

Organisaties die publieke goederen beheren, hebben ervaren dat ze door het sectorale beleid dat ze jarenlang gevoerd hebben, op grotere afstand van de maatschappij dreigen komen te staan. Denk daarbij aan de weerstand tegen het instellen van Natura 2000-gebieden of tegen het onder water zetten van land, zoals bij 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 de ontwikkeling van het platteland meer integraal opgepakt dan voorheen. Voorbeelden van de projecten voor gebiedsgericht beleid die in deze studie aan de orde komen, zijn het Integraal gebiedsplan Velp, Perkpolder, en het project Waterdunen in het praktijkvoorbeeld Dijk van een Delta.

Van een sturende nationale overheid naar regionale en lokale coalities

In de aansturing van de plattelandsontwikkeling is een kentering gaande. Zowel de rol van de overheid als die van de maatschappij en markt verandert. Waar tot voor kort de Rijksoverheid het als één van haar taken beschouwde de kwaliteit van het platteland te versterken, is er op de meeste plattelandsdossiers nu sprake van verregaande decentralisatie, liberalisatie en deregulering. Bovendien is het rijksbudget voor de ontwikkeling van het platteland geslonken, wat een beperkende invloed heeft op de slagkracht van de provincies en gemeenten.

Deze verschuiving in verantwoordelijkheden plaatst overheden voor de uitdaging een manier van werken te ontwikkelen die enerzijds de ruimte biedt om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en anderzijds de uitdagingen op het juiste schaalniveau neerlegt. Het tekstkader 'Overheidssturing van plattelandsontwikkeling in multilevel perspectief' laat zien dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Rijksoverheid en de provincies maatwerk vraagt.

Overheidssturing van plattelandsontwikkeling in multi level perspectief

Het plattelandsbeleid van het Rijk is grotendeels overgedragen naar het provinciale bestuursniveau. De Rijksoverheid heeft nog wel een systeemverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld regels en kennis. Ook heeft ze een verantwoordelijkheid voor enkele thema's die zijn vastgelegd in de Structuurvisie Milieu & Infrastructuur. Deze interfereren met plattelandsontwikkeling door provincies. Voorbeelden zijn het beleid voor de infrastructuur, de waterveiligheid, Natura 2000 en de aanleg van grootschalige windparken op land. Bij beide laatste thema's speelt bovendien de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor beleidsdoelen die op Europees bestuursniveau zijn afgesproken. Voor deze thema's heeft het Rijk samen met andere overheden beleidstrajecten opgezet zoals het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte & Transport (MIRT) en het Deltaprogramma. Een goed voorbeeld van multi level governance is hoe het Rijk stuurt in samenwerking met andere overheden in het programma Ruimte voor de Rivier. De Rijksoverheid hanteert hierbij een dubbeldoelstelling voor waterveiligheid en voor ruimtelijke kwaliteit, maar biedt daarbij ook ruimte voor een decentrale afweging bij gebiedsontwikkeling.

De beleidsprocessen bij de herijking van het natuurbeleid en bij het Structuurschema Wind op Land laten zien dat een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies niet zo maar tot stand komt. Zo hebben de provincies recentelijk een aantal gebieden voorgesteld waar grootschalige windparken kunnen worden aangelegd. Maar die gebieden lijken samen te weinig ruimte te bieden om het rijksdoel te halen van 6.000 megawatt windenergie op land in 2020 (Rijn & Velthuisen 2013).

Ook de rol van maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen is veranderd. Zo hebben de politisering van het natuurbeleid en bezuinigingen op natuurontwikkeling en landschapsbeheer bij terreinbeheerders tot herbezinning op het eigen functioneren geleid. Bovendien blijft de traditionele rol van de boer als beheerder van het Nederlandse cultuurlandschap onder druk staan, zeker als hij als ondernemer wil blijven concurreren. Daartegenover staat dat niet-agrarische bedrijven en burgers 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.

Er treedt door deze ontwikkelingen een verschuiving op van het schaalniveau waarop de ontwikkeling van het Nederlandse platteland wordt geadresseerd. Niet de nationale overheid en de traditioneel belangrijke actoren zijn aan zet, maar lokale en regionale coalities. In deze samenwerkingsverbanden spelen naast – of wellicht in plaats van – overheden, boeren en terreinbeheerders, ook burgers en bedrijven een belangrijke rol. Deze coalities zijn als het ware praktijkvoorbeelden van de energieke samenleving. Het is aan hen om de uitdagingen die er liggen op economisch, ecologisch en maatschappelijk vlak aan te gaan. Decentrale overheden kunnen daarbij, afhankelijk van de situatie, een meer of minder prominente rol spelen. In sommige gevallen zal hun betrokkenheid zelfs zeer beperkt zijn. De Rijksoverheid kan de coalities op een meer indirecte manier ondersteunen, bijvoorbeeld door de spelregels waar coalities mee te maken hebben te optimaliseren.

2.2 Uitdaging: transitie naar een duurzame plattelandsontwikkeling

De grootste uitdaging waarvoor de coalities op het platteland de komende decennia staan, is om hun activiteiten en productie te verduurzamen. Daarbij gaat het om een evenwichtige ontwikkeling van de ecologische, de maatschappelijke en de economische domeinen van duurzaamheid. Elk van deze domeinen kent zijn eigen uitdagingen die we hier kort samenvatten op basis van eerdere PBL-studies (zie tekstkader ‘De energieke samenleving’).

Ecologisch domein

In het ecologische domein liggen er belangrijke uitdagingen op het gebied van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, van klimaat, van biodiversiteit en de kwaliteit van bodem, water en lucht. De vraag naar energie en voedsel zal rond 2050 wereldwijd ongeveer zijn verdubbeld. Ook is er zorg om de fysieke uitputting van grondstoffen, waardoor de prijzen ervan kunnen stijgen; deze kunnen de voedsel- en energieproductie in Nederland onder druk zetten. De overheid pakt deze uitdagingen onder meer op in de Programmatische Aanpak Stikstof en de Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Over klimaatverandering bestaat politieke consensus dat de gemiddelde mondiale temperatuurstijging tot twee graden beperkt zou moeten blijven. Voor Nederland betekent dit dat de uitstoot van broeikasgassen in 2050 met 80 tot 95 procent gereduceerd moet zijn (PBL 2012a). Tachtig procent van de totale Nederlandse uitstoot van broeikasgassen is gerelateerd aan de energievoorziening op basis van fossiele brandstoffen. Nederland heeft zich in het kader van Europese afspraken over klimaat gebonden aan een zodanige omvorming van de energiesector dat in 2020 16 procent van de energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen zoals wind, zon en biomassa (Regeerakkoord 2012).

Ook het verlies aan biodiversiteit is een mondiaal probleem, vooral omdat een steeds groter deel van het aardoppervlak in gebruik genomen wordt voor landbouw en veeteelt. Dit legt een grote druk op de natuurlijke biodiversiteit en ecosystemen. Nederland is weliswaar een klein land waar de teruggang van het areaal natuurgebieden vrij recent is gestopt, maar de hoogproductieve landbouw draagt via de invoer van diervoeders en meststoffen wel fors bij aan het ruimtegebruik elders. Deze invoer heeft niet alleen een enorme productie van landbouwproducten mogelijk gemaakt, maar ook geleid tot een sterke belasting van bodem, water, lucht en daarmee de biodiversiteit in Nederland. Ondanks het succes van milieubeleid en innovaties, blijft het een uitdaging voor agrarische ondernemers om hun uitstoot te beperken, tenminste tot de wettelijk bepaalde grenzen. Deze mondiale ecologische problemen vormen dus ook een uitdaging voor het Nederlandse platteland.

Maatschappelijk domein

De belangrijkste uitdaging in het maatschappelijke domein ligt bij de twee belangrijkste grondbezitters op het platteland, namelijk de agrarische bedrijven en de organisaties die landschap, natuur en water beheren. Deze grondbezitters zullen voldoende draagvlak moeten zien te scheppen bij andere gebruikers van het platteland, zoals omwonenden en stedelingen, om hun activiteiten te kunnen ontplooiën (*license to operate*). Bij boeren gaat het daarbij om de wijze waarop zij produceren, voor organisaties die landschap, natuur en water beheren om de manier waarop zij hun gebieden inrichten, beheren en ontsluiten. Zonder voldoende draagvlak kunnen hun activiteiten door maatschappelijke weerstand gefrustreerd worden, of het nu gaat om het kappen van bos voor natuurontwikkeling, het aanpassen van het peilbeheer of het bouwen van grote stallen met innovatieve milieutechnologie die een sterke reductie van emissies mogelijk maakt. Voor de overheid liggen deze uitdagingen niet alleen bij de in de vorige paragraaf genoemde dossiers, maar ook in het Deltaprogramma en bij de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur.

Daarnaast is het een belangrijk gegeven dat de bevolking van het platteland sterker zal vergrijzen dan de stedelijke regio's. In sommige regio's zal de bevolkingsgroei tot stilstand komen of zelfs krimpen. Dit heeft consequenties voor de omvang van de beroepsbevolking, ook in de agrarische sector, en het draagvlak voor voorzieningen. Bovendien zal de vraag naar voorzieningen veranderen, bijvoorbeeld in de zorg- en vrijetijdsector.

Economisch domein

In het economische domein vraagt het waarborgen of versterken van de concurrentiepositie van bedrijven de voortdurende aandacht van ondernemers. Zij kunnen concurreren door de kostprijs van hun producten en diensten laag te houden, en/of door unieke producten en diensten aan te bieden waardoor ze een hogere prijs per eenheid kunnen vragen. Voor landbouwbedrijven gaat het om de keuze voor de grootschalige en industriële productie van bulkgoederen, of voor het aanbod van streekproducten en ecosysteemdiensten zoals landschapsbeheer of recreatieve diensten voor een nichemarkt. Recreatieondernemers staan voor een vergelijkbare keuze tussen de exploitatie van grote recreatieterreinen met een standaardpakket aan diensten, of voor het aanbieden van streekgebonden diensten met een sterke regionale identiteit.

Ook voor beheerders van publieke goederen zoals natuurterreinen, wateren en landschapselementen, is het een uitdaging om hun activiteiten op bedrijfsmatig gezonde leest te schoeien. Nu overheidsbijdragen onder druk staan van bezuinigingen op overheidsuitgaven, is het zaak om mogelijke inkomsten uit ecosysteemdiensten te verzilveren.

Bijdragen aan een duurzamer platteland

- De onderzochte coalities proberen allemaal zowel de maatschappelijke, ecologische als economische kwaliteit te vergroten. Maar de verschillen in accenten, samenhang, voortvarendheid en reikwijdte zijn groot. Vaak is het gekozen accent ingegeven door welbegrepen eigenbelang.
- Marktgerichte coalities hebben meer oog voor verdienmogelijkheden, en besteden daarnaast in wisselende mate aandacht aan de kwaliteit van bodem, water, klimaat, natuur en landschap.
- Coalities die publieke goederen zoals water, landschap en natuur beheren zetten vooral in op borging en versterking van ecologische kwaliteit. Daarnaast proberen deze coalities meer inkomsten uit andere bronnen dan overheidsfinanciering te vinden. Innovaties, zoals de streekrekeningen van de streekcoalities, leveren vooralsnog slechts beperkte aanvullende financiële middelen op.
- Ten slotte valt op dat alle onderzochte coalities het belangrijk vinden om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, maar dat slechts enkele samenwerkingsverbanden dit daadwerkelijk als hoogste prioriteit beschouwen.

In dit hoofdstuk geven we een impressie van de bijdrage die het energieke platteland nu al levert aan de uitdagingen voor verduurzaming van het platteland, die in het vorige hoofdstuk zijn samengevat. Een systematische evaluatie van de bijdragen aan de beleidsambities op het gebied van duurzaamheid is echter niet aan de orde. In de eerste plaats omdat veel van de onderzochte coalities primair handelen uit welbegrepen eigenbelang en niet vanuit een helder verwoorde visie op verduurzaming. In de tweede plaats staat de gekozen aanpak van het onderzoek een dergelijke evaluatie niet toe. De methode is immers vooral bedoeld om knelpunten op te sporen en verbeteropties te formuleren.

De meeste coalities zetten in op beheer en ontwikkeling van landschap en beleefbare natuur

In vrijwel alle onderzochte samenwerkingsverbanden zijn de betrokkenen er zich van bewust dat de kwaliteit van bodem en water, landschap en/of natuur een belangrijke voorwaarde is voor de marktwaarde van hun producten of diensten.

De meeste coalities richten zich daarbij echter alleen op behoud en versterking van de landschappelijke kwaliteit, zoals het beheer en de aanleg van voorzieningen met een hoge belevingswaarde. Zo zijn wandel- en fietspaden aangelegd op de landbouwbedrijven van de agrarische natuurvereniging Struinen & Vorsen (zie kader 1). Andere voorbeelden zijn de recreatieve toegankelijkheid van het woonlandgoed Wittenoord (kader 18) of de Vierde Bergboezem bij Breda (kader 4). De aanleg van houtwallen, bomenrijen en kleine bosjes is aan de orde rond de bedrijfsgebouwen van zorglandgoed Laagduurswoude (zie kader 2), op boerenland in de Ooijpolder (kader 27) en in Esonstad (kader 17).

Ook zetten coalities in op beheer van bestaande landschapswaarden zoals het weidevogelbeheer van de Groene Klaver, het beheer van landschapselementen door Landschapszorg Voorst (kader 12) of het behoud van monumentale bouwwerken door de deelnemers aan Dijk van een Delta (kader 24). Tot slot is er de sloop van oude stallen in de praktijkvoorbeelden Paarendorp Velswijk (kader 9) en Knooperf de Veldboer (kader 5).

Initiatieven waarbij biodiversiteit, klimaat en kwaliteit van bodem en water hoog op de agenda staan, zijn verhoudingsgewijs veel minder prominent aanwezig. Deze beperken zich tot enkele samenwerkingsverbanden die zich daar nadrukkelijk op richten. Zo is er alleen een substantiële inzet op biodiversiteit bij de coalities voor natuurbeheer, streekontwikkeling en (deels) regionaal waterbeheer. Beperking van broeikasgassen is vooral aan de orde bij de energieopwekking uit zon, wind en biomassa door coalities voor lokale hernieuwbare energieopwekking en door enkele landbouwbedrijven zoals Ecolana (kader 19) en Ommermarke (kader 21). En er zijn enkele coalities in de hoogwaardige landbouw die zich richten op verbetering van de bodemkwaliteit, zoals Stichting Veldleeuwrik, waarin akkerbouwers samen bedrijfsduurzaamheidsplannen opstellen en monitoren.

Coalities proberen maatschappelijke betrokkenheid te vergroten

Alle onderzochte coalities proberen op verschillende manieren om de maatschappelijk betrokkenheid bij hun werk te vergroten. Vaak is het doel daarvan ook om voldoende draagvlak te creëren, zodat het bedrijf kan blijven produceren. Maar de manier waarop kan sterk verschillen. Zo probeert coalitie Klaver het draagvlak voor zijn activiteiten te vergroten door een webcam te plaatsen om te laten zien dat de koeien van het bedrijf in de wei staan (zie kader 6 Klaver). Veel fundamenteeler is de aanpak van de vereniging Windvogel. Door burgers mede-eigenaar van een windmolen in hun directe leefomgeving te maken, probeert ze actieve betrokkenheid te stimuleren en eventuele weerstand tegen de bouw van windmolens te voorkomen (zie kader 3 Windvogel). Vaak benutten de coalities de hierboven beschreven verbetering van de ecologische



Foto: Theo Baart

1 Struinen en Vorsen vermarkt het agrarisch cultuurlandschap van het Groene Hart

Op deze foto zien we een kaasboerderij in Reeuwijk waar iedereen zelf kaas kan leren maken. Het is een van de tientallen recreatieve diensten die stichting Struinen en Vorsen aanbiedt in het Groene Hart. Deze stichting is een samenwerkingsverband van verschillende agrarische natuurverenigingen in het Groene Hart. De stichting promoot kleinschalige recreatieve activiteiten in een deel van het Groene Hart om zo de waardering en bewustwording voor dit agrarisch cultuurlandschap te vergroten en het gebied op een duurzame manier te vermarkten. Andere 'producten' van Struinen en Vorsen zijn bijvoorbeeld landelijke vergaderarrangementen en digitaal ontsloten recreatieve routes.

De stichting is opgezet omdat nieuwe recreatieve activiteiten de primaire werkzaamheden van de leden – het agrarisch natuur- en landschapsbeheer – ongewenst financieel onder druk bleken te zetten. 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. Daarbij investeert Struinen en Vorsen samen met overheden in de recreatieve infrastructuur zoals knooproutes en banken. Toch blijft de financiële vergoeding voor het agrarisch natuurbeheer door de overheid een belangrijke basis van de betrokken boeren; zonder vergoeding van agrarisch natuurbeheer zouden waarschijnlijk maar een kwart van de boeren het beheer van natuur en landschap voortzetten.



Foto: Theo Baart

2 Laagduurswoude biedt zorg in een groene omgeving

Op het zorglandgoed Laagduurswoude in de gemeente Ooststellingwerf kunnen mensen met niet-aangeboren hersenletsel of een lichte verstandelijke handicap terecht om te wonen of aan dagactiviteiten deel te nemen. Naast therapieën zijn er activiteiten in de natuur, landbouw en recreatie.

Het landgoed van achttien hectare groot bevat bosschages, weides en vijvers, een theetuin, kinderboerderij, zwembad, sauna en fitnessruimte. Op deze manier staan de cliënten zoveel mogelijk in de samenleving; het landgoed heeft nadrukkelijk geen zorginstellingkarakter.



Foto: Theo Baart

3 Vereniging produceert in een jaar windstroom voor 1880 huishoudens

Een windmolen als vele andere is de molen Amstelvogel langs de A2 bij Amsterdam zeker niet. De molen is het eigendom van een coöperatieve vereniging met ruim 2700 leden, die al ruim twintig jaar bestaat. De vereniging Windvogel wil duurzame energie bevorderen en deze zelf produceren en gebruiken. Zij heeft op dit moment 6 molens in bezit, die in 2010 samen 6,3 GWh energie opleverden. Dit is genoeg om 1880 huishoudens van stroom te voorzien. Leden van de vereniging dragen financieel bij door hun lidmaatschapsgeld te betalen en door tegen aantrekkelijke rente geld uit te lenen aan Windvogel. Daardoor is een financieel sterke organisatie ontstaan die grote nieuw projecten aankan. De door hen gewenste uitbreiding van hun windmolenpark verloopt echter moeizaam vanwege planologische belemmeringen.

kwaliteit om meer betrokkenheid te bereiken, bijvoorbeeld door de aanleg van beleefbaar groen en openbare recreatievoorzieningen of door de sloop van oude stallen.

Knelpunten en verbeteropties samenwerking

- Versterking van de onderlinge samenwerking is een belangrijke strategie van de actoren die betrokken zijn bij de onderzochte coalities. Door krachten te bundelen, kennis te delen en wensen op elkaar af te stemmen verwachten ze samen meer te kunnen bereiken dan alleen. Toch gaat die samenwerking nog niet altijd zonder slag of stoot.
- Een belangrijk knelpunt is de gebrekkige strategische samenwerking, waarbij coalities er niet in slagen relevante anderen te betrekken. Ook ontbreekt het soms aan voldoende draagvlak om een initiatief te kunnen ontplooien. Dat de belangen van de verschillende actoren minder in elkaars verlengde blijken te liggen dan vooraf verondersteld werd, speelt daarbij een rol.
- De praktijkvoorbeelden in deze studie laten zien dat de samenwerking kan verbeteren door leiderschap te koesteren en professionalisering te stimuleren. Zowel boegbeelden, intermediairs ('oliemannetjes') als koepelorganisaties ('parapludragers') kunnen het verschil maken. Ook kunnen de betrokkenen investeren in kennis om tot een professionelere manier van werken te komen. Beide verbeterpunten zijn de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen in de coalities. Overheden kunnen daarbij vooral een ondersteunende rol spelen.

4.1 Knelpunten

De samenwerking binnen en tussen coalities verloopt niet altijd even goed, waardoor ze moeite hebben om hun doelen te bereiken. Globaal zijn er vier knelpunten:

- Te weinig strategische samenwerking binnen coalities
- Onvoldoende actief draagvlak
- Gebrek aan passief draagvlak
- Onvoldoende strategische samenwerking tussen coalities

Te weinig strategische samenwerking binnen coalities

Sommige coalities kampen met een gebrek aan strategische samenwerking. Ze slagen er onvoldoende in actoren aan zich te (blijven) binden die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren, zoals een organisatie die een groot netwerk met zich meebrengt of een boerenbedrijf dat veel grond bezit. Naarmate de belangen van de actoren die reeds in een coalitie zitten en degenen die ze graag bij de coalitie zouden willen betrekken verder uiteenlopen, wordt het lastiger om tot strategische samenwerking te komen.

Gevolg van een gebrek aan strategische samenwerking is dat de coalitie de hulpbronnen van deze actoren ontbeert. Resultaat hiervan kan zijn dat de coalitie kansen om beter te kunnen functioneren niet grijpt of te maken krijgt met concurrentie of verzet van actoren waar ze ook mee had kunnen samenwerken. Een voorbeeld van een coalitie die met een dergelijk probleem te kampen heeft is de Vierde Bergboezem Breda (zie kader 4). Aanvankelijk zijn drie initiatienemers, de gemeente, het waterschap en Staatsbosbeheer samen aan de slag gegaan om de waterbergingscapaciteit rond Breda te vergoten en tegelijkertijd de natuur en recreatie in het gebied te versterken. Nadat het waterschap versneld de waterberging heeft aangelegd, trekt het zich steeds meer terug uit de samenwerking en komen andere doelen onder druk te staan.

Onvoldoende actief draagvlak

Ook hebben sommige samenwerkingsverbanden te kampen met een gebrek aan draagvlak. Coalities die er niet in slagen voldoende actief draagvlak te mobiliseren, missen mensen die bereid zijn om actief bij te dragen. De gecombineerde inspanningen van deze mensen stuwden de coalitie vooruit. Het kan daarbij simpelweg gaan om het geven van geld, maar ook om het kopen van een product, het bedenken en uitvoeren van een project of het leveren van vrijwilligerswerk.

Wanneer coalities er niet in slagen om voldoende kritische massa te mobiliseren, betekent het vaak dat ze niet voldoende slagkracht hebben om hun doelen te realiseren, waardoor het gevaar bestaat dat de verdere ontwikkeling van het ontplooide initiatief blijft steken. Een voorbeeld van een coalitie die behoefte heeft aan meer actief draagvlak is Knooperf de Veldboer (zie kader 5). Deze coalitie zoekt naar burgers die in het buitengebied van Tubbergen willen wonen en tegelijkertijd een deel van het coulisselandschap willen onderhouden. In totaal zijn er negen bouwkavels beschikbaar. Op het moment van schrijven is echter nog maar een beperkt aantal percelen verkocht, waardoor de uitvoering van het project stopt. De crisis op de woningmarkt speelt daarbij een belangrijke rol.



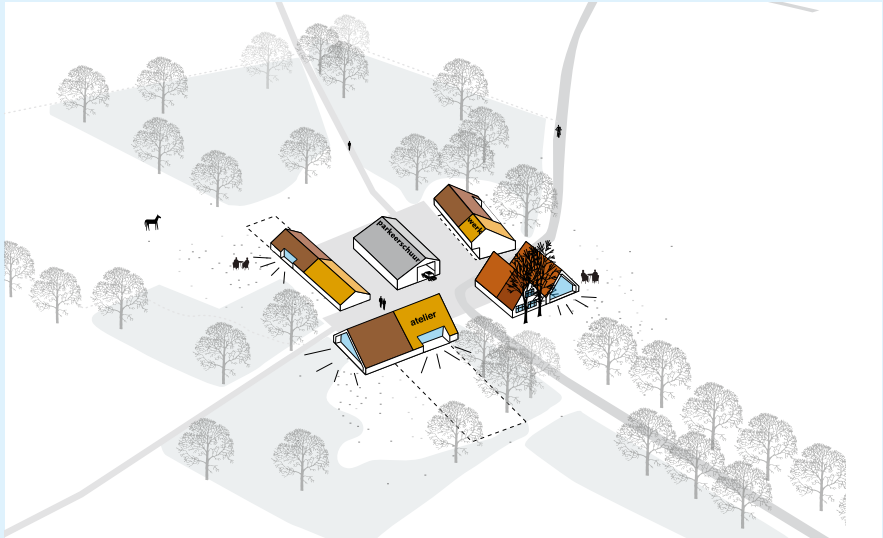
Illustratie: www.vierdebergboezem.nl

4 Strategische samenwerking bij de Vierde Bergboezem op een lager pitje

In 2006 hebben het waterschap Brabantse Delta, de gemeente Breda en Staatsbosbeheer samen het initiatief genomen om de waterberging rond de stad Breda te vergroten. De stad kampt van oudsher met wateroverlast door overstroming van de rivier de Mark; een probleem dat door klimaatverandering weer actueel is.

De aanleg van een bergingsgebied in het landelijk gebied tussen de Mark en Breda, de Vierde Bergboezem, moet Breda ook in de toekomst vrijwaren van wateroverlast. Daarnaast willen de initiatiefnemers ook de natuurlijke en recreatieve kwaliteit van het gebied versterken. Ze zijn samen met de provincie, Dienst Landelijk Gebied, de Reconstructiecommissie en de boerenorganisatie ZLTO een plan- en uitvoeringsproces gestart. Dit proces is in drie fasen verdeeld. Elke fase heeft een eigen trekker.

Aanvankelijk zijn de drie initiatiefnemers samen aan de slag gegaan. Op een gegeven moment besluit het waterschap echter de aanleg van de waterberging versneld te realiseren. Na de oplevering hiervan trekt het waterschap, dat de eigen taakstelling gerealiseerd heeft, zich steeds meer terug uit het proces. Hierdoor krijgt het vertrouwen dat de betrokken partijen hebben opgebouwd een knauw en is de realisatie van de overige doelen, waarvoor beide andere partijen aan de lat staan, inmiddels onder druk komen staan.



Illustratie: van Paridon x de Groot landschapsarchitecten

5 Actief draagvlak voor Knooperf de Veldboer niet zomaar gevonden

In de provincie Overijssel verdwijnen veel boerenbedrijven. De leegstaande boerderijen staan vaak lange tijd te koop, omdat ze relatief duur zijn. In die tijd verwildert het omringende agrarische cultuurlandschap. In 2004 ontstaat er een coalitie die het leegstandsprobleem wil aanpakken. Betrokken zijn een architectenbureau, het Innovatienetwerk, de provincie en de gemeente Tubbergen. De initiatiefnemers willen drie vliegen in één klap slaan: de leegstand aanpakken, mensen met een kleine beurs de kans geven buiten te wonen en nieuwe beheerders vinden voor het landschap. Het plan is om boerenerven opnieuw in te richten zodat er niet één maar meerdere huishoudens kunnen gaan wonen. De gemeente is bereid om daartoe het bestemmingsplan, dat uitgaat van één huishouden per erf, aan te passen. De provincie past de ruimte-voor-ruimteregeling flexibel toe. In ruil daarvoor dienen de nieuwe bewoners het omringende landschap te onderhouden.

In 2009 gaan ze aan de slag met het ontwikkelen van een pilot: Knooperf de Veldboer, in het dorp Langeveen. De gemeente bekostigt de aankoop en ontwikkeling van het erf. In 2011 gaan de negen kavels in de verkoop; het is de bedoeling dat zich vanaf dat moment mensen gaan melden die geïnteresseerd zijn in de combinatie van buiten wonen en landschapsonderhoud. Concrete belangstelling blijkt echter gering te zijn; op het moment van schrijven – het voorjaar van 2013 – zijn slechts twee van de negen kavels verkocht. De crisis op de woningmarkt speelt daarbij een rol.



Foto: Henk Bouwman

6 Familiebedrijf Klaver zoekt naar steun van de omgeving

De Noord-Hollandse familie Klaver levert streekeigen kwaliteitskaas onder eigen naam. Ze hebben ervoor gekozen om het productieproces in eigen hand te houden. Daartoe hebben ze hun verschillende bedrijven in de kop van Noord-Holland tot een keten omgevormd. De keten bestaat uit een kaasfabriek, een melkveehouderij, een geitenhouderij, een jongvee-opfokbedrijf en een uitzendbureau. Door deze bedrijfsvoering zijn ze minder kwetsbaar voor prijsschommelingen en minder afhankelijk van andere bedrijven. Om de toekomst van het bedrijf veilig te stellen wil de familie uitbreiden, onder andere door het aanleggen van een nieuwe stal. Omdat het bedrijf in een gebied ligt dat is aangewezen voor grootschalige landbouw heeft de provincie haar fiat gegeven.

De plannen hebben echter veel weerstand opgewekt in de directe omgeving. Als de uitbreiding doorgaat zou er volgens sommigen sprake zijn van de aanleg van de eerste zogenoemde megastal van Noord-Holland. Bovendien zou de aanleg ervoor zorgen dat de koeien van het bedrijf niet langer buiten komen. De tegenstanders, met name omwonenden, enkele lokale politieke partijen en de Dierenbescherming, proberen dan ook de geplande uitbreiding tegen te houden. Op het moment van schrijven is de gemeente Hollands Kroon aan zet; zij zal moeten bepalen of de plannen door kunnen gaan. In reactie op alle commotie is de familie Klaver al wel gaan nadenken over het nader betrekken van omwonenden bij de activiteiten van de verschillende bedrijven, om daarmee de meeste weerstand weg te nemen. Zo hebben ze via een webcam op hun website laten zien dat hun koeien in de wei staan.

Gebrek aan passief draagvlak

Als een coalitie geen weerstand van de directe omgeving ondervindt, is er sprake van passief draagvlak. Dit betekent dat mensen uit deze omgeving stilzwijgend instemmen met de activiteit of het initiatief van de coalitie. Voor veel coalities is het opbouwen van passief draagvlak essentieel om in alle rust te kunnen werken.

Actoren uit coalities weten meestal goed wat ze willen bereiken en hebben daar vaak ook de middelen voor. De activiteiten die ze plannen kunnen echter controversieel zijn, zodat ze weerstand oproepen in hun directe omgeving, of zelfs van mensen die verder weg wonen. Degenen die deze weerstand bieden kunnen er vervolgens voor zorgen dat de coalitie in kwestie zich niet of nauwelijks verder kan ontwikkelen. Naarmate zij meer hulpbronnen tot hun beschikking hebben zal hun verzet effectiever zijn. Te denken valt aan juridische procedures, maar ook protestacties of het plaatsen van kritische reacties in verschillende media. Een voorbeeld is de coalitie Klaver (zie kader 6). De plannen die deze coalitie heeft om een nieuwe stal te bouwen stuiten op veel weerstand uit de omgeving. Hoewel de initiatiefnemers claimen dat de stal aan alle duurzaamheidseisen voldoet, stellen omwonenden en lokale politici dat het om de aanleg van een zogenoemde megastal gaat, een manier van vee houden die zij als niet-duurzaam beschouwen. Hierdoor komen de plannen van de coalitie onder druk te staan.

Onvoldoende strategische samenwerking tussen coalities

Ten slotte kan een coalitie ook te weinig succesvol zijn omdat de strategische samenwerking met andere coalities ontbreekt of gebrekkig is. Zo kunnen coalities die een soortgelijk doel nastreven samen optrekken om kosten te besparen, hun aanbod op elkaar af te stemmen of elkaar op een andere manier aan te vullen. Wanneer dergelijke samenwerking niet tot stand komt, bijvoorbeeld omdat betrokken actoren geen oog hebben voor de voordelen die samenwerken met een ander coalitie biedt, of omdat ze ervaren dat het tot stand brengen ervan op de korte termijn een erg grote inspanning vergt, lopen dergelijke lokale coalities bijvoorbeeld schaalvoordelen mis. Een voorbeeld van een coalitie die baat zou kunnen hebben bij strategische samenwerking met andere coalities is Kostbaar Salland (zie kader 7), waar een streekcoalitie zich richt op beheer van natuur en landschap door landbouwbedrijven in te schakelen. De agrarische natuurvereniging uit de buurt streeft een soortgelijke doelstelling na, maar is nauwelijks bij het initiatief betrokken, waardoor een mogelijkheid om de activiteiten van Kostbaar Salland breder uit te zetten onbenut blijft.

4.2 Verbeteropties

Er zijn twee manieren waarop de coalities zelf de bovengenoemde knelpunten kunnen aanpakken, namelijk door in te zetten op beter leiderschap en door te investeren in professionalisering.

Verschillende typen leiders blijken in de onderzochte coalities een belangrijke rol te vervullen bij het aanjagen van samenwerking en het vergroten van hun draagvlak. Deze leiders kunnen zowel vanuit de overheid als vanuit het maatschappelijk middenveld of



Foto: Hollandse Hoogte/Herman Engbers

7 Naar één Sallandse streekorganisatie

Het beheer van kleine landschapselementen in het Sallandse agrarische cultuurlandschap staat onder druk; de grondeigenaren vinden dat ze onvoldoende vergoeding ontvangen voor de diensten die ze leveren. Het in 2009 opgerichte landschapsfonds Kostbaar Salland wil in dit beheer voorzien. Achter dit fonds zit een samenwerkingsverband van Stichting IJssellandschap, drie gemeenten en de provincie Overijssel. De gemeenten stellen een landschapscoördinator en een ambtelijke adviesgroep ter beschikking. Het benodigde geld is met name afkomstig van de overheid. De drie gemeenten hebben in totaal 1,3 miljoen euro ingebracht. De Stichting IJssellandschap, de Postcodeloterij en Landschap Overijssel hebben hier 840.000 euro bijgelegd. De provincie heeft de totaalbijdrage van al deze partijen verviervoudigd, en is daarmee de belangrijkste financier.

Het initiatief heeft het beheer en de instandhouding van het Sallandse landschap een belangrijke impuls gegeven. Een punt van aandacht is dat het initiatief nog niet de hele regio verenigt. Naast Kostbaar Salland is er nog een aantal andere initiatieven. Prominent daaronder is de agrarische natuurvereniging Groen Salland, die een vergelijkbare doelstelling heeft maar nog nauwelijks met Kostbaar Salland samenwerkt. Het onder één vlag samenbrengen van al deze initiatieven zou kunnen resulteren in een nog breder gedragen streekorganisatie met grotere slagkracht.

de markt afkomstig zijn. Wanneer adequaat leiderschap afwezig is, is er vaak tevens geen sprake van goed geoliede samenwerking. Het belang van goed leiderschap in beleidsprocessen wordt breed onderkend (Horlings, 2012; Bovaird en Löffler 2009; Bevir 2011). Drie typen leiders zijn van belang: boegbeelden, intermediairs of oliemannetjes en koepelorganisaties of paraplu dragers.

Uit het onderzoek van de praktijkvoorbeelden blijkt dat ook het investeren in professionaliteit een goede aanpak is om samenwerking te verbeteren en het draagvlak te vergroten. Het gaat daarbij om inhoud, organisatie en houding. Verder is het van belang dat de stap naar professionalisering goed getimed wordt. Te vroeg professionaliseren kan het enthousiasme bij de initiatiefnemers van de coalitie wegnemen, zeker wanneer het gaat om vrijwilligers. Te laat professionaliseren kan de coalitie doen vastlopen. Ook het belang van professionalisering wordt al langer onderkend (zie onder meer Stuiver et al. 2011; Ministerie van LNV 2006; Hill en Hupe 2002).

In deze paragraaf gaan we dieper in op deze mogelijkheden om leiderschap te verbeteren en de kennis en de organisatie van de coalities verder te professionaliseren.

Koester en stimuleer de leidende rol van boegbeelden

Boegbeelden zijn individuen die een trekkende rol spelen vanuit persoonlijke eigenschappen als charisma, enthousiasme en doorzettingsvermogen. Ze zijn het gezicht naar de buitenwacht, kunnen andere mensen betrekken en zorgen ervoor dat barrières aangepakt worden, waarmee ze een vliegwieleffect op gang brengen. Kingdon (1995) noemt dergelijke leiders 'policy entrepreneurs'. Dit zijn personen die erin slagen om op een slimme manier bepaalde oplossingen die voorhanden zijn te koppelen aan problemen die zich voordoen. Daarbij kunnen ze soms handig gebruik maken van de politieke situatie van het moment. Een goed voorbeeld van het belang van sterke boegbeelden is de streekcoalitie Het Groene Woud (zie kader 8). Deze coalitie is vanaf het einde van de jaren negentig van de grond gekomen onder de impulsen van een viertal regionale leiders, te weten een gedeputeerde, een wethouder, een natuurbeschermer en een actieve boer. Uiteindelijk hebben de inspanningen van deze boegbeelden voor een belangrijk deel bijgedragen aan de totstandkoming van een goed lopend gebiedsproces waarin mensen uit de streek honderden projecten gerealiseerd hebben.

Het is vaak een kwestie van toeval of geluk of een coalitie over een goed boegbeeld kan beschikken. Wanneer een boegbeeld aanwezig is, is het belangrijk een dergelijk persoon te koesteren zonder daarbij op een kritiekloze manier carte blanche te verstrekken. Wanneer een boegbeeld ontbreekt, kan een coalitie proberen er één aan te trekken. Het kan echter lastig zijn om iemand in een coalitie te 'importeren', aangezien een dergelijke persoon als buitenstaander gezien zou kunnen worden en daardoor wellicht niet wordt geaccepteerd.

Decentrale overheden kunnen zowel zelf boegbeelden leveren als de boegbeelden uit het maatschappelijk middenveld of het bedrijfsleven steunen en de ruimte geven. Het is dan wel essentieel dat het mandaat en de verantwoordelijkheden van deze leiders



Illustratie: Project Wandelroutenetwerk Het Groene Woud

8 Boegbeelden jagen de ontwikkeling van Het Groene Woud aan

Het halfopen landschap van het Groene Woud, gelegen tussen Den Bosch, Tilburg en Eindhoven, is een afwisseling van enkele grote natuurgebieden en landerijen. Vanaf de eeuwwisseling werkt een groot aantal partijen samen om de regio te versterken. Iedereen met een goed idee is welkom. Inmiddels zijn meer dan 300 projecten gerealiseerd. Zo zijn de natuurgebieden in de regio beter met elkaar verbonden door de aanleg van nieuwe bosjes en houtwallen en is de toegankelijkheid van het gebied vergroot door de aanleg van wandel- en fietspaden.

Belangrijke actoren zijn de groene organisaties, de boerenorganisatie ZLTO, de provincie, de waterschappen, de gemeenten, de recreatiesector, de ondernemersverenigingen en de dorpsbelangenverenigingen. Het dagelijks bestuur van de streekraad waarin deze actoren verenigd zijn, neemt de beslissingen en regelt de financiering. Een streekhuis van ambtenaren en beleidsmedewerkers biedt ondersteuning.

Het ontstaan van deze goedlopende streekorganisatie is voor een belangrijk deel te danken aan de inzet van enkele 'boegbeelden'. Opvallend is dat deze mensen zowel afkomstig zijn van de overheid (bijvoorbeeld als wethouder of gedeputeerde), vanuit het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld Brabants Landschap) als vanuit het bedrijfsleven (bijvoorbeeld de ZLTO). Ervaring, met name bij het vinden van financiering, enthousiasme, waarmee nieuwe partijen en hulpbronnen aangetrokken worden, en doorzettingsvermogen zijn essentiële eigenschappen.

helder zijn. Idealiter trekken boegbeelden uit de overheid, markt en het maatschappelijk middenveld samen op, omdat er daarmee een dwarsdoorsnede van alle betrokkenen is en omdat het makkelijker is democratische controle te organiseren. De Rijksoverheid kan boegbeelden uit de verschillende coalities een podium geven om hun ervaringen te delen, zowel met elkaar als met bewindspersonen en ambtenaren op rijksniveau. Hierdoor kan een directe kruisbestuiving tussen Rijk en regio's ontstaan, waarbij betrokkenen hun rol op elkaar kunnen afstemmen.

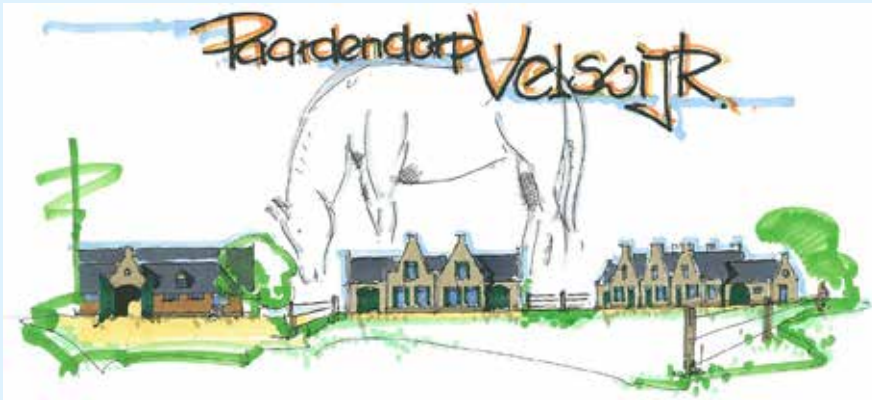
Zorg voor oliemannetjes die de samenwerking smeren

Oliemannetjes zijn personen of organisaties die als intermediair optreden en een ondersteunende rol spelen. Zij zijn vaak degenen die weten waar je precies aan moet denken bij het doorvoeren van een bepaald initiatief en kunnen daartoe de juiste mensen bij elkaar brengen. Een coalitie die te weinig of niet goed toegeruste oliemannetjes heeft, loopt het risico vast te lopen in procedures. Het belang van intermediaire organisaties in het tot stand brengen van goed lopende en vaak innovatieve processen wordt breed onderschreven (zie onder andere Howells 2006). Huitema en Turnhout (2009) benoemen een speciaal soort oliemannetjes, de zogenaamde 'kennismakelaars' die opereren op het snijvlak van wetenschap en praktijk, door praktische vragen te verbinden aan wetenschappelijke oplossingen. Een voorbeeld van een initiatief waarbij een oliemannetje het verschil heeft kunnen maken is het Paardendorp Velswijk (zie kader 9). Hier heeft een adviseur het plan helpen verbeteren, vergunningen geregeld, informatieavonden georganiseerd en bij mensen thuis bezwaren besproken.

Coalities die verschillende belangen vertegenwoordigen of met complexe materie te maken hebben, kunnen baat hebben bij een oliemannetje dat een centrale rol speelt. Reeds aanwezige oliemannetjes kunnen meer ruimte krijgen of bijgeschoold worden, nieuwe oliemannetjes kunnen worden ingeschakeld door ze in te huren of mensen in de coalitie op te leiden. Coalities kunnen ook samen één of meer intermediairs bij hun initiatief betrekken.

Decentrale overheden kunnen oliemannetjes ter beschikking stellen door ze zelf op te leiden en in te zetten of door ze te bekostigen. Voordeel van het eerstgenoemde is dat de expertise van de oliemannetjes in eigen huis blijft. Oliemannetjes kunnen op projectbasis aan een coalitie gekoppeld worden. Ook kunnen provincies of gemeenten aan een coalitie een contactpersoon toewijzen die alle zaken regelt waar de overheid voor nodig is. Een andere optie is dat provincies of samenwerkende gemeenten regionaal opererende teams van oliemannetjes in het leven roepen.

De Rijksoverheid kan ook een rol spelen in de opleiding van oliemannetjes, bijvoorbeeld door leerbijeenkomsten te organiseren waarin met name de omgang met wetgeving en beleidsplannen van het Rijk aan de orde komt. Op hun beurt kunnen de oliemannetjes richting het Rijk als spreekbuis van de coalities optreden, door aan te geven waar de belangrijkste knelpunten liggen.



Illustratie: Companen, Arnhem

9 Een oliemannetje bespoedigt de komst van een paardendorp in Velswijk

Rondom het Gelderse kerkdorp Velswijk, in de gemeente Bronckhorst, liggen enkele grote agrarische bedrijven. Wegens nieuwe milieuriichtlijnen besluit één van de plaatselijke boeren in 2008 met zijn bedrijf te stoppen. Hij doet een beroep op de provinciale ruimte-voor-ruimteregeling om op een van zijn locaties een paardendorp ontwikkelen. Het gaat om twaalf woningen die bestemd zijn voor ruitersporters, plus een ruitersportcentrum met onder andere twee rijhallen, een paardenkliniek, een paardensportwinkel en een hoefsmid. Het dorp zal op een verantwoorde manier in de omgeving worden ingepast. De opbrengst dient deels om de bestaande agrarische complexen te saneren. De boer heeft adviesbureau 't Bonte Paard ingeschakeld om het hele proces te organiseren.

De adviseur die vanaf dat moment bij het project is betrokken, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het dichterbij brengen van de realisatie van het paardendorp. Als intermediair heeft hij een rol gespeeld bij het verbeteren van het oorspronkelijke plan, heeft hij vergunningen geregeld, heeft hij contact onderhouden met de welstandscommissie, informatieavonden georganiseerd en is hij bij verschillende omwonenden thuis geweest om bezwaren die er waren te bespreken. Als gevolg van dit alles is bijvoorbeeld de aanvankelijke weerstand die in Velswijk leefde, weggenomen. Zo is het oorspronkelijke plan na kritiek van omwonenden door tussenkomst van de adviseur aangepast. In september 2011 krijgt het initiatief groen licht van de gemeente. Er is op dat moment zeer veel belangstelling voor de nieuw te bouwen woningen; op een informatieavond voor mogelijke kopers in november van dat jaar komen zo'n 80 man af. De bouw van het dorp begint in de loop van 2013.

Geef paraplu dragers de ruimte om coalities bijeen te brengen

Parapludragers zijn koepelorganisaties die de ontwikkeling van lokale coalities met een soortgelijk karakter stimuleren. Ze zijn vooral bedoeld om een leerproces tussen dergelijke coalities tot stand te brengen. Van belang is wel dat paraplu dragers geworteld zijn in de praktijk van de coalities die ze vertegenwoordigen, en dat ze zich specialiseren in de innovatieve aspecten van hun achterban. Een goed voorbeeld van een invloedrijke paraplu drager is e-Decentraal (zie kader 10), een organisatie die via kennisdeling, samenwerking en gezamenlijk lobbyen de krachten van energiecoalities bundelt. Onderwerpen die aan bod komen zijn het vullen van kennisleemtes, het ontwikkelen van op maat gesneden businessmodellen en het nadenken over het aanpassen van wet- en regelgeving.

Het initiatief om een koepelorganisatie op te richten zal meestal vanuit ondernemers en/of maatschappelijke organisaties moeten komen. De rol van de decentrale overheden daarbij is meestal beperkt. Wel kunnen provincies en gemeenten de paraplu dragers ondersteunen, bijvoorbeeld financieel of met personeel, maar ook door ze te betrekken bij het opstellen van nieuw beleid. Hiermee geven ze tevens het signaal af dat ze de paraplu dragers serieus nemen.

Ook de Rijksoverheid kan paraplu dragers bij de eigen beleidsontwikkeling betrekken, iets wat op veel terreinen al gebeurt. Zo zijn regionale koepelorganisaties van agrarische natuurverenigingen, zoals Natuurlijk Platteland Oost, betrokken bij het formuleren van vergroeningsvoorwaarden voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het is van belang dat de Rijksoverheid in de gaten houdt welke nieuwe samenwerkingsvormen en koepelorganisaties ontstaan. Het Rijk kan paraplu dragers van de coalities benutten om contact te houden met het energieke platteland.

Investeer in inhoudelijke kennis

Inhoudelijk professionaliseren spitst zich toe op het verkrijgen van inhoudelijke kennis. Het kan daarbij gaan om basiskennis over bijvoorbeeld het realiseren van een duurzaam productieproces of het leveren van een dienst als zorg. Daarnaast is inhoudelijke kennis voor coalities van belang bij het formuleren van de doelstellingen, waarbij het gaat om het neerzetten van een visie of afstemming met andere functies of aanverwante beleidsvelden. Een praktijkvoorbeeld die bewust bezig is zich inhoudelijk te professionaliseren is Stichting Veldleeuwrik (zie kader 11). Leden van deze coalitie stellen samen hun bedrijfsduurzaamheidsplannen op, waarbij ze een beroep doen op verschillende kennisinstellingen. Ook leren ze van elkaars ervaringen en stemmen ze hun kennisontwikkeling af op de wensen en vereisten van de ketenpartijen die hun producten afnemen.

Om samenwerking te verbeteren is het nodig dat coalities doelgericht inhoudelijke kennis (laten) ontwikkelen. Dergelijke specialistische kennis kan in veel gevallen elders reeds in huis zijn. In dat geval is het een kwestie van het opsporen en verkrijgen van inhoudelijke kennis. Het is dus verstandig wanneer de coalities eerst kijken of de gewenste kennis niet al ergens voorhanden is. Een andere oplossing is dat soortgelijke coalities met elkaar gaan samenwerken in zogenoemde *communities of practice* (Brown en



e-Decentraal

VERENIGING FEDERATIE DECENTRALE DUURZAME ENERGIE NEDERLAND

Illustratie: e-Decentraal

10 Koepelorganisatie e-Decentraal steunt de lokale energiecoöperaties

Het aantal energieleveranciers in Nederland neemt de laatste jaren snel toe. Er zijn steeds meer initiatieven die op kleine schaal duurzame energie willen leveren. Lokale partijen, burgers, bedrijven en instellingen willen steeds vaker hun energiehuishouding zelf organiseren. Ze zetten daarbij in op allerlei verschillende strategieën, van het bouwen van een vergistingsinstallatie tot het collectief aanschaffen van een windmolen. Daarmee bieden ze in potentie een tegenwicht aan de enkele gevestigde grote energiebedrijven die in Nederland actief zijn.

Tot op heden zijn echter nog maar weinig initiatiefnemers er daadwerkelijk in geslaagd om een stabiele speler op de energiemarkt te worden; het potentieel van lokale energieopwekking is nog lang niet tot wasdom gekomen. De initiatieven lopen vaak stuk op hetzelfde soort hindernissen: een gebrek aan technische en organisatorische kennis, het niet rondkrijgen van de financiering en het bestaan van belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving.

Koepelorganisatie e-Decentraal is opgericht om initiatieven voor lokale energieopwekking te helpen. Het is een vereniging waar alle rechtspersonen die werken aan een decentrale duurzame energievoorziening lid van kunnen worden. Om haar doel te bereiken zet e-Decentraal in op het uitwisselen van kennis en het bevorderen van onderlinge contacten tussen initiatiefnemers. Daarnaast treedt de vereniging namens haar leden op als spreekbuis richting pers, politiek en Rijksoverheid. Daarbij dringt e-Decentraal onder andere aan op het veranderen van de spelregels en op de ontwikkeling van de juiste kaders bij de financiële sector.



Foto: Theo Baart

11 Stichting Veldleeuwerik wil verduurzamen via inhoudelijk professionaliseren

In 2002 hebben een tiental akkerbouwers, een graancollecteur en bierbrouwer Heineken een stichting opgericht om op een duurzame manier akkerbouwproducten te produceren en te gebruiken. Het aantal leden van deze Stichting Veldleeuwerik is in de loop van de tijd sterk gegroeid; in 2014 verwacht de stichting 4 procent van de 12.000 akkerbouwers in Nederland als lid te hebben. De stichting omvat verder ongeveer twintig ketenpartners en verschillende adviesorganisaties. De leden zijn georganiseerd in pakweg dertig regiogroepen die zich steeds meer over heel Nederland uitstrekken.

De belangrijkste strategie van de stichting is het op gang brengen van een vrijwillig leerproces dat kennis oplevert die de akkerbouwers bij hun activiteiten kunnen toepassen. De betrokken akkerbouwers stellen in overleg met collega's van hun regiogroep een bedrijfsduurzaamheidsplan op. Ondersteuning door de betrokken adviesorganisaties en het delen van elkaars ervaringen zijn hierbij waardevol. In een bedrijfsduurzaamheidsplan komt het hele scala aan duurzaamheidsaspecten aan bod, waarbij men werkt met tien vaste indicatoren. De ketenpartijen die meedoen zijn in principe bereid de producten van de betrokken akkerbouwers af te nemen. Ze geven daarbij aan welke eisen deze producten moeten voldoen.



Foto: Hollandse Hoogte/William Hoogteyling

12 Professionele organisatie zorgt in de gemeente Voorst voor het landschap

De Gelderse gemeente Voorst prijst zichzelf gelukkig met het fraaie cultuurlandschap. Niet alleen vanuit esthetisch maar ook vanuit economisch oogpunt; de gemeente beschouwt het landschap als een *unique selling point* waarmee ze nieuwe inwoners en toeristen kan aantrekken. Behoud en versterking van dit landschap heeft dan ook een hoge prioriteit. Daartoe heeft de gemeente samen met Stichting Landschapsbeheer Gelderland een goed geoliede organisatie van landschapszorg door vrijwilligers – burgers en buitenlui – tot stand weten te brengen. Als resultaat zijn er onder andere kilometers aan landschapselementen en wandelpaden aangelegd.

Het succes van deze vorm van zelforganisatie zit hem in de professionele organisatie van het initiatief. De gemeente legt haar visie vast in het gemeentelijke landschapsontwikkelingsplan. Landschapsbeheer heeft de gemeente hierbij ondersteund door een medewerker bij de gemeente te detacheren. De landschapszorg zelf wordt op projectmatige basis aangestuurd door Landschapsbeheer Gelderland, als verlengstuk van het gemeentebestuur. De stichting werkt samen met boeren, burgers, buitenlui. Doel is het mooier maken van de eigen leefomgeving. Iedereen mag meedoen, mensen steken elkaar aan. De gemeente zorgt voor ondersteuning in de vorm van materiaal en beplanting.

Duguid 1991), waarbij ze gezamenlijk aan hun kennisbehoefte voldoen. Bovengenoemde Stichting Veldleeuwerik kan als zo'n community worden beschouwd. Tot slot kunnen de coalities zelf de benodigde kennis (laten) ontwikkelen.

Zowel decentrale overheden als de Rijksoverheid zijn vaak niet degenen die specifieke inhoudelijke kennis in huis hebben. Ze kunnen het verspreiden ervan wel ondersteunen, bijvoorbeeld door kennisuitwisseling tussen coalities te stimuleren op bovenlokaal of landelijk niveau. Op sommige terreinen heeft de overheid wel belang bij een actievere rol, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van inhoudelijke kennis over het tot stand brengen van functiecombinaties tussen bijvoorbeeld landbouw en waterberging. Dergelijke combinaties koppelen immers vaak publieke belangen aan private belangen.

Werk aan een professionele organisatie

Het professionaliseren van de organisatie van een coalitie vraagt niet zozeer om inhoudelijke kennis als wel om het eigen maken van proceskennis. Het gaat daarbij vooral om ervaring (Veenman 2008). Voorbeelden zijn het regelen van de benodigde vergunningen of het met succes aanboren van subsidies of investeringen, maar bijvoorbeeld ook het in de markt zetten van de coalities. Een coalitie die zich goed organisatorisch geprofessionaliseerd heeft, is Landschapszorg Voorst (zie kader 12). De betrokken gemeente is een langdurig samenwerkingsverband aangegaan met Stichting Landschapsbeheer Gelderland, wat geleid heeft tot een geoliede organisatie van het onderhoud en herstel van het cultuurlandschap in de gemeente. Bovendien zijn dat onderhoud en herstel vastgelegd in gemeentelijke beleidsplannen. De uitvoering daarvan wordt vooral door vrijwilligers gerealiseerd.

In tegenstelling tot inhoudelijke kennis ligt procesgerelateerde kennis vaak niet ergens op de plank; het gaat er vooral om dat actoren die in de coalitie actief zijn zich de procesmatige kennis eigen maken. Enerzijds kan dat door nieuwe mensen met dergelijke kennis binnen te halen, anderzijds kunnen mensen die reeds bij de coalitie betrokken zijn een leertraject ingaan, waardoor ze ervaring opdoen. Te denken valt aan cursussen en trainingen, aan meer aandacht voor zelfevaluatie van de organisatie of aan het instellen van leergroepen. Omdat procesmatige kennis vaak te maken heeft met overheidsprocedures kunnen zowel Rijk, provincies als gemeenten een belangrijke rol spelen bij het organisatorisch professionaliseren van coalities. Ze zouden zichzelf als bron van procesmatige kennis kunnen aanbieden, bijvoorbeeld door coalities te ondersteunen via bovengenoemde cursussen of leergroepen. Dit zou eventueel op regionaal of nationaal niveau georganiseerd kunnen worden.

Neem een professionele houding aan

Bij een professionele houding gaat het over de manier waarop actoren opereren. Enerzijds gaat het daarbij om het leveren van gestructureerd, efficiënt, effectief en transparant werk. Anderzijds heeft het te maken met een bepaalde grondhouding die de betrokken actoren aannemen in hun werkzaamheden. Onder een professionele houding verstaan we een proactieve, open instelling, in plaats van een reactieve, meer gesloten opstelling.

Een goed voorbeeld van het met succes aannemen van een professionele houding is het praktijkvoorbeeld Waterfonds Haarlem. Initiatiefnemers zijn de gemeente en het betrokken waterschap die, geconfronteerd met klachten over stroperige procedures en stagnerende projecten, gezamenlijk hun nek uitsteken om te proberen de klagers tegenmoet te komen.

Coalities kunnen hun houding professionaliseren door nieuwe mensen te bij hun activiteiten te betrekken, ofwel om het werk over te nemen, ofwel om bestaande medewerkers op te leiden. Om een open, proactieve en zelfverzekerde grondhouding te realiseren is het van belang een leerproces in gang te zetten dat hiertoe aanzet. Dit leerproces dient mensen aan te sporen als het ware boven de coalitie, en hun eigen functioneren daarin, te hangen en daar kritisch en open naar te kijken. Een dergelijk proces staat in de wetenschappelijke literatuur bekend als *double loop learning* (Argyris en Schön 1978).

Het is voor zowel Rijk, provincies als gemeenten van belang een professionele houding aan te nemen, maar vooral voor laatstgenoemden, omdat zij het vaakst in coalities participeren en daardoor aanspreekpunt zijn voor andere initiatiefnemers. Door zelf professioneel te werk te gaan, kunnen overheden het goede voorbeeld geven; ze laten hiermee zien dat de overheid bereid is mee te denken in plaats van barrières op te werpen.

Knelpunten en verbeteropties voor wet- en regelgeving

- De overheid kan de bijdrage van ‘het energieke platteland’ aan verduurzaming van de leefomgeving versterken door haar terughoudende houding bij vergunningaanvragen voor functiewijziging en (ver)bouwplannen om te vormen naar een proactieve, faciliterende houding die burgers en bedrijven uitnodigt om bij te dragen aan duurzame plattelandsontwikkeling.
- Een dergelijke omvorming van de planologische uitvoeringspraktijk vraagt vooral dat overheidsinstellingen andere competenties ontwikkelen en hun werkcultuur omvormen. Maar ook is in de wet- en regelgeving meer ruimte nodig voor decentrale afweging. Daarbij zijn wel heldere kaders noodzakelijk om burgers en bedrijven zekerheid te bieden over de kwaliteit van de leefomgeving. Deze omvorming speelt met name op het gemeentelijk niveau.
- De Rijksoverheid vernieuwt op dit moment de wetgeving voor de leefomgeving, de zogenoemde Omgevingswet. Daarbij wordt een beter evenwicht gezocht tussen het scheppen van meer flexibiliteit enerzijds en voldoende garanties voor kwaliteiten van de leefomgeving anderzijds. In de huidige voorstellen voor de wet lijkt het laatste aspect minder goed geregeld.
- De praktijkvoorbeelden van het energieke platteland laten drie mogelijkheden zien tot versterking van de wettelijke kaders. Allereerst ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de risico’s van nieuwe initiatieven voor publieke goederen meer bij de initiatiefnemers te leggen. Ten tweede laat deze studie zien dat het belangrijk is dat ook gemeenten de plicht krijgen om een integrale omgevingsvisie op te stellen. Tot slot is het de overweging waard om overheden in de wet op te leggen dat zij in hun verordeningen vastleggen op welke manier zij de onderlinge afweging van kwaliteiten van de leefomgeving willen maken.

- Provincies kunnen de omvorming van de planologische praktijk op gemeentelijk niveau ondersteunen door in hun verordeningen meer ruimte te bieden voor een decentrale afweging.

5.1 Knelpunten

Voor de initiatieven op het platteland is vaak toestemming nodig voor een bestemmingswijziging van de grond of om te (ver)bouwen. Dit toestemming vragen blijkt voor verschillende onderzochte coalities een uitdagende klus. In de huidige praktijk zijn er twee belangrijke knelpunten:

- De procedures zijn complex en kosten veel tijd.
- Sommige belanghebbenden betwisten de kwaliteit van de belangenafweging die de overheid heeft gemaakt, wat kan leiden tot maatschappelijke weerstand.

Rigide regels, lange procedures en een terughoudende houding van overheden

Vergunningaanvragers ervaren de regels in de huidige omgevingswetgeving (bestemmingsplan, natuurwetgeving, bouwverordening, enzovoort) als te rigide; ze bieden te weinig ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Een sprekend voorbeeld is het plafond van een voormalige boerderij dat 1 centimeter te laag was om er kookworkshops te mogen geven. Ook zijn bestemmingen zodanig precies beschreven dat mengvormen met andere functies zijn uitgesloten. Dat levert problemen op bij ondernemers die hun activiteiten willen verbreden. Een beheerder van een natuurgebied die een natuurbegraafplaats wil beginnen om zijn inkomsten te vergroten, moet bijvoorbeeld niet alleen de bestemming van zijn grond gewijzigd zien te krijgen, maar stuit ook op de vereiste dat het gebied eerst wordt onderzocht op archeologische vondsten en ondergrondse leidingen. Dit proces duurt lang en er zijn soms fikse kosten mee verbonden, bijvoorbeeld voor onderzoek. (zie kader 13 Platform Natuurbegraven).

Daarnaast ervaren de vergunningaanvragers de houding van de gemeente als terughoudend. Zo vonden bijvoorbeeld de recreatieondernemers die zich verenigden in het samenwerkingsverband Dijk van een Delta en de agrarische ondernemers van de Koelanderij de houding van de gemeenten te afwachtend, waar ze gehoopt hadden op actief meedenken met het opzetten van publieke voorzieningen. Het plan voor de Koelanderij heeft sinds 2008 bij de gemeente gelegen. Pas begin 2013 werd duidelijk dat de gemeente Emmen de voorgestelde schaalvergroting niet vond passen op de voorgestelde plek en dus de aanvraag niet zou honoreren. (zie kader 14 Koelanderij). De terughoudende houding van het bevoegd gezag draagt eraan bij dat meer dan de helft van nieuwe (neven)bedrijvigheid op het platteland start zonder passende vergunningen (Daalhuizen 2004). Ook de ontwikkeling van nieuwe landgoederen gaat om die reden minder snel dan verwacht (Vader et al. 2012).

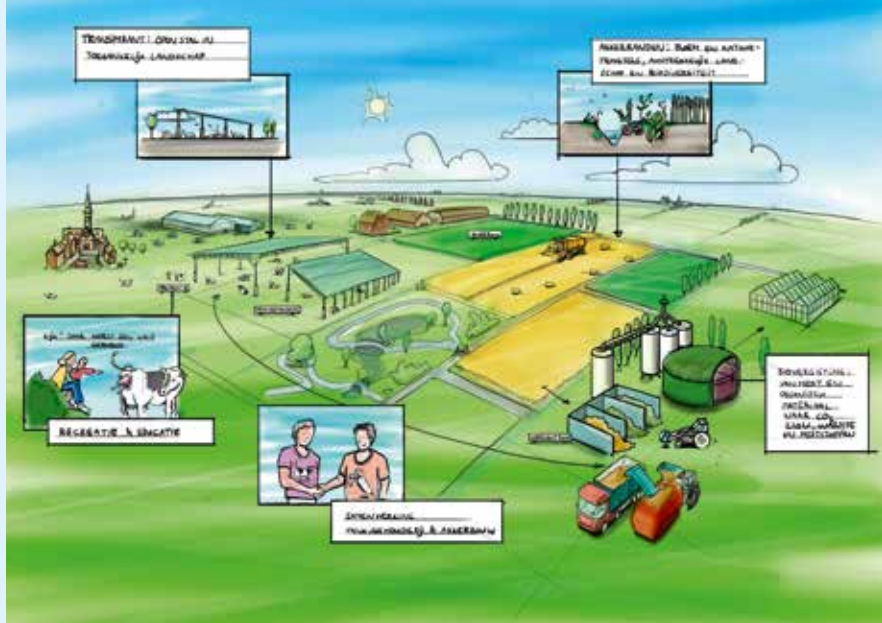


Foto: Theo Baart

13 Het opzetten van een natuurbegraafplaats vraagt veel regel

Sinds 2003 is het ook in Nederland mogelijk om in de vrije natuur begraven te worden. Op een natuurbegraafplaats bepalen groen, rust en ruimte de sfeer. Hekken en gebouwen ontbreken. De afstand tussen de graven is veel groter dan op een gewone begraafplaats, graven worden niet geruimd en van de nabestaanden wordt terughoudendheid gevraagd bij de grafbedekking. Een natuurgraf wordt niet gemarkeerd door de traditionele grafsteen, maar door een boom, zwerfkei of een kunstwerk van natuurlijke materialen. De eerste natuurbegraafplaats van Nederland is het acht hectare grote Bergerbos in het Midden-Limburgse Sint Odiliënberg. Het idee voor deze natuurbegraafplaats is ontstaan toen de koper ontdekte dat er de bestemming begraafplaats op de bosgrond rustte. Hierdoor was het relatief eenvoudig om de juiste vergunningen rond te krijgen.

Het verschijnsel natuurbegraafplaats lijkt een grote vlucht te nemen na de nodige lobby door het Platform Natuurbegraven. Beheerders van natuurgebieden, zoals Natuurmonumenten, zien het als een perspectiefrijke manier om het beheer van een natuurterrein te bekostigen. Toch zal het bij de meeste initiatieven, in tegenstelling tot de aanleg van de begraafplaats in Sint Odiliënberg, niet eenvoudig zijn om tot realisatie te komen. Het is erg lastig om de bestemming van bestaande natuurterreinen te wijzigen in de noodzakelijke aanwijzing tot begraafplaats.



Illustratie: Agrocenter, Wageningen UR

14 Gemeente wacht af met vergunningen voor Koelanderij in Drenthe

Twee boeren uit Zuidoost-Drenthe willen een grootschalig melkveebedrijf opzetten volgens het concept Agrolanderij. Dit concept, dat samen met onderzoekers en adviseurs van TransForum en Wageningen UR is ontwikkeld, voorziet in specialisatie, schaalvergroting en werkverdeling tussen landbouwbedrijven op regionale schaal. Zo is het mogelijk om de arbeidsinzet te beperken, het bedrijfsrendement te verbeteren, efficiënter gebruik te maken van lokale hulpbronnen en meerwaarde voor de regio te creëren. In de planvorming is veel contact geweest met omwonenden.

De ondernemers zijn in 2004 gestart met de verkoop van een groot deel van hun grond aan het waterschap, dat daar een gebied voor waterberging en natuurontwikkeling heeft aangelegd. Hun vee kan op de grond blijven grazen. Verder willen ze het melkveebedrijf op termijn uitbreiden tot 1000 koeien, die gehuisvest zijn in de zogenoemde Koelanderij: verschillende open loopstallen met organisch strooisel en vrije bewegingsruimte. Het is de bedoeling dat het veevoer uit de regio komt, van een samenwerkingsverband van akkerbouwers, een zogenoemde Voerlanderij. In het landschap rondom de stallen zouden de initiatiefnemers ten slotte graag zien dat een recreatieondernemer een park met recreatievoorzieningen realiseert.

Het plan voor de Koelanderij ligt vanaf 2008 bij de gemeente Emmen. In voorjaar 2013 heeft de gemeente te kennen gegeven, dat ze niet met het plan zullen instemmen omdat de gemeente het plan te grootschalig vindt voor de kwaliteiten van het omringende landschap. De ondernemers gaan nu op zoek naar een andere plek om hun plannen te realiseren. Een ander knelpunt is dat de vrije loopstal nog niet door de Rijksoverheid is erkend als emissiearm stalsysteem.



Illustratie: B4o Landschapsarchitectuur + Stedenbouw + Recreatieontwikkeling

15 Dorpsraad verzet zich tegen gemeentelijke afweging bij Linge's Zorglandgoed

Linge's Zorglandgoed is een plan om drie zorgwoningen en een beheerderswoning te realiseren, geschikt voor ongeveer dertig dementerende ouderen en hun begeleiders. De initiatiefnemers willen hoogwaardige zorg aanbieden in een deels openbare, groene omgeving. Om de bebouwing heen zullen ze een landgoed aanleggen van minimaal twaalf hectaren met natuurlijke begroeiing en een recreatievoorziening. Het plangebied ligt in het Gelderse plaatsje Rumpt.

In het najaar van 2009 overleggen de initiatiefnemers met de gemeente over een te koop staand stuk grond. Ze schakelen een landschapsarchitect in, praten met regionale zorgaanbieders en gaan om de tafel met het waterschap, de provincie en het Gelders Genootschap, een adviesorgaan voor welstand en ruimtelijke kwaliteit. Bijna twee jaar later legt de gemeente de plannen voor aan de inwoners van Rumpt. Een deel van hen tekent bezwaar aan en organiseert zich in de Vereniging Ons Dorp Rumpt. Hun bezwaar is dat een landgoed niet past in het fruitteeltlandschap langs de Linge. Bovendien vinden ze de bebouwing en bedrijfsvoering te grootschalig en twijfelen ze aan de financiële haalbaarheid. Ook maken ze zich zorgen over het beheer van het landgoed.

Dergelijke problemen kunnen resulteren in een zeer lange doorlooptijd van procedures. De kosten en onzekerheid die daaraan zijn verbonden vormen voor de initiatiefnemers een knelpunt. Dit alles werkt immers door in de investeringskosten. De lange procedures voor vergunningverlening verzwaren bijvoorbeeld de investeringslast van recreatieondernemers (Boendermakers & Van Ommeren 2011).

Maatschappelijke weerstand tegen de afweging van belangen op projectniveau

Verschillende coalities zijn geconfronteerd met maatschappelijke weerstand. Burgers of bedrijven betwijfelen of het bevoegde gezag (gemeente, waterschap of provincie) de wensen van de aanvragers wel goed zal afwegen tegen hun belang of het publieke belang. Daarbij spelen drie inhoudelijke argumenten. Ten eerste betwijfelen de bezwaarmakers of nut en noodzaak van het initiatief wel goed is vastgesteld. Zo vraagt de bewonersgroep in het praktijkvoorbeeld Integraal gebiedsplan Velp zich af of er wel voldoende vraag is naar de landgoedwoningen die een boer wil bouwen in de nabijheid van hun wijk. Ten tweede bestaat er twijfel of de bestaande voorzieningen wel voldoende worden benut. Een nieuwe ontwikkeling zou dan kunnen leiden tot ongewenste concurrentie met bestaande voorzieningen. Een voorbeeld is de vraag van het Comité 'Red onze polders' of de natuurcompensatie door ontpoldering in het praktijkvoorbeeld Perkpolder niet net zo goed in het bestaande buitendijkse gebied kan worden gevonden. Als laatste zijn er bedenkingen over de ruimtelijke kwaliteit van initiatieven. Het gaat daarbij om zaken als de locatiekeuze, de inpassing in het bestaande landschap en de vormgeving. Zo vindt de Bewonersvereniging Rump de gekozen plek en de omvang van het praktijkvoorbeeld Linge's Zorglandgoed geen recht doen aan de maatvoering en samenhang van het bestaande landschap (zie kader 15 Linge's Zorglandgoed).

5.2 Verbeteropties

Er zijn drie manieren die kunnen bijdragen aan de oplossing van bovengenoemde knelpunten:

- Meer afwegingsruimte binnen heldere kaders.
- Ruimtelijke kwaliteit borgen in de Omgevingswet.
- Een proactieve, faciliterende houding van lokale overheden.
- Meer ruimte binnen de provinciale kaders voor omgevingsbeleid

Meer afwegingsruimte binnen heldere kaders

Een eerste verbeteroptie is om bij de vergunningaanvraag en -verlening 'meer afwegingsruimte te bieden binnen duidelijke kaders'. Nu wegen gemeenten, provincies en waterschappen de wensen van de aanvrager af tegen mogelijke effecten op de economie en de kwaliteit van de leefomgeving.

In de praktijk ligt de belangenafweging vaak politiek gevoelig, en wordt die veelal teruggebracht tot toetsing aan een veelheid aan wettelijke normen en regels. Deze toetsende aanpak biedt weinig ruimte voor weging van effecten ten opzichte van elkaar.

Hierdoor is soms kwaliteitswinst op een aspect niet mogelijk als op andere aspecten sprake is van kwaliteitsverlies (zie onder meer Kistenkast 2012). Zo kunnen de eventuele negatieve landschappelijke effecten van de bouw van een nieuwe schuur niet altijd gecompenseerd worden door de aanleg van nieuwe houtwallen.

Meer decentrale afwegingsruimte in wetten en regels biedt de vergunningverlener de mogelijkheid tot salderen of uitruil. Bovendien is er bij de onderzochte coalities sprake van atypische vormen van ruimtegebruik die zich slecht lenen voor toetsing aan de hand van wettelijke normen en regels, zoals begraven in natuurgebieden of het geven van kookworkshops op een boerderij. Uit de tekstvoorstellen voor de nieuwe Omgevingswet blijkt dat deze wet de behoefte aan lokaal maatwerk in de afweging mogelijk gaat maken (Folkert & Diederik 2013). Wel pleiten verschillende partijen, zoals het IPO (2012), de Raad voor Leefomgeving & Infrastructuur (2011) en het initiatief Mooiwaarts (www.mooiwaarts.nl), ervoor om in de wet die afwegingsruimte meer expliciet te maken door duidelijk te maken op welke onderwerpen generieke doelen blijven bestaan en op welke niet. Belangrijke thema's zijn bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit. In het licht van het belang van een integrale afweging tussen leefomgevingskwaliteiten ligt het voor de hand om ook de natuurwetgeving in de nieuwe Omgevingswet in te passen, zoals op dit moment is voorzien.

Heldere kaders in de Omgevingswet om ruimtelijke kwaliteit te borgen

Bij de uitwerking van het principe van 'meer flexibiliteit binnen heldere kaders' bestaat er een dilemma hoe flexibiliteit zich dient te verhouden tot duidelijkheid. De Rijksoverheid vernieuwt op dit moment de wetgeving voor de leefomgeving, de zogenoemde Omgevingswet. Daarbij wordt een beter evenwicht gezocht tussen het scheppen van meer flexibiliteit en afwijkingmogelijkheden enerzijds en voldoende garanties voor kwaliteiten van de leefomgeving anderzijds, zoals biodiversiteit, belevingswaarde, veiligheid en gezondheid. In de huidige voorstellen voor de wet lijkt het laatste aspect minder goed geregeld. In een eerder advies van het PBL (Folkert & Diederik 2013) is al gewezen op de risico's van bijvoorbeeld het verminderen van de mogelijkheden voor participatie van burgers, en het schrappen van de verplichte onafhankelijke kwaliteitstoets van het milieueffectrapport voor sommige projecten. Uit de praktijkvoorbeelden in deze studie zijn drie andere mogelijkheden te destilleren om de ruimtelijke kwaliteit te borgen. Ten eerste ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor risico's van nieuwe initiatieven voor publieke goederen meer bij de initiatiefnemers te leggen. In het huidige tekstvoorstel voor de Omgevingswet is daarvoor al een aanzet te zien; het begrip zorgplicht is aangescherpt. Ten tweede laat deze studie zien dat het belangrijk is dat overheden samen met burgers en bedrijven problemen definiëren en oplossingen formuleren. In dat licht is het vreemd dat juist gemeenten, als het belangrijkste bevoegd gezag bij vergunningverlening, ontheven zijn van de plicht om een integrale omgevingsvisie op te stellen. Tot slot kunnen overheden in de wet opgelegd krijgen dat zij in hun verordeningen vastleggen op welke manier zij de onderlinge afweging van kwaliteiten van de leefomgeving maken, waarop belanghebbenden zich kunnen beroepen.

Er zijn globaal twee manieren om belangen tegen elkaar af te wegen binnen heldere kaders, en ze kennen elk voor- en nadelen: kwantitatieve regels voor uitruil en een onafhankelijk deskundigenadvies over leefomgevingskwaliteit (zie tekstkader Afwegen: uitruilen of expertadvies). Een voorbeeld van de kwantitatieve regels zijn de salderingsregels voor kapvergunningen van provincie Overijssel en enkele Twentse gemeenten. (zie kader 16 Cascobenadering Noordoost-Twente). Deze regels bieden ruimte om op kaart aangeduide bomenrijen te kappen, mits er nieuwe worden aangeplant op andere op kaart aangeduide plekken. Welke aanpak het beste past en hoe die toegepast kan worden, is afhankelijk van de mogelijkheden en wensen van de betreffende provincie of gemeente. Met de kansen en valkuilen die regionale samenwerking tussen overheden op het punt van de uitvoering biedt, wordt vanaf begin 2013 ervaring opgedaan door de instelling van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

Afwegen: uitruilen of expertadvies

Er zijn twee manieren voor overheden om een vergunningsaanvraag voor een project af te wegen tegen de ruimtelijke kwaliteit: uitruil en compensatie met behulp van kwantitatieve regels enerzijds, en het onafhankelijk deskundigenadvies aan het bestuur anderzijds.

Bij uitruil en compensatie van ruimtelijke kwaliteit op basis van regels is er sprake van een verbijzondering van normen voor goed omschreven gebiedstransformaties. Voorbeelden zijn de regelingen voor de aanleg van nieuwe landgoederen, de ruimte-voor-ruimteregeling en de verhandelbare ontwikkelingsrechten van de provincie Limburg (2010). Nieuwe bebouwing is in die gevallen mogelijk mits de aanvrager het verlies aan ruimtelijke kwaliteit compenseert in fysieke zin, hij kan bijvoorbeeld nieuwe groene landschapselementen aanleggen en beheren of oude bedrijfsgebouwen afbreken. Als fysieke compensatie omslachtig of niet mogelijk is, is ook financiële compensatie toegestaan via bijvoorbeeld een streekfonds. Meestal zijn de normen kwantitatief, zoals één bouwtitel op basis van de sloop van een x aantal vierkante meter stallen. Voorbeelden van deze aanpak zijn de cascobenadering voor boeren die percelen willen vergroten in nationaal landschap Noordoost-Twente, en de ontwikkeling van het landgoed Wittenoord. Het gebruik van deze aanpak is aantrekkelijk omdat de regels helder te communiceren zijn met zowel de aanvrager als andere belanghebbenden. Bovendien vereist de toetsing van de aanvraag relatief weinig inhoudelijke expertise op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Maar er zijn ook valkuilen. Zo is het mogelijk dat het lokale maatwerk gefrustreerd wordt omdat de regels niet verfijnd genoeg zijn. Ook is het voorstelbaar dat de aanpak afkoop stimuleert in plaats van betrokkenheid van de vergunningaanvrager bij ruimtelijke kwaliteit.



Illustratie: Provincie Overijssel

16 Cascobenadering Noordoost-Twente biedt meer ruimte voor boeren

Een deel van de agrariërs in het kleinschalige landschap Noordoost-Twente wil de toekomstbestendigheid van hun bedrijf vergroten door het bedrijf uit te breiden. Bij een dergelijke bedrijfsvergroting staan heggen en houtwallen op de randen van percelen onder druk: ondergroei, bomen of zelfs alle begroeiing verdwijnt. Burgers en landschapsbeschermingsorganisatie maken daarom bezwaar.

Provincie en gemeenten proberen de spanning tussen de verschillende partijen te verminderen. Ze experimenteren met een nieuwe manier van ruimte geven aan deze schaalvergroting, de cascobenadering. In nauwe samenwerking met de plaatselijke boeren en hun vertegenwoordigers (LTO en lokale LTO-afdelingen), het Landschap Overijssel en het adviesbureau Alterra zijn nieuwe regels vastgelegd in een beleidsdocument. Daarin staat onder andere waar wel (rood op de kaart) en niet (donkergroen) gekapt kan worden en hoe en waar (lichtgroen) de verwijderde begroeiing gecompenseerd moet worden. De gemeentelijke kapverordeningen en de provinciale ruimtelijke verordening zijn hierop aangepast. Daarbij hoeven boeren niet op eigen grond te compenseren, maar kunnen 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 en het eigenaarschap van landschapselementen wordt versterkt.

Bij het afwegen van de ruimtelijke kwaliteit met behulp van een onafhankelijk deskundigenadvies (ruimtelijke kwaliteitszorg) adviseren onafhankelijke deskundigen het bevoegd gezag over een vergunningsaanvraag (Sijmons 2011; Nelissen & Ten Cate 2009; PBL 2009; www.ruimtelijkekwaliteitsteams.nl). Er zijn verschillende goede ervaringen met ruimtelijke kwaliteitszorg, zoals de welstandcommissie, de adviseur ruimtelijke kwaliteit en het kwaliteitsteam. Wat deze vormen gemeen hebben, is dat ze gebruik maken van intercollegiale toetsing; in de woorden van de voormalige rijksadviseur voor het landschap Dirk Sijmons (2008) 'hoe beperkt ook, het beste wat er bedacht is om ruimtelijke kwaliteit handen en voeten te geven'. Met de beperking doelt hij op de onmogelijkheid om ruimtelijke kwaliteit in objectiveerbare criteria uiteen te leggen.

Het aantrekkelijke van deze aanpak is dat het de publieke discussie over en verantwoordelijkheid van de aanvrager voor ruimtelijke kwaliteit stimuleert. Bovendien is maatwerk bij uitstek mogelijk. De valkuil van kwaliteitszorg is dat het beoordelingskader voor niet-deskundigen moeilijk te begrijpen valt en als willekeurig over kan komen. In de praktijk van de welstand, die een tijd met het stigma van willekeur heeft geworsteld, zijn manieren gevonden om dit te ondervangen door bijvoorbeeld roulatie, opleiding en certificering van de deskundigen en de introductie van een gemeentelijke welstandsvisie (Nelissen & Ten Cate 2009). Bij een bredere ruimtelijke kwaliteitszorg kan de gemeentelijke omgevingsvisie een dergelijk kader bieden.

Een proactieve, faciliterende houding van lokale overheden

Het bieden van meer ontwikkelingsruimte voor nieuwe initiatieven van burgers en bedrijven vraagt om een andere rolopvatting van de vergunningverlenende overheid, namelijk proactief, en niet sturend maar faciliterend. Deze praktijk wordt uitnodigingsplanologie genoemd naar analogie van de gangbare praktijk van toelatingsplanologie (zie onder meer Van Rooij 2011; Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur 2011).

Initiatiefnemers zijn er bij gebaat dat gemeenten veel actiever betrokken zijn, alternatieven aanbieden, gegevens ter beschikking stellen, een haalbaarheidsstudie laten verrichten, de welstand mobiliseren en/of bemiddelen bij een business case. Medewerkers bij de gemeenten kunnen verbanden leggen of partijen bij elkaar brengen, waarmee ze als spil in een netwerk kunnen fungeren. Bij gemeenten zit veel kennis, maar vaak verspreid over meerdere mensen. De gemeente kan een voorziening treffen waarmee ze dergelijke kennis beter en gebundeld koppelt aan de initiatieven van coalities. Voorbeelden van een dergelijke proactieve rolopvatting bij gemeenten is de ontwikkeling van het recreatiepark Esonstad aan het Lauwersmeer (zie kader 17) en de ontwikkeling van meerdere woningen op voormalige boerenerven (zie kader 5 Knooperf



Foto: Hollandse Hoogte/Buiten-Beeld

17 Gemeente steunt ontwikkeling Esonstad actief

Esonstad is een recreatiepark aan het Lauwersmeer in Friesland, met woningen van Landal Greenparks, een camping, golfbaan en andere openbare recreatievoorzieningen. Kern van het 45 hectare grote gebied is het nieuwgebouwde historische vestingstadje Esonstad. Aan de wieg van het project staan de gemeente Dongeradeel, twee projectontwikkelaars en Landal Greenparks. De burgemeester van Dongeradeel heeft zich sterk gemaakt voor dit project. Hij heeft de gemeenteraad ervan 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 met een historische bouwstijl.

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

Het project heeft de economische kwaliteit van de regio een impuls gegeven. Vier jaar na de opening in 2006 biedt Esonstad directe werkgelegenheid aan ongeveer honderd mensen, de indirecte werkgelegenheid is waarschijnlijk evenzo groot. Andere positieve effecten zijn de toegenomen inkomsten voor de gemeente en het grotere draagvlak voor bestaande voorzieningen en bedrijvigheid. Zo bezoeken meer toeristen Dokkum en is de omzet van de plaatselijke horeca en middenstand gestegen.

de Veldboer). In beide voorbeelden hebben gemeenten tijdelijk grond in bezit genomen waardoor de projectvoortgang werd gestimuleerd.

Bij de gemeente zijn inhoudelijke en procesmatige vaardigheden cruciaal om het bovengenoemde vorm te geven. Het vraagt andere vaardigheden van het ambtenarenapparaat dan in het verleden zijn opgebouwd. Ook zijn de financiële marges van de gemeente klein en die zullen eerder kleiner dan groter worden.

Het verdient daarom aanbeveling om de verantwoordelijkheid waar mogelijk terug te leggen bij de vergunningaanvrager. Een voorbeeld is het vergunningsvrij bouwen van kleine projecten door aanvragers die zijn gecertificeerd (Raad voor Leefomgeving & Infrastructuur 2011). De ervaring leert wel dat vergunningaanvragers terughoudend kunnen zijn, omdat met de overdracht van verantwoordelijkheid voor vergunningen ook de aansprakelijkheid voor eventuele constructiefouten anders komt te liggen (interview Ten Cate, Federatie Welstand).

De proactieve rol van gemeenten kan ook tot stand worden gebracht door bepaalde taken intergemeentelijk op te pakken. Er kan bijvoorbeeld een intensievere begeleiding van vergunningaanvragers mogelijk worden door een gezamenlijke gebiedsmakelaar aan te stellen, of de hiervoor genoemde RUD's te belasten met vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Ook de kaderstellende rol van provincies kan meer ruimte bieden

Meer afwegingsruimte op lokaal niveau is ten slotte alleen mogelijk als provincie en Rijk in hun verordeningen die ruimte ook bieden. Een goed voorbeeld van ruimte bieden in provinciaal beleid zijn de provinciale regelingen voor ruimte-voor-ruimte en voor nieuwe landgoederen. Deze beide regelingen van de provincie Utrecht waren belangrijke voorwaarden om de aanleg van het landgoed Wittenoord mogelijk te maken (zie kader 18). Door deze regelingen was het mogelijk om vijf villa's in het buitengebied te bouwen en de aanleg en het beheer van 25 hectare openbaar toegankelijk natuurgebied te financieren.

De ex-durante evaluatie van de Wro (PBL 2012c), die overigens opgaat in de nieuwe Omgevingswet, laat zien dat de Rijksoverheid met de vaststelling van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) die afwegingsruimte ook daadwerkelijk biedt. Ook bij provincies is een slag gemaakt in de richting van proactief handelen. Een aandachtspunt is dat in de provinciale ruimtelijke verordeningen nog vaak een ontheffing nodig is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Deze kunnen volgens de PBL-evaluatie gezien worden als een inperking van de lokale afwegingsmogelijkheden. Zo hebben lokale energiecoalities die slechts één windmolen willen plaatsen in bijvoorbeeld Noord-Holland of Gelderland een omgevingsvergunning nodig waarin afgeweken wordt van het huidige verbod op solitaire windmolens op land dat in de provinciale verordening is opgenomen.



Foto: Theo Baart

18 Provinciale landgoederenregeling schept ruimte voor wonen op Wittenoord

Bij het Utrechtse dorp Renswoude is het nieuwe landgoed Wittenoord aangelegd. In een gebied van 25 hectare is nieuw natuurgebied aangelegd. Ook is de Grebbeliniedijk over 650 meter hersteld en teruggebracht als cultuurhistorisch element. Bovendien biedt het landgoed ruimte aan vijf riante landhuizen. Negentig procent van het gebied is openbaar toegankelijk. Alleen rond de huizen zijn wandelaars niet welkom. De bewoners zijn verantwoordelijk voor het beheer van het hele gebied.

Initiatiefnemer is projectontwikkelaar AM. Deze regelt via de gemeente de benodigde toestemming om het initiatief te ontwikkelen, en probeert vervolgens kopers te vinden voor vijf kavels. In vier jaar tijd dient zich één koper aan. Diegene schaft in 2008 ook de resterende vier kavels aan, om ze zelf aan de man te brengen. Dat is succesvol verlopen; momenteel zijn er vijf bewoners zijn, verenigd in de Stichting Beheer Landgoed Wittenoord.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de plannen zijn nieuwe planologische regels, met name de provinciale ruimte-voor-ruimte- en landgoederenregelingen. De ruimte-voor-ruimteregeling maakt het voor boeren aantrekkelijk om oude stallen te slopen in ruil voor een bouwtitel in het buitengebied. De landgoederenregeling koppelt het bouwen van nieuwe woningen in het buitengebied aan kwaliteitseisen, zoals de verhouding tussen openbaar en privéterrein en de omvang en uitstraling van de gebouwen. Bovendien genieten de nieuwe eigenaren onder deze voorwaarden fiscale voordelen. Zij zijn vrijgesteld van WOZ-belasting.

Knelpunten en verbeteropties voor financiering

- Met name de lokale energiecoöperaties en coalities in de vrijetijdsector vinden dat ze in een oneerlijke concurrentiestrijd verwickeld zijn met traditionele concurrenten die minder aandacht besteden aan verduurzaming van hun producten en diensten. De Rijksoverheid kan bijdragen aan een meer gelijk speelveld door bijvoorbeeld de energiebelasting voor collectief opgewekte energie aan te passen en de investeringsfondsen van de overheid voor het midden- en kleinbedrijf anders in te richten.
- In coalities die publieke goederen zoals water, landschap en natuur beheren, ligt een sturende rol van de overheid voor de hand. In de huidige bestuurlijke constellatie zijn dat vooral de provincies. Zij kunnen regie voeren via hun omgevingsvisie en de vormgeving van het vergoedingstelsel voor inrichting en beheer. Wel is het zaak een mogelijke heroverweging te baseren op een gedegen visie op het borgen en ontwikkelen van publieke goederen.
- Waar de kwaliteit van landschap, natuur en water in de visie van de overheid vooral publieke goederen zijn, is overheidsfinanciering onontbeerlijk voor adequaat beheer. Als de overheid natuur en landschap meer als sociale goederen wil zien en de bijdrage van burgers en bedrijven daarbij essentieel vindt, kan dit consequenties hebben voor het halen van internationale afspraken over biodiversiteit, cultuurhistorie en waterkwaliteit. Hier ligt dus een duidelijk dilemma voor de overheid.
- De onzekerheid over de inkomsten van coalities die publieke goederen beheren, is sinds de economische crisis toegenomen; overheden bezuinigen en de giften van burgers en bedrijven staan onder druk. De mogelijkheden van beheerders van landschap, water en natuur om meer alternatieve inkomsten te verwerven zijn echter nog niet uitgeput. Ze kunnen bijvoorbeeld nog meer inzetten op verbreding van hun activiteiten of de vermarkting van ecosysteemdiensten. De uitdaging voor deze

beheerders is om het ook in onorthodoxe oplossingen te zoeken zoals de aanleg van windmolens in bosgebieden of het begraven in natuurgebieden.

- De overheid kan haar bijdrage een steviger basis geven door investeringen in grote infrastructurele werken te koppelen aan investeringen in landschap en natuur. Deze mogelijkheid doet zich bijvoorbeeld voor bij het Deltaprogramma of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Ook kan de overheid vergoedingen aan landbouwbedrijven in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid koppelen aan vergroeningsvoorwaarden.

De financiële kant van alle onderzochte coalities vraagt in de huidige crisis de nodige extra aandacht. Wel verschilt de omvang en de aard van de financiële problematiek tussen de coalities. In deze paragraaf gaan we, na een toelichting op deze financiële knelpunten, in op de verschillende verbeteropties. De nadruk in deze paragraaf ligt op de opties van de overheden. Wel maken we duidelijk wat de markt en de samenleving kunnen bijdragen aan de verbetering van de coalities voor plattelandsontwikkeling.

6.1 Knelpunten

De financiering van de onderzochte coalities kent vier knelpunten:

- Het inkomen staat onder druk door toenemende concurrentie.
- De financiering van investeringen in nieuwe activiteiten is moeizaam.
- De overheidsbijdrage aan beheer van natuur, landschap en water is onzeker.
- Particuliere bijdragen aan natuur en landschap kunnen in de toekomst teruglopen.

Inkomen staat onder druk door toenemende concurrentie

Het inkomen van bestaande landbouw- en recreatiebedrijven staat onder druk van een toenemende concurrentie in binnen- en buitenland. Het bedrijfsinkomen van zelfstandige agrarische ondernemers ontwikkelt zich weliswaar min of meer gelijk met die 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). Boeren die mee willen gaan in de concurrentiestrijd op de wereldmarkt moeten specialiseren, industrialiseren en/of hun schaal vergroten om de toegevoegde waarde per arbeidskracht te vergroten. Dit vraagt grote investeringen in productiemiddelen, onder meer in de aankoop van grond om hun bedrijven uit te breiden. Dat laatste is niet voor alle boeren weggelegd, al was het maar omdat de fysieke ruimte om de omvang van alle agrarische bedrijven te vergroten er niet is. In sommige regio's zitten boeren elkaar letterlijk in de weg. Ook in de onderzochte praktijkvoorbeelden is dit knelpunt zichtbaar. Sommige ondernemers proberen het aandeel van grondkosten in hun productiekosten terug te brengen. Zo zijn de ondernemers van praktijkvoorbeeld Ecolana van plan een grondfonds te vormen waarin andere partijen in grond kunnen investeren, om zo bovenwettelijke verduurzaming van de landbouwproductiemedede mogelijk te maken (zie kader 19).



Foto: Theo Baart

19 Samenwerkende boeren van Ecolana zoeken financiers voor hun grond

In 2011 hebben de boeren op deze foto, twee akkerbouwers, een veeteler en een schapenhouder uit het Noord-Friese Holwerd, het samenwerkingsverband Ecolana opgericht, voor een 'Economisch en Ecologisch verantwoorde Landbouw en Natuur'. Samen willen ze hun traditionele gezinsbedrijven omvormen tot een meer maatschappelijk verantwoord gemengd bedrijf. Door grond onderling te ruilen, het gebruik van machines te delen en arbeid, mest en ruwvoer met elkaar uit te wisselen hebben ze meer kans om concurrerend te blijven. Samen hebben ze een vrij toegankelijk wandelpad en een moeraszone voor de opvang van regenwater aangelegd. Een van de ondernemers heeft een mestvergistingsinstallatie gebouwd die voldoende oplevert om Holwerd van gas te voorzien. Ook zijn er plannen voor het verbouwen van zeekraal op de kwelders van de Waddenzee.

De betrokken bedrijven leveren zelf de grond, de mankracht, de materialen en de kennis die nodig zijn om te ondernemen. Om het aandeel van de grondkosten in de bedrijfsvoering te beperken en nieuwe grond te kunnen kopen is de coalitie een Grondfonds gestart waarin ook andere particulieren kunnen investeren. Ecolana wil de te verwerven grond beschikbaar stellen aan agrariërs die een bovenwettelijke verduurzaming van hun bedrijfsvoering willen opzetten. Het is vooralsnog echter erg lastig om de financiering van het fonds rond te krijgen.



Illustratie: Buro Lubbers

20 Crisis op de woningmarkt vertraagt ontwikkeling Perkpolder

Verschillende overheden en marktpartijen willen samen bij het Zeeuws-Vlaamse Hulst het project Perkpolder uitvoeren. De initiatiefnemers verwachten de waterveiligheid te verbeteren, natuur en landschap te versterken en de regionale economie en leefbaarheid een impuls te geven. De gemeente, provincie en het waterschap zijn vanuit overheidswege de initiatiefnemers, met ondersteuning van de Europese Unie. Aanvankelijk doen ook de marktpartijen AM Vastgoed en Bouwfonds mee. Op het voormalige veerplein Perkpolder is een bastion met 250 woningen, een hotel, conferentiefaciliteiten en een wellnesscentrum voorzien. Aan de voet van dit bastion moet een jachthaven komen. Hier omheen willen ze nieuwe schorren- en slikkengebieden en een golfbaan aanleggen. In het westelijke deel komt verder een krekenslandschap met deeltijdwoningen. Alhoewel het actiecomité Red Onze Polders en de Stichting De Levende Delta hebben geprobeerd de ontpoldering voor natuurontwikkeling te voorkomen, is in 2006 het bestemmingsplan goedgekeurd.

De benodigde investeringen in het project verwacht de coalitie te financieren met zowel publieke als private middelen. Zo is er geld beschikbaar uit het Europese Interreg-programma. De investeringen door vastgoedontwikkelaars lopen echter grote vertraging op; vanwege de crisis op de woningmarkt trekken de oorspronkelijke ontwikkelaars trekken zich grotendeels terug. In 2012 is een nieuwe partner gevonden in Hulst aan Zee bv die de golfbaan en de ontwikkeling van de woningen ter hand zal nemen. Dit heeft enkele jaren vertraging van het project opgeleverd. In voorjaar 2013 is Rijkswaterstaat gestart met de aanleg van de buitendijkse natuurgebieden.



Foto: Freddy Schinkel

21 De Ommer Marke leunt op vrijwilligers en overheidsfinanciering

De Ommer Marke is een agrarische natuurvereniging met 125 leden in de omgeving van het Overijsselse Ommen. De meeste leden zijn agrarische ondernemers, maar ook particulieren zijn sinds een paar jaar welkom. De vereniging is in 1994 opgericht, viel rond 2000 enigszins stil, en is enkele jaren geleden door jonge agrariërs nieuw leven ingeblazen. De agrarische natuurvereniging is werkzaam in een deel van het Vechtdal in de gemeenten Ommen, Dalfsen en Twenterand. Uiteindelijk streeft men ernaar om een samenwerkingsverband voor het hele Vechtdal op poten te zetten.

De vereniging heeft vooral een aanjaagfunctie. Werkgroepen met vrijwilligers starten allerlei projecten en samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld voor verduurzaming van de bedrijfsvoering, weidevogelbeheer, landschapsonderhoud en recreatie. Projecten met een perspectiefvolle toekomst zijn eerder ondergebracht in aparte rechtsvormen zoals de boerderijwinkel De Groene Marke, die streekproducten van boeren uit de omgeving verkoopt, of de gecertificeerde onderhoudsploeg voor natuur en landschap die arbeiders inhuurt. Daarnaast treedt de vereniging op als coördinator bij het afsluiten van collectieve contracten voor weidevogelbeheer met de overheid.

Het benodigde geld voor weidevogelbeheer en landschapsonderhoud komt vooral binnen via de door de overheid ingestelde financiële vergoeding voor agrarisch natuurbeheer en voor groenblauwe diensten. Het budget staat mede door bezuinigingen onder druk. Daardoor kunnen de activiteiten van de vereniging nog sterker afhankelijk worden van de inzet van vrijwilligers. Dit kan betekenen dat de activiteiten van de Ommer Marke opnieuw op een lager pitje komen te staan.

Voor recreatiebedrijven spelen vergelijkbare knelpunten. Ook zij zullen moeten specialiseren, hun producten vernieuwen of de schaal waarop ze werken vergroten. Zo ziet de toekomst van kampeerterreinen en sommige oudere verblijfsrecreatieve terreinen er ongunstig uit omdat de consument meer comfort en luxe verwacht. Ook die aanpassing vraagt investeringen die kleine bedrijven naar verwachting niet kunnen opbrengen (Provincie Zeeland 2009; Boendermaker & van Ommeren 2011). De coalitie in de vrijetijdsector rond Dijk van een Delta heeft geprobeerd een investeringsfonds op te richten waarmee grote recreatieondernemers hun kleinere collega's op weg helpen (zie kader 24). Tot nu toe is die poging niet geslaagd.

Verder heeft de inzakkende markt voor dure koopwoningen verschillende onderzochte coalities danig parten gespeeld. In het samenwerkingsverband Perkpolder in Zeeuws-Vlaanderen (zie kader 20) werken projectontwikkelaars en overheden samen om rond een voormalige veerhaven de waterveiligheid, de leefbaarheid en de natuurkwaliteit in samenhang te verbeteren. In de financiering van dit project speelt de verkoop van nieuw te bouwen (recreatie)woningen een cruciale rol naast bijdragen van verschillende overheden. De deelnemende projectontwikkelaars hebben in de loop der tijd hun inbreng moeten herzien. Zo is de rol van de grote ontwikkelaars grotendeels overgenomen door een lokale ondernemer. Bovendien is de coalitie genoodzaakt om de uitvoering op een lager pitje te zetten.

Moeizame financiering van investeringen in nieuwe activiteiten

Het tweede knelpunt is dat het opzetten van nieuwe activiteiten of producten, zoals bij de coalities in de zorg- en de vrijetijdsector en bij de lokale energiecoöperaties, investeringen vragen waarvan niet goed duidelijk is of die op tijd gaan renderen. Dit betekent dat banken hoge rentes rekenen omdat ze risico's niet goed kunnen inschatten. Met name de coalities voor lokale energieopwekking en die in de vrijetijdsector ervaren problemen om laagdrempelige financiering voor hun nieuwe activiteiten te vinden. De ondernemers die dergelijke nieuwe activiteiten willen gaan ontplooiën zijn vaak boeren die zijn gestopt omdat het perspectief in de agrosector ontbrak, maar ook andere bewoners van het platteland of zelfs van buiten de regio. Een deel van die nieuwe bedrijvigheid wordt gevestigd op agrarische bedrijven die zijn beëindigd.

Overheidsbijdrage aan beheer van natuur-, landschap- en waterbeheer onzeker

Voor coalities die natuur, landschap en water beheren, is onzeker in hoeverre overheden financieel bijdragen aan de beheerkosten. Door opeenvolgende beleidswijzigingen bij de Rijksoverheid is het budget voor beheersubsidies van natuurgebieden sinds 2010 met 15 procent gekort, om daarna weer te worden opgehoogd. Ook gaat de wijze van overheidsfinanciering van het natuur- en landschapsbeheer door boeren, burgers en buitenlui veranderen. Het vorige kabinet heeft besloten dat dit niet de verantwoordelijkheid wordt van provincies, zoals bij het natuurbeheer, maar meegenomen zal worden in de aanpassing van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), die in 2014 aan de orde



Foto: Nieuwsblad De Kaap

22 Streekfonds Utrechtse Heuvelrug zorgt voor aanvullende private financiering

Deze aanleg van poelen in het Utrechtse natuurgebied Amerongense Bovenpolder is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van het Streekfonds Utrechtse Heuvelrug. Dit fonds wordt gevuld door een klein deel van de rente over het spaargeld dat bedrijven uit de regio storten in een zogenoemde streekrekening, een spaarvorm die de Rabobank als enige bank aanbiedt. De bank stort zelf 5 procent van de uitgekeerde rente en verzoekt de rekeninghouder hetzelfde te doen. Er komt nu jaarlijks zo'n 100.000 euro binnen. Op zich een mooi bedrag, maar bijvoorbeeld bij lange na niet genoeg om het beheer van de Utrechtse Heuvelrug te betalen, dat kost zo'n 5 miljoen per jaar. De Stichting Streekfonds, opgericht door het Utrechts Landschap en Rabobank Utrechtse Heuvelrug, bepaalt waar het geld naartoe gaat.

Er zijn inmiddels een tiental streekrekeningen in Nederland. Streekfondsen zijn tot op heden geen alternatief voor overheidsfinanciering van natuur en landschap, maar kunnen projecten een laatste zetje in de goede richting te geven.

is. Met het aantreden van het kabinet Rutte II lijkt de rolverdeling tussen overheden bij agrarische natuur- en landschapsbeheer weer een ander accent te krijgen. Deze onzekerheid speelt vooral de coalities voor beheer van het agrarische cultuurlandschap parten. De geschiedenis van de agrarische natuurvereniging Ommermarke (zie kader 21) laat zien dat de slagkracht van deze coalitie, die voornamelijk op vrijwilligerswerk draait, voor een deel afhankelijk is van een overheidsbijdrage voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Minder overheidsbijdrage kan leiden tot een minder actieve vereniging.

Tot slot is ook de financiering van het waterbeheer in beweging. Zo is met het Bestuursakkoord Water een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen komen te liggen bij de waterschappen. Deze uitgebreide verantwoordelijkheid vraagt de komende decennia grote investeringen, maar de waterschappen mogen hun heffingen niet verder verhogen (zie onder meer de motie Schouw).

Particuliere bijdragen aan natuur en landschap kunnen in de toekomst teruglopen

Het laatste knelpunt zal naar verwachting op termijn gaan spelen. Een tweede belangrijke bron van inkomsten van particuliere natuurbeschermingsorganisaties, namelijk de bijdrage van burgers, staat op termijn onder druk door de toenemende vergrijzing (Rutten 2012). De ledenaantallen van de meeste organisaties stabiliseren zich de laatste jaren. Maar bij één van de grootste organisaties, Natuurmonumenten, is het ledenaantal sinds 2000 met 30 procent gedaald (zie figuur 3). Het is niet duidelijk of dit probleem ook zal gaan spelen bij de opbrengsten van de Postcodeloterij, een vaste financier van de twee grootste particuliere natuurbeschermingsorganisaties en van vele kleinere organisaties. Veel zal daarbij afhangen van de mate waarin terreinbeherende organisaties erin slagen om jongeren en allochtonen ook in de toekomst bij natuur en landschap te betrekken.

Naast bijdragen via lidmaatschap en loterijen zijn er tegenwoordig ook andere manieren waarop burgers en bedrijven geld kunnen geven, zoals de landschapsveiling en de streekrekening. Dit laatste verdienmodel laat wisselende resultaten zien (Tekelenburg 2011). De streekrekening zal naar verwachting slechts een klein deel van de kosten voor landschapsbeheer kunnen dekken. Daarnaast luistert de vormgeving van het verdienmodel nauw, zo leert het praktijkvoorbeeld Streekfonds Utrechtse Heuvelrug (zie kader 22). De hoeveelheid geld die bedrijven uit de regio inlegden in de streekrekening bleef achter bij de verwachting van de regionale Rabobank. Naar eigen zeggen speelt hierbij mee dat de Rabobank Utrechtse Heuvelrug, in tegenstelling tot andere streekrekeningen, ook een vrijwillige afdracht van een deel van de rente vraagt van de inleggers. De bank bezint zich op andere manieren om een extra bijdrage van haar rekeninghouders te verwerven.

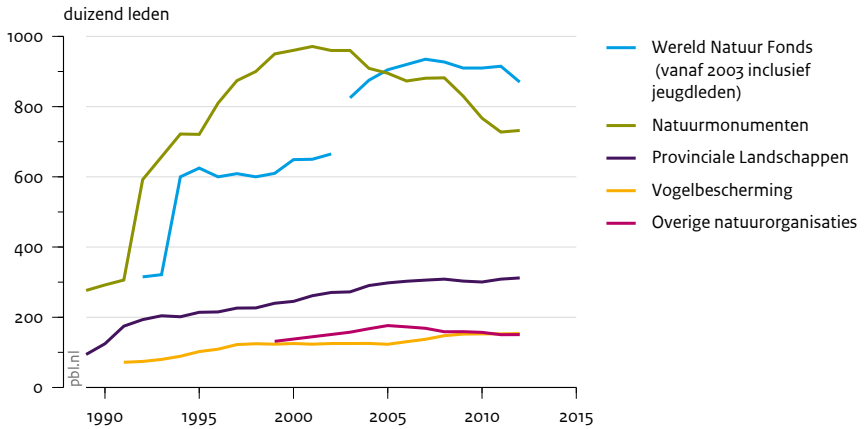


Foto: Theo Baart

23 Energiecoöperaties zoals LochemEnergie pleiten voor een gelijk speelveld

Op dit dak worden zonnepanelen geplaatst die de leden van LochemEnergie samen hebben ingekocht. Het is de eerste kleine stap van deze coöperatie om haar doel te bereiken: al haar 330 leden tegen concurrerende tarieven voorzien van lokaal opgewekte energie uit hernieuwbare bronnen, zoals zon, wind en biomassa. Dat zal nog heel wat vragen. Niet alle leden hebben bijvoorbeeld een dak waar voldoende ruimte is voor zonnepanelen. Een oplossing kan zijn dat leden met grote schuren en veel panelen hun energie doorleveren aan andere leden. Op dit doorleveren rust nu echter nog een energiebelasting. Als de energiebelasting zou komen te vervallen wordt deze uitwisseling binnen de coöperatie financieel net zo aantrekkelijk als voor een afzonderlijk huishouden met zonnepanelen op zijn dak. Bij de huidige regelgeving kan een huishouden de stroom die het overhoudt in zonnrijke perioden al wel tegen dezelfde prijs verkopen als die de stroomleverancier vraagt als hij in tijden met weinig zon stroom van het net betreft. Maar deze zogenoemde salderingsregeling geldt niet voor collectieven. LochemEnergie is een van de ruim 250 burgerinitiatieven in Nederland die zelf een bijdrage willen leveren aan een duurzame energievoorziening door lokaal hernieuwbare energie op te wekken. Deze coalities pleiten naast een salderingsregeling voor collectieven ook voor een eerlijke concurrentie met de grote energieleveranciers. Nu betaalt een consument namelijk evenveel energiebelasting voor stroom die duurzaam is opgewekt, als voor stroom waarvan de productie de leefomgeving belast door de soms grote uitstoot van CO₂.

Figuur 3
Lidmaatschap van natuurbeschermingsorganisaties



Bron: VARA's Vroege Vogels Parade, Natuurmonumenten, De Landschappen, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming

6.2 Verbeteropties

Er zijn vier opties om de financiering van coalities voor plattelandontwikkeling te versterken, namelijk:

- Zorgen voor een gelijk(blijvend) speelveld.
- Laagdrempelige financiering mogelijk maken.
- Een visie op de vermarkting van landschap, water en natuur ontwikkelen en uitdragen
- Overheidsinvesteringen en GLB-vergoedingen koppelen aan vergroeningsvoorwaarden

Zorgen voor een gelijk(blijvend) speelveld

Sommige coalities bieden producten of diensten aan die in vergelijking met hun concurrenten minder negatieve effecten hebben op het natuurlijke systeem, of de leefbaarheid vergroten. Voorbeelden zijn collectief geproduceerde zonne-energie, streekproducten of zorgverlening op het platteland. Het is voor marktpartijen niet eenvoudig om deze ecologische of maatschappelijke meerwaarde om te zetten in een concurrentievoordeel ten opzichte van vergelijkbare gangbare producten.

De Rijksoverheid kan dit knelpunt oplossen door goed te kijken naar de vormgeving van heffingen en vergoedingen. Onevenwichtige financiële prikkels zijn vooral lokale energicoalities en ondernemers in vrijetijdscoalities een doorn in het oog. Het gaat om subsidies en belastingmaatregelen die de concurrentiepositie van hun nieuwe producten of diensten nadelig beïnvloeden ten opzichte van gangbare producten en



Foto: Theo Baart

24 Dijk van een Delta zoekt laagdrempelige financieringsmogelijkheden

Onder het motto 'Overleven met water' hebben twaalf recreatieondernemers zich verenigd in Dijk van een Delta. Ze willen samen aantrekkelijke ontdekkings- en verblijfsarrangementen ontwikkelen die gebaseerd zijn op 'het verhaal' van de Nederlandse rivierendelta. Daarbij voelen ze zich tevens verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit van het landschap waar ze van afhankelijk zijn.

Samen met overheden draagt Dijk van een Delta op een actieve, innovatieve wijze bij aan gebiedsontwikkeling. Zo participeert een ondernemer in het project Waterdunen in Zeeuws-Vlaanderen, waarbij een natuurcamping, recreatiewoningen en een hotel worden aangelegd, in combinatie met natuurontwikkeling en de versterking van de duinen. Kleinschaliger is de ontwikkeling van Buitengoed de Panoven in Zevenaar. Hier ligt het accent op het duurzaam behouden en ontwikkelen van industrieel erfgoed: een baksteen- en dakpannenfabriek uit 1850.

Zowel de ondernemers als de betrokken overheden hebben geïnvesteerd in het samenwerkingsverband, via het opstellen van een masterplan, het aanstellen van een projectleider, het opstellen van bedrijfsplannen en de ontwikkeling van een website. Toch hebben vooral de kleine ondernemers moeite om voldoende geld te lenen tegen gunstige voorwaarden. Om deze ondernemers te ondersteunen zoekt Dijk van een Delta naar alternatieven, zoals een fonds waarmee grote ondernemers kleinere collega's de mogelijkheid bieden om laagdrempelig geld te lenen.

diensten. Zo belast de Rijksoverheid in de ogen van de lokale energiecoöperaties externe effecten van fossiele brandstoffen te weinig. Bovendien ervaren zij het heffen van belastingen op de duurzame energie die leden van een coöperatie aan elkaar doorleveren, als een onterechte verzwakking van hun concurrentiepositie ten opzichte van groene stroom van energiegiganten (zie ook kader 23 LochemEnergie, Elzenga & Kruitwagen 2012). In het regeerakkoord van kabinet Rutte II is reeds voorzien dat er op dit laatste punt meer experimenteerruimte komt.

Ondernemers en hun afnemers kunnen ook zelf hun concurrentiepositie versterken. Wanneer zij hun producten of diensten met bovenwettelijke ecologische en/of maatschappelijke kwaliteit certificeren, kunnen potentiële klanten beter beoordelen welke meerwaarde ze krijgen voor de meerprijs die ze betalen. Een voorbeeld is de zelfcertificering voor duurzame akkerbouwproducten die de 500 akkerbouwers van Stichting Veldleeuwerik wil invoeren (zie kader 11). Het certificeren van zorgboerderijen en agrarische natuurverenigingen is een voorbeeld van certificering die de overheid verplicht heeft gesteld om voor overheidsvergoedingen in aanmerking te komen. De overheid kan nog twee zaken op zich nemen. Allereerst kan ze controle uitvoeren op het proces van certificering. Verder kan ze overwegen om de wettelijke eisen aan een product aan te scherpen als het grootste deel van de producenten aan de eisen van een certificaat voldoet. Een dergelijke dynamische regelgeving is succesvol gebleken voor het aanpakken van de milieubelasting door auto's.

Maak laagdrempelige financiering mogelijk

Een ander verbeterpunt is het toegankelijk maken van laagdrempelige financiering. Dit sluit aan op het beleid voor Green Deals van de Rijksoverheid; het Rijk is twee jaar geleden gestart met het afsluiten van dergelijke overeenkomsten met initiatiefnemers van duurzame projecten en ideeën. Een van de rollen die het Rijk in die afspraken op zich neemt is de zorg voor de toegang tot kapitaal. Zo kan zij helpen bij het aanvragen van een uitkering uit het Investeringsfonds MKB+ of een belastingonthefving. Dit betekent dat coalities die innovatieve producten aan (willen) bieden en onvoldoende geld tot hun beschikking hebben, een verzoek voor een Green Deal kunnen indienen bij het Rijk.

Verder kunnen initiatiefnemers zelf hun kredietwaardigheid bij banken vergroten door bijvoorbeeld te professionaliseren, door beter samen te werken en door de mogelijkheden van crowdfunding te benutten. Een voorbeeld van professionalisering is WESTTOP, een samenwerkingsverband van de Kamer van Koophandel, de regionale ontwikkelingsmaatschappij en overheden. Deze organisatie ondersteunt op verschillende manieren startende ondernemers op het West-Brabantse platteland met het maken van een goed ondernemingsplan, bijvoorbeeld door een pool van gepensioneerde adviseurs op te zetten en contacten met beroepsopleidingen te leggen. Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte (STIRR), een initiatief van een aantal vooruitstrevende recreatieondernemers dat financieel mede ondersteund wordt door de Rijksoverheid, richt zich op ondersteuning van innovaties in de recreatiesector. Zo heeft deze stichting plannen voor het opzetten van een investeringsfonds voor kleine

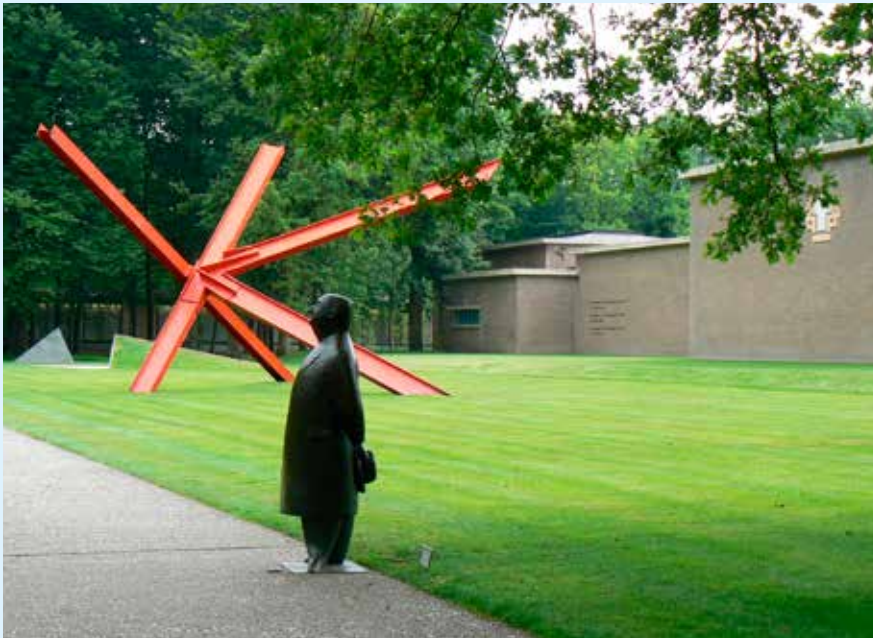


Foto: Gerardus (wikimedia commons)

25 De Hoge Veluwe als financiële inspiratiebron voor andere natuurbeheerders

Eén van de bekendste natuurgebieden die Nederland rijk is, is Nationaal Park de Hoge Veluwe. Dit park dankt zijn bekendheid niet alleen aan de schoonheid van de uitgestrekte bossen, heiden, en stuifzand waar everzwijn en edelhert zichtbaar aanwezig zijn, maar ook aan zijn fraaie cultureel erfgoed. Het meest prominent is het Kröller-Müller Museum, dat zich midden in het park bevindt. Ook bijzonder is dat het natuurgebied en de gebouwen in particulier bezit zijn, voortgekomen uit de nalatenschap van het echtpaar Kröller-Müller.

Door bovengenoemde kenmerken van de Hoge Veluwe zijn de beheerders van dit nationale park in staat om het beheer van de natuur te financieren zonder bijdragen van de overheid. Zo was het in het verleden mogelijk het via een hekwerk af te sluiten van de buitenwereld. Hierdoor konden ze bezoekers een entreeprijs vragen. De unieke combinatie van natuur en cultuur zorgt ervoor dat er bij het publiek ook daadwerkelijk voldoende belangstelling is voor de Hoge Veluwe; jaarlijks bezoeken zo'n 500.000 betalende bezoekers het gebied.

recreatieondernemers dat door grote recreatiebedrijven wordt gevuld (zie ook kader 24 Dijk van een Delta). Ook zien ze mogelijkheden om banken te ondersteunen bij een meer realistische inschatting van investeringsrisico's voor recreatiebedrijven, bijvoorbeeld door een standaard rekenmodel aan te bieden. Praktijkvoorbeeld Windvogel laat zien dat ook grote investeringen in een windmolen met crowdfunding te financieren zijn (kader 3).

De boeren van Ecolana (kader 19) tot slot zijn bezig om een grondfonds te vormen waardoor andere partijen kunnen investeren in hun landbouwgrond. Zij willen het fonds ook openstellen voor andere boeren die een bovenwettelijke verduurzaming van hun bedrijf willen bereiken.

Stuur met visie op de vermarkting van landschap, water en natuur

Beheerders van natuur, landschap en water proberen hun (dreigende) teruglopende overheidsvergoedingen en particuliere bijdragen te compenseren door hun inkomsten te vergroten door verbreding van het productaanbod en de vermarkting van ecosysteemdiensten. Zo kijken terreinbeherende organisaties met meer belangstelling naar de aanpak van particuliere grondbezitters, zoals landgoedeigenaren (Kamerbeek 2012). Het praktijkvoorbeeld Nationaal Park de Hoge Veluwe laat zien dat het mogelijk is het beheer van natuur en landschap geheel te financieren met entreegelden (kader 25).

De beheerders van landschap, water en natuur komen daarbij voor inhoudelijke keuzes en bijbehorende praktische overwegingen te staan. Een sleutelkeuze daarbij is of de verschillende verantwoordelijken natuur en landschap meer als een sociaal dan als een publiek goed willen gaan behandelen (zie kader 31 Landschap en natuur als publieke of sociale goederen). Deze inhoudelijke keuze vraagt een uitgekiende visie waarin mogelijke consequenties zijn afgewogen, van zowel beheerders als de Rijksoverheid en provincies. Zo kan een dergelijke keuze gevolgen hebben voor internationale afspraken over biodiversiteit (Natura 2000), cultuurhistorie (Werelderfgoed) en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.

De Natuurverkenning 2010-2040 laat zien wat de consequenties van een dergelijke keuze zijn aan de hand van vier kijkrichtingen: vitale natuur, functionele natuur, beleefbare natuur en inpasbare natuur. Elke kijkrichting heeft een eigen afweging op het gebied van biodiversiteit, beleving en waardering, duurzaam gebruik, baten en kosten. Zo levert functionele natuur via het gebruik van ecosysteemdiensten goede kansen voor biodiversiteit en duurzaam gebruik, maar minder ruimte voor andere economische activiteiten. Bij inpasbare natuur is dit andersom. Een nog op te stellen nationale natuurvisie kan eraan bijdragen dat de keuzes van de afgelopen jaren – decentralisatie en budgetaanpassingen – meer samenhang krijgen met de doelen en strategieën van het nationale natuurbeleid.



Foto: Theo Baart

26 Nationaal Park Weerribben-Wieden zal altijd overheidssteun nodig hebben

De natuur van de Weerribben en de Wieden in Overijssel ziet er weliswaar ongerept uit, maar de invloed van de mens is overal aanwezig. Dat begint al eeuwen geleden met het ontwateren van het aanwezige veenmoeras en het winnen van turf. Nadat turf niet meer op grote schaal als brandstof wordt gebruikt en het gebied ongeschikt blijkt voor grootschalige landbouw, worden grote stukken land verkocht aan natuurorganisaties. Uiteindelijk is in 2009 een Nationaal Park ingesteld.

Om het unieke karakter van dit park te behouden blijft menselijk ingrijpen noodzakelijk; anders zou het gebied dichtgroeien. Nederland heeft zichzelf verplicht dat te voorkomen, onder andere door het gebied de Natura 2000-status te geven. Daarom dient er continu beheer plaats te vinden; regelmatig wordt er gemaaid, gebaggerd, afgegraven en bos gekapt.

Hoewel vrijwilligers een deel van het werk uitvoeren en ook riettelers een belangrijke rol spelen, is het beheer een kostbare zaak; er gaat per jaar zo'n 500.000 euro in om. De laatste jaren is er onder druk van de recente bezuinigen op natuurbeheer naarstig gezocht naar alternatieve financieringsbronnen. Zo zijn er plannen om sponsors te zoeken voor het onderhoud van bruggen of kades en wil het Overlegorgaan Nationaal Park Weerribben-Wieden inzetten op de verkoop van biomassa waarmee energie kan worden opgewekt. Het is de bedoeling om uiteindelijk ongeveer 20 procent van de beheerkosten zelf op te hoesten. Tegelijkertijd betekent dit dat er altijd overheidsgeld nodig zal blijven om het gebied voor dichtgroeien te behoeden.

Landschap en natuur als publieke of sociale goederen

Landschap en natuur worden vaak als publieke goederen gezien. Iedereen kan immers gebruik maken van deze openbaar toegankelijke goederen. De verantwoordelijkheid voor het beheer ligt in die visie bij de overheid. Daarom is het vanzelfsprekend dat iedereen via de belasting bijdraagt aan de financiering van landschap en natuur.

Deze visie op landschap en natuur en de rol van de overheid bij de instandhouding zijn de afgelopen decennia ter discussie komen te staan. De overheid heeft het beheer van sommige publieke goederen overgegeven aan de markt, onder meer vanuit de verwachting dat marktwerking de beheerkosten zou beperken.

Door de introductie van marktwerking komt de vraag op welke waarde landschap en natuur hebben. Net als bij kunst worden deze goederen door mensen immers verschillend gewaardeerd. Ze kunnen natuur belangrijk vinden om de schoonheid ervan, voor zingeving, ontspanning, rust, maar ook voor geldelijk gewin. Er zijn mensen die natuur en landschap belangrijk vinden, maar geen geld hebben om eraan bij te dragen, en er zijn mensen die er wel voor kunnen, maar niet willen betalen.

De Rotterdamse hoogleraar Arjo Klamer stelt in een interview met Jansen et al. (2012) dat, gezien bovengenoemde ontwikkelingen, landschap en natuur geen volledig publieke goederen zijn, maar veeleer 'sociale goederen'. In die visie is het niet vanzelfsprekend dat alleen de overheid via de belasting betaalt en zorgdraagt voor de instandhouding van landschap en natuur; burgers en bedrijven kunnen ook bijdragen naar rato waarmee ze deze sociale goederen waarderen.

Voor de beheerders van landschap, water en natuur spelen naast deze inhoudelijke keuze ook praktische overwegingen. Niet elk terrein of natuurstype leent zich voor het kosteneffectief vermarkten van ecosysteemdiensten. Zo kunnen de kosten om inkomsten te innen groter zijn dan de opbrengsten als bijvoorbeeld een terrein moeilijk valt af te sluiten. Bovendien zijn er ecosysteemdiensten die zich sowieso moeilijk lenen voor vermarkting of waarvoor de koopkrachtige vraag beperkt lijkt te zijn, zoals vrij uitzicht op groen of waterberging.

Overheidssubsidies voor beheer publieke goederen blijven noodzakelijk

De mogelijkheden om meer inkomsten te verwerven voor het beheer van natuur en landschap, via bijvoorbeeld verbreding of het binnenhalen van giften van particulieren en bedrijven, zijn nog niet uitgeput. Tegelijkertijd zijn de beperkingen echter ook al duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in Nationaal Park Wieden-Weerribben (zie kader 26). Daar komt bij dat dergelijke inkomsten vaak onzeker zijn; zowel private als publieke geldstromen kunnen in de tijd sterk variëren, bijvoorbeeld vanwege de conjunctuur of omdat financiers liever eenmalig geld geven dan aan een jaarlijkse bijdrage vastzitten.



Foto: Theo Baart

27 Streekfonds Ooijpolder anticipeert op vergroening Europees landbouwbeleid

In de Ooijpolder bij Nijmegen hebben de boeren in korte tijd op eigen land een netwerk van wandelpaden, bomenrijen en ruigtestroken aangelegd. Mens en dier kunnen nu veilig dwars door het open landbouwgebied lopen. Na vele plannen en jaren van overleg zorgde de oprichting van het streekfonds voor de Ooijpolder voor een doorbraak. In dit fonds werken de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC), de Rabobank en het gemeentelijke loket voor groenblauwe diensten Via Natura, samen. Het fonds kan de boeren de komende dertig jaar voorzien van een aanvullende jaarlijkse vergoeding voor het beschikbaar stellen van hun grond, boven op de regeling voor groenblauwe diensten die Via Natura mag bieden, voor hun beheer en ontwikkeling van het landschap. Het streekfonds is erin geslaagd extra geld aan te trekken van particulieren, overheden en bedrijven. Zo kwam eenmalig geld beschikbaar uit de Postcodeloterij en van overheden. Verder heeft het streekfonds een streekrekening geopend en een landschapsveiling opgezet, waarbij particulieren een stukje natuur kunnen 'adopter', die jaarlijks geld opleveren.

De coalitie rond het streekfonds zoekt ook naar andere mogelijkheden om boeren meer zekerheid te bieden over de vergoedingen voor landschapsbeheer. De plannen van de Europese Unie om de uitkeringen aan boeren in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te koppelen aan vergoeringsvoorwaarden biedt volgens de coalitie die mogelijkheid. Bijvoorbeeld door gronden die op basis van dergelijke voorwaarden uit agrarisch gebruik genomen worden, te koppelen aan het landschappelijke netwerk.

Zo zijn de streekfondsen die bedoeld zijn om vaste jaarlijkse inkomsten te genereren voor landbouwbedrijven die het landschap beheren, voor het overgrote deel gevuld met eenmalige bijdragen van overheden die binnen enkele jaren uitgegeven dienen te zijn. De vorming van fondsen die uitkeren op basis van vermogenswinst verloopt moeizaam, alhoewel er ook successen zijn zoals Streekfonds Ooijpolder (kader 27).

Dit betekent dat de overheid als subsidieverlener van het beheer van publieke goederen belangrijk blijft. Voor het natuurbeheer is dat de Rijksoverheid die via het Provinciefonds de provincies in staat stelt om terreinbeherende organisaties te subsidiëren. Europa en de Rijksoverheid spelen met de vormgeving van het GLB (zie hieronder) een belangrijke rol in het mogelijk in stand houden van het beheer van natuur en landschap buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Provincies, waterschappen en gemeenten zullen uit eigen budgetten ruimte moeten vinden om het landschapsbeheer op eigen terreinen in stand te houden. Daarbij kunnen ze wel experimenteren met goedkopere manieren van werken. Zo hebben in het praktijkvoorbeeld Ooijpolder bedrijven, burgers en overheden financieel bijgedragen aan de aanleg van landschapselementen op boerengrond, waardoor op een relatief efficiënte manier ecologische verbindingzones tot stand zijn gebracht.

Koppel overheidsinvesteringen en GLB-vergoedingen aan vergoeringsvoorwaarden

Overheden die betrokken zijn bij coalities die natuur en landschap beheren, kunnen wellicht effectiever te werk gaan wanneer ze investeringen in landschap en natuur koppelen aan grote infrastructurele werken, bijvoorbeeld in het kader van het Deltaprogramma of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Ook de voorstellen van de Europese Commissie voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 zijn van belang. Het Rijk wil vooruitlopend op de hervorming de financiële vergoeding voor het agrarisch beheer via het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) beëindigen en vervangen door de directe Europese landbouwsubsidies die aan vergoeringsvoorwaarden zijn gekoppeld. Deze subsidies zijn vooral belangrijk voor coalities die agrarisch natuur- en landschapsbeheer verzorgen buiten de Ecologische Hoofdstructuur, of die bovenwettelijke prestaties leveren bij de verbetering van de kwaliteit van bodem, water en klimaat. Voorbeelden zijn de agrarische natuurverenigingen zoals Ommermarke die hun bestaansgrond in belangrijke mate ontleen aan het gesubsidieerde agrarisch natuurbeheer.

Voor een effectieve inzet van het GLB in het natuur- en landschapsbeheer maakt het veel uit hoe de Europese Commissie en het Rijk de betreffende vergoeringsvoorwaarden uitwerken (Westhoek et al. 2012). Ook de wijze waarop agrarisch ondernemers en agrarische natuurverenigingen verantwoording afleggen voor hun prestaties speelt daarbij een rol van betekenis. Op deze uitwerking van de vergoeringsvoorwaarden en de verantwoordingswijze is momenteel kritiek. Zo leveren de vergoeringsvoorwaarden die in het huidige voorstel van de Commissie zijn opgenomen, in Nederland te weinig op, in termen van biodiversiteit en verbetering van

de kwaliteit van bodem, water en lucht.. Bovendien leidt het voorstel tot extra overheadkosten voor controle en administratie. Het Rijk pleit daarom terecht voor een flexibel keuzemenu voor de vergroeningsmaatregelen die in de hele EU gelden. Op die manier kunnen landen zelf maatregelen treffen die het meeste effect sorteren en het beste passen bij hun ondernemers.

Het praktijkvoorbeeld Streekfonds Ooijpolder (kader 27) maakt duidelijk dat het bieden van marktconforme vergoedingen voor het uit gebruik nemen en herinrichten van landbouwgrond een omwenteling in het landschapsbeheer kan betekenen. Bovendien is door de regie van een intermediaire gebiedsorganisatie de effectiviteit van de investeringen vergroot omdat een samenhangend netwerk van landschapselementen kon worden gerealiseerd. De effectiviteit van vergroeningsmaatregelen in het GLB kan dus verder vergroot worden door de uitbetaling aan collectieven van boeren mogelijk te maken en door deze collectieven ook een rol te geven in de verantwoording van de prestaties.

Ook coalities met landbouwbedrijven die investeren in verbetering van de kwaliteit van bodem, water en klimaat, zoals Koelanderij en Stichting Veldleeuwerik, zouden extra inkomen kunnen krijgen voor bovenwettelijke prestaties op het gebied van verbetering van de kwaliteit van bodem en water.

De verantwoording van de inzet van GLB-vergoedingen ten behoeve van vergroeningsmaatregelen vraagt nog de nodige aandacht van het Rijk. De prestaties van coalities waarin agrarische bedrijven een belangrijke rol spelen, laten zien dat in het agrarisch beheer vooral wordt ingezet op de belevingswaarde van natuur en landschap. Als coalities inzetten op doelsoorten van het natuurbeleid en met een vergoeding worden ondersteund, kan het verstandig zijn om heldere voorwaarden aan de verantwoording te stellen.

Literatuur

- Argyris, C. & D. Schön (1978), *Organizational learning: a theory of action perspective*, United States: Addison-Wesley Publishing Company.
- Arts, B. & P. Leroy (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht: Springer.
- Bevir, M. (2011), *The SAGE handbook of governance*, Londen: SAGE publications.
- Boendermakers C & B. van Ommeren (2011), *De participatiemaatschappij: een antwoord op financiële uitdagingen bij het realiseren van innovatieve investeringen in de recreatie*, Utrecht: STIRR.
- Bovaird, T. & E. Löffler (2009), *Public Management and Governance; Second edition*, Abingdon: Routledge.
- Brown, J. & P. Duguid (1991), *Organisational learning and communities of practice*, pp. 40 – 57 in: *Organisational Science*, Vol. 2, No. 1.
- Brink, A., van den, A. van der Valk, & T. van Dijk (2006), 'Planning and the Challenges of the Metropolitan Landscape: Innovation in the Netherlands'. *International Planning Studies*. Vol. 11, issue 3-4: 147-165.
- CPB/MNP/RPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving*.
- De Bont, C.J.A.M., W.H. van Everdingen, A. van der Knijff, H.A.B. van der Meulen, (2011) et al. (2011), *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011*. Den Haag, LEI Wageningen UR, 2011 LEI-rapport 2011-063.
- Daalhuizen, F. (2004), *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen*. Delft/Utrecht: Eburon/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen UU.
- Elzenga, H. & S. Kruitwagen (2012), *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Folkert, R. & H. Diederer (2013), *Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet: Kwalitatieve inschatting van effecten op milieu en natuur*, 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.
- Hill, M & P. Hupe (2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, Londen: SAGE publications.
- Horlings, L. (2012), *Value oriented leadership in the Netherlands*, in: Sotarauta, M., Horlings, L. and J. Liddle (eds), *Leadership and change is sustainable regional development*, Abingdon: Routledge.
- Howells, J. (2006), *Intermediation and the role of intermediaries in innovation*, pp. 715 – 728 in: *Research Policy*, Vol. 35, No. 5.

- Huitema, D. & E. Turnhout (2009), *Working at the science-policy interface: A discursive analysis of a boundary work at The Netherlands Environmental Assessment Agency*, pp. 576 – 594 in: *Environmental Politics*, Vol. 18, No. 4.
- IPO (2012), Brief aan voorzitter van de vaste kamercommissie Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer der Staten Generaal over Stelselwijziging Omgevingsrecht van 23 april 2012. Inter Provinciaal Overleg.
- Jansen, G.J., G.H.P. Dirkx, K. Versluis & Y. de Hilster (2012), *Zoeken naar de derde weg: beschouwingen over de positie van natuur en landschap in Nederland*, Wageningen: Alterra.
- Kamerbeek, H. (2012), *Waardevol groen*, Utrecht: Innovatienetwerk.
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins College Publishers.
- Kistenkas, F.H. (2012) *Recht voor de groenblauwe ruimte Wageningen*, Wageningen Academic Publishers.
- Ministerie van LNV (2006), *Agenda voor een vitaal platteland MJP2. Meerjarenprogramma vitaal platteland 2007-2013 'samen werken'*, Den Haag.
- Motie Schouw bij wetvoorstel 33 097: *Wijziging van de Waterschapswet tot het instellen van een overgangsbestuur voor op 1 januari 2013 ingestelde waterschappen en het uitstellen van de waterschapsverkiezingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 097, nr. 19.
- Nelissen & Ten Cate (2009), *Mooi Europa. Ruimtelijke kwaliteitszorg in Europa*, Amsterdam: Sun/Federatie Welstand.
- PBL (2009), *Natuurbalans 2009*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 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*, Den Haag, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- PBL (2012b), *Natuurverkenning 2010-2040*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012c), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL/Urhahn Urban Design (2012), *Vormgeven aan de spontane stad*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Limburg (2010), *Limburgs kwaliteitsmenu*, Maastricht, Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland (2009), *Versterken, Vernieuwen, Verbinden. Een duurzaam perspectief voor de Zeeuwse economie. Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan 2009-2012*, Vastgesteld in Provinciale Staten, 29 mei 2009.
- Raad voor Leefomgeving & Infrastructuur (2011), Brief aan de Minister van Infrastructuur en Milieu Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen over Omgevingswet: kans voor kwaliteit dd 4 november 2011.
- Regeerakkoord (2012), *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*.
- Rijn, R. van & S. Velthuisen (2013), *Toets plan IPO 6.000 MW ruimte voor wind op land in 2010*. Een studie naar plaatsingsmogelijkheden van windturbines in de door provincies voorgestelde gebieden, Utrecht: Bosch en Van Rijn.

- Rooy, P. van (2011), 'Uitnodigingsplanologie-als-sociaal cultureel perspectief', *Building Business*. Publicatie op 20 december 2011.
- Rotmans, J. (2003), *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen: Van Gorcum.
- Rutten, J. (2012), *Met natuur en landschap de markt op*. Interview met Walter Kooij, directeur Nationaal Groenfonds, *Building Business* mei 2012: 26-29.
- Sijmons D. (2008), *Het deskundigenoordeel als instrument voor ruimtelijke kwaliteit. Jaarverslag Q team Ruimte voor de Rivier 2006-2007*, Utrecht: Programmadirectie Ruimte voor de Rivier.
- Sijmons, D. (2011), *Kwaliteit is geen luxe*. Q team. Utrecht: Ruimte voor de Rivier.
- Stuiver, M., D. Kamphorst, M. Borgstein, E. Van Mil & R. Arnouts (2011), *De praktijk en verankering van regionale kennisarrangementen; Lessen uit Greenport Venlo, het Overijsselse Vechtdal, Enschede, Twente, Westerkwartier en de Veenkolonien*, Alterra rapport 2111, Wageningen: Alterra.
- 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. (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, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/wp-content/uploads/De-Streekrekening-Geld-geven-zonder-geld-over-te-maken.pdf>.
- Tress, G. & B. Tress (2004), 'Metropolitan landscapes – contours of an emerging concept' in: G. Tress, B. Tress, W.B. Harms, P.J.A.M. Smeets & A. van der Valk (Editors). *Planning Metropolitan Landscapes: Concepts, Demands, Approaches. Delta series 4*, Wageningen.
- Vader, J., P. Roza, H. van der Meulen, & H. Leneman, (2012), *Meer nieuwe landgoederen? Hoe de overheid landgoedontwikkeling makkelijker kan maken*. Den Haag: LEI.
- Valk, A. van der & T. van Dijk (2009), *Regional planning for open space*, Londen: Routledge.
- Veenman, S. (2008), *Domestic environmental policy & transnational communication; The cases of contaminated land and noise around airports*, proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, Delft: Uitgeverij Eburon.
- Vermeij, L. & G. Mollenhorst (2008), *Overgebleven dorpsleven. Sociaal Kapitaal op het hedendaagse platteland*. Den Haag: SCP.
- Wascher, D.M., J. Roos-Klein Lankhorst, H.J. Agricola & A. de Jong (2010), *SUSMETRO: Impact Assessment Tools for Food Planning in Metropolitan Regions: IA tools and serious gaming in support of sustainability targets for food planning, nature conservation and recreation*, [Wageningen]: Alterra, p. 66.
- Westhoek, H., T. Rood, M. van de Berg, J. Janse, D. Nijdam, M. Reudink & E. Stehfest (2011), *The Protein Puzzle: The consumption and production of meat, dairy and fish in the European Union*, Den Haag: Netherlands Environmental Assessment Agency.

Statline.cbs.nl

www.mooiwaarts.nl

www.ruimtelijkewaliteitsteams.nl

Het platteland is de afgelopen vijftig jaar steeds meer van alle Nederlanders geworden. Stad en land zijn meer en meer met elkaar verweven geraakt; veel boeren zijn iets anders voor de kost gaan doen en stedelingen zijn op het platteland gaan wonen. Deze verweving heeft tot burgerverzet geleid, bijvoorbeeld tegen windmolenparken en megastallen, maar ook tot coalities tussen burgers, bedrijven en boeren die samen de grote uitdagingen proberen aan te gaan op het gebied van biodiversiteit, klimaat en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen.

Deze studie laat een breed scala aan succesvolle en minder succesvolle coalities zien die zijn gestart om de leefomgeving op het platteland te verbeteren, van zorgboerderijen tot lokale energiecoöperaties en landschapsfondsen. De overheid kan dit 'energieke platteland' nog verder versterken en stimuleren door zich meer proactief en faciliterend op te stellen, en door de wet- en regelgeving en financiering van de leefomgeving beter te laten aansluiten bij de behoefte van de initiatiefnemers.

PBL

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Juli 2013