

# Verslag "Groepsreview Schilbeleid en rol van landbouw in het Natuurnetwerk"

26 september 2019, Provinciehuis Noord-Brabant, Den Bosch

## Inleiding

De groepsreview bestond uit twee onderdelen:

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

## Schilbeleid in het Ondernemend Natuur Netwerk Brabant

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

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

**Discussie binnenring:** *Jiri van der Drift (Groen Ontwikkelfonds Brabant) en Tijmen Hoogendijk (ZLTO)*  
Ten aanzien van de presentatie vult Jiri van der Drift van het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) aan dat het bij het ontwikkelen van Ondernemend Natuur Netwerk Brabant (ONNB) niet alleen gaat om het voorkomen van schade (door je te houden aan de randvoorwaarden) maar ook om het treffen van inrichtingsmaatregelen. Die worden via maatwerk vastgesteld. Hij stelt verder dat het hele provinciale deel van het Natuur Netwerk Brabant gezien kan worden als schilbeleid. Ook het ONNB valt eronder. In deze categorie is meer cofinanciering (50%) nodig van maatschappelijke partners of andere partijen. Tenslotte geeft Jiri Van der Drift aan dat flexibilisering nodig was omdat de ambitiekaart in de weg zat. Initiatiefnemers zaten niet op de goede plek of er werd niet geluisterd naar ideeën om andere natuur te maken. Dat gaat nu anders, er wordt gewijzigd, zolang het om een aaneengesloten geheel blijft gaan. Dat levert soms ook een grotere ambitie op.

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



### ***Discussie met de overige aanwezigen (buitenring)***

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

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

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

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

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

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

#### **Aandachtspunten op basis van de eyeopeners**

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

#### **Schilbeleid in Zeeland**

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

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

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

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

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

Boeren doen mee omdat ze extra grond voor hun bedrijf kunnen krijgen. Hun eigen grond brengen ze dan ook in. Dat blijft landbouwgrond en dat is ook voorwaarde voor de landbouw om mee te doen. Medewerking is vrijwillig dus je moet de boer iets te bieden hebben. Daarnaast is belangrijk dat je een gemeenschappelijke taal spreekt met de boeren. Daarom heeft de provincie mensen die de boeren

kennen en de grondmarkt kennen. Monitoring is ook belangrijk voor de motivatie van boeren. Ze hebben bijvoorbeeld niet zoveel belang bij stoppels laten staan in de winter, maar als ze zien dat het meer akkervogels oplevert worden ze enthousiast. Je ziet nu zelfs dat boeren hun grond willen verkopen en terug willen pachten. Dat is alleen nog niet gehonoreerd, wellicht in de toekomst wel.

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

### **Aandachtspunten op basis van de eyeopeners**

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



## **Landbouw en natuur**

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

### **Plenaire discussie**

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

Er ontstaat discussie over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor een transitie in de landbouw. Dat is een lastig punt, veel partijen zitten naar elkaar te kijken. Provincies hebben niet altijd de middelen om te sturen, bijvoorbeeld op dierenaantallen. Ook is landbouw tot nu toe geen provinciale kerntaak. Maar provincies zitten wel goed in de regio's en hebben hun natuurinstrumentarium. Op sommige punten sturen marktpartijen zelf, zoals bij het Beter Leven keurmerk. Het 10 % topsegment bij Friesland Campina krijgt 3 cent meer per liter. Maar op andere punten sturen marktpartijen niet, zoals de volumeaantallen. Dat is meer een "tragedy of the commons" probleem. Daar is een rol voor de overheid weggelegd. Iemand moet dan de leiding nemen. Verliezers moeten gecompenseerd worden. Ook wordt gesteld dat er wellicht een groep moet zijn die schakelt tussen boeren en overheid. Omdat het vertrouwen tussen die twee groepen weg is.

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

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

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



### **Groepsdiscussies**

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

#### **Poster 1**

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

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

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

Is niet besproken.

#### **Poster 2**

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

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

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

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



### **Poster 3**

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

- Door middel van kavelruil
- Door middel van het inzetten van eigen grond van provincies
- Bedrijven opkopen en verkopen
- Flexibelere NNN-begrenzing (in- en uitdeuken)
- Schil bestemming voor natuurinclusieve/ multifunctionele landbouw

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

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

### **Poster 4**

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

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

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

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