

Strategische verkenning landbouw- en voedseltransitie provincie Zuid-Holland

Annelli Janssen, PJ Beers, Mara de Pater
DRIFT (Dutch Research Institute for Transitions)

Maart 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Gebiedsgericht werken	6
Gebied?	6
Uitdaging: Gebiedsproces	7
Adviezen met het oog op het NPLG	7
3. Grond in transitie	10
Uitdagingen	10
Adviezen: waar liggen kansen om grond integraler in te zetten?	11
Grond verpachten met duurzame voorwaarden	11
Ecosysteemdiensten belonen	12
Partner worden in het opzetten van een grondfonds	12
4. Ruimtelijke ordening	13
Uitdagingen	13
Adviezen	15
5. Verdienvermogen	16
Drie sleutels voor verdienvermogen	16
Uitdagingen	16
Adviezen	17
6. Integrale reflectie op transitiegerichte overheid	19
Dwarsverbanden tussen afdelingen	19
Lobbypositie versterken	20
Rolopvatting verbreden	20
Transitiegericht beleid en instrumentarium	20

7. Conclusie	24
Integrale samenwerking	24
Toekomstvisie	25
Afbraak van beleid en afbraakbeleid	25
Ter besluit	25
8. Referenties	26
9. Appendices	27
Appendix A: Lijst van sessies en interviews	27
Appendix B: Analyse gebiedsprocessen Midden-Delfland	28

1. Inleiding

Het zijn roerige tijden voor de voedseltransitie in Zuid-Holland. Met de stikstofaankpak van het kabinet worden provincies gedwongen om harde keuzes te maken en voelen gangbare boeren zich in het hemd gezet. Tegelijkertijd staan duurzame boeren te springen om hun bedrijfsmodel rond te krijgen, en zijn gevestigde partijen, waaronder financiers en supermarkten op zoek naar nieuwe manieren om hun rol te vervullen. We zien signalen van transitiechaos, waarbij onduurzame manieren van denken, doen en organiseren duidelijk afgebouwd worden, maar de nieuwe regels en praktijken nog niet uitgekristalliseerd zijn.

In dit rapport hopen wij bij te dragen aan deze fase van de transitie, door te reflecteren op de rol van de provincie Zuid-Holland en hoe zij haar integrale voedselbeleid transitiegericht kan maken. Dit rapport bouwt voort op bevindingen uit 2020 en 2021 (Beers et al., 2022). In die periode lag de focus van het onderzoek van DRIFT, in samenwerking met Provincie Zuid-Holland en Stichting VoedselFamilies, op het identificeren van de belangrijkste barrières en mogelijkheden in de voedseltransitie in de provincie Zuid-Holland. Naar aanleiding van dat onderzoek ontwikkelden we een dashboard. Dit dashboard gaf inzicht in:

- Vier verschillende toekomstbeelden die bestaan voor het Zuid-Hollandse landbouw en voedselsysteem
- Negen institutionele thema's in het versnellen en sturen van de voedseltransitie
 - Barrières en kansen
 - Actielijnen en mogelijke betrokkenen

De resultaten staan beschreven in het rapport 'Zoeken naar sturing voor voedseltransitie' (Beers et al., 2022).

Deze rapportage

In 2022 vervolgden wij het onderzoek met een sterkere focus op de rol van de provincie. Dit rapport geeft daarom inzicht in de gezamenlijke zoektocht naar een transitiegerichte rol voor de provincie Zuid-Holland in de voedseltransitie. Vanuit de negen eerder geïdentificeerde institutionele thema's bleken vijf het meest relevant voor de provincie. Dit zijn de vijf thema's waar de provincie het meest kan bijdragen aan de transitie.

1. De transitiegerichte overheid
2. Gebiedsgerichte aanpak (gebiedsgericht werken)
3. Grond
4. Ruimtelijke inrichting (ruimtelijke ordening)
5. Eerlijke prijzen (verdienvermogen)

Voor deze thema's hebben we de rol van de provincie uitgediept middels interviews en integrale sessies met betrokkenen uit verschillende afdelingen (zie Appendix A voor een overzicht). De resultaten, in de vorm van uitdagingen en adviezen, staan beschreven in Hoofdstukken 2 t/m 5. Omdat het thema 'de transitiegerichte overheid' ook in de andere vier thema's centraal staat behandelen we het niet als apart hoofdstuk maar komt het door het gehele rapport terug, met expliciete aandacht voor deze rol in de integrale reflectie (Hoofdstuk 6).

2. Gebiedsgericht werken

Verskillende opgaven komen samen op het gebiedsniveau: klimaat, stikstof en biodiversiteit, water, etcetera. Elk gebied heeft zijn eigen signatuur, eigen landschap, eigen bodem. In het verkennen van oplossingsrichtingen lijkt het gebiedsniveau daarom de aangewezen schaalgrootte. Gebiedsgericht werken betekent ook werken *met* het gebied. Samen. Het gaat om de ondernemers, maatschappelijke organisaties, kennispartijen en overheden samen. Misschien daarom dat er in Zuid-Holland al in veel gebieden gewerkt wordt: Midden-Delfland, de Zuid-Westelijke Delta, de Alblasserwaard, noem maar op!

Maar nu, met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), dient zich een nieuwe generatie gebiedsprocessen aan, en staat er voor de rol van de overheid veel te gebeuren. Ten eerste is het NPLG qua insteek integraler dan voorgaande gebiedsprocessen. Natuurlijk gaat het programma over de huidige stikstofopgaven (biodiversiteit), maar de doelen van het NPLG gaan ook over klimaat, waterkwaliteit, en natuur en beheer van het landelijk gebied (Ministerie van LNV, Ministerie van I&W, en Ministerie van BZK, 2022).

Ten tweede is het proces niet vrijblijvend, het NPLG noemt het boeken van resultaten “onvermijdelijk.” Dat onderstreept het belang van de rol van de overheid, immers, dat is de enige partij die de middelen heeft om maatregelen af te dwingen met wet- en regelgeving.

Integraliteit en onvermijdelijkheid. Die maken samen ook dat zekerheden verworven in voorgaande gebiedsprocessen opnieuw op het spel staan, en deels tijdelijk zullen blijken. Hoe werken we in de toekomst verder?

In onze verkenning leren we voor de toekomst door naar het verleden te kijken. In dit hoofdstuk zetten we eerst een kader uiteen voor het beschouwen gebiedsprocessen. Vervolgens bespreken we lessen over en wenken voor de rol van de overheid in het NPLG.

Gebied?

Wat bedoelen we eigenlijk als we het hebben over gebiedsgericht werken? Alleen al het woord “gebied” kan heel verschillende dingen betekenen. Je kunt het bijvoorbeeld hebben over bestuurlijke gebieden, die onder één overheid vallen, zoals gemeenten, provincies en waterschappen.

Maar je kunt ook spreken over *typen* gebieden. Zoals in Zuid-Holland bijvoorbeeld de veenweiden, de Zuid-Hollandse eilanden, de duin- en bollenstreek en het Westland-Oostland. Die typen hebben specifieke fysiek-geografische kenmerken (bodemsoort, waterhuishouding). En in Zuid-Holland vallen ze grofweg ook samen met specifieke soorten landbouw (bijvoorbeeld akkerbouw op de eilanden, melkveehouderij in de veenweiden).

En dat zijn er nog de gebieden waarmee bewoners zich identificeren. Zo zijn er misschien weinig mensen die zeggen dat ze uit het Groene Hart komen, en veel meer die zich identificeren met de Hoekse Waard, of Goeree. Je kunt gebieden dus ook karakteriseren aan de hand van een sociaal-culturele identiteit.

In de verkenning hebben we gezocht naar gebieden met een herkenbare sociaal-culturele identiteit, relatief homogene fysiek-geografische kenmerken, en een dominant type landbouw. Zonder uitpuittend of al te precies te willen zijn, zou je dan bijvoorbeeld de volgende gebieden kunnen onderscheiden:

- Veenweiden: Krimpenerwaard, Alblasserwaard, Nieuwkoop, Midden-Delfland, Delfgauw, en Kagerplassen/ Roelofarendsveen/ Aarlanderveen
- Zuid-Westelijke Delta: Hoekse Waard, Voorne-Putten, Goeree en Flakkee
- Glastuinbouw: Westland en Oostland
- Duin- en bollenstreek
- Boskoop

Maar de kritische lezer zal, na het zien van deze lijst, ook vinden dat gebieden altijd kleiner of groter kunnen, en dat het vinden van het “juiste” gebied de eerste uitdaging is van gebiedsgericht werken.

Uitdaging: Gebiedsproces

Met een gebiedsproces bedoelen we eerst een sociaal proces, waarin verschillende partijen met verschillende rollen en belangen in het gebied bijeen komen. Klassieke rollen die in dit opzicht vaak genoemd worden zijn overheden, kennisinstellingen, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Vanuit transitiekundig perspectief wordt daaraan vaak toegevoegd dat pioniers (partijen die voorlopen qua denken en doen) een andere rol hebben dan gevestigde partijen. Een gebiedsproces veronderstelt een reeks van ontmoetingen tussen uiteenlopende partijen die samenwerking zoeken en elkaar nodig hebben.

Maar ontmoetingen alleen maken nog geen gebiedsproces. Aanleiding voor een gebiedsproces is als verschillende partijen tegen een vraagstuk aanlopen dat ze alleen niet kunnen oplossen. Een gebiedsopgave. In Midden-Delfland was dat bijvoorbeeld de vraag: hoe kunnen we het landschap openhouden en behoeden voor de toenemende stedelijke druk vanuit Delft, Rotterdam en Den Haag?

Bij een gebiedsproces hoort dus een *gebiedsopgave*. In het NPLG is de opgave om binnen gebiedsgrenzen ervoor te zorgen dat waterkwaliteit, bodemkwaliteit en biodiversiteit verbeteren, en dat klimaat-emissies eindigen. Maar voor elk gebied zal die opgave andere uitdagingen en kansen opleveren. Daarbij veronderstelt een opgave dat er ten minste beloftevolle oplossingsrichtingen bestaan - toekomstperspectief - en dat een succesvol gebiedsproces betekent dat de betrokken partijen onderwijl tot oplossingen en afspraken komen die ervoor zorgen dat gewenste oplossingen ook daadwerkelijk geïmplementeerd worden en *kunnen* worden. Institutionaliseren. De inhoud van een gebiedsproces kan in kaart worden gebracht aan de hand van drie vragen:

- Wat is de gebiedsopgave?
- Wat is het toekomstperspectief/ zijn de oplossingsrichtingen?
- Hoe worden de oplossingen geïnstitutionaliseerd (denk aan onderlinge, bindende afspraken en wet- en regelgeving)?

Daarnaast roept een gebiedsproces de vraag op naar *sturing*. Die vraag gaat over de proceskenmerken:

- Welke stappen en mijlpalen worden er verondersteld in een gebiedsproces?
- In hoeverre is het mogelijk om deelname ook institutioneel te borgen?
- Welke partijen zijn er nodig en welke rol krijgen ze?

Om te kunnen leren over gebiedsgericht werken hebben we allereerst naar wat ervaringen uit het verleden gekeken. Daarbij hebben we vrij uitgebreid geput uit een analyse van gebiedsprocessen in Midden-Delfland, omdat we daar zelf konden deelnemen aan een gebiedsproces. Op uitnodiging van Provincie Zuid-Holland hebben we deelgenomen aan een drietal bijeenkomsten onder de noemer “Atelier natuurinclusieve landbouw.” Daarnaast hebben we kunnen putten uit documenten en eigen ervaringen in de Alblasserwaard, en eigen ervaringen in de Zuid-Westelijke Delta.

Adviezen met het oog op het NPLG

Het NPLG is qua insteek – bodem, water, klimaat, biodiversiteit – integraler dan voorgaande gebiedsprocessen. Daarnaast is het proces niet vrijblijvend (“onvermijdelijk”). Dat maakt ook dat zekerheden verworven in voorgaande gebiedsprocessen opnieuw op het spel staan, en deels tijdelijk zullen blijken. Welke adviezen ontleen we aan het verleden?

1. **Neem integraliteit van het vraagstuk als startpunt.** Het is zeer waarschijnlijk nodig om duidelijkheid te bieden in de context van het NPLG – wat is precies de opgave, wat staat er opnieuw op het spel? Gebiedsprocessen uit het verleden kunnen een lange schaduw vooruitwerpen, terwijl het goed kan dat die een minder integrale opgave als uitgangspunt hebben gehad. Waak voor een gebiedsvisie die bijvoorbeeld alleen op landschapsbehoud gebaseerd is (en houd rekening met bijvoorbeeld bestaande beschermingscategorieën vanuit de Ruimtelijke Ordening die een belemmering kunnen vormen voor nodige verandering).

Het ligt in de rede dat gebiedsprocessen in het kader van het NPLG tot heroverwegingen kunnen leiden van afspraken en verworvenheden uit verleden gebiedsprocessen. Ervaringen van beleidsmakers maken duidelijk dat toegeeflijkheid in verleden processen het moeilijk maakt om bij het NPLG van meet af duidelijke kaders te stellen. Daarom vergt het NPLG ook bestuurlijk lef, om duidelijk te maken wat de uitgangspunten zijn bij het bepalen van de gebiedsopgave. Het kan daarbij helpen om de integrale opgave ook kwantitatief te operationaliseren voor het gebied.

2. Sluit aan bij de sociale dynamiek en de kwantitatieve kennis over het gebied.

Gebiedsprocessen beginnen niet vanuit het niets. In gebieden speelt al allerlei sociale dynamiek: bestaande netwerken, allianties op basis van religie, identiteit, gevoelens van verlies, machtsverhoudingen, enzovoorts. Deze dynamiek kan gebiedsprocessen zowel positief als negatief beïnvloeden. Bijvoorbeeld, als de provincie een religieuze groep boeren weet aan te spreken op hun verantwoordelijkheidsgevoel en 'rentmeesterschap' over het land dat zij beheren, worden natuurinclusieve en andere innovatieve vormen van landbouw vanzelfsprekender. Maar ook vice versa: als de provincie de dynamiek in gebieden niet goed aanvoelt, kunnen groepen boeren zich verenigen op basis van verzet, waardoor samenwerking en innovatie moeizaam van de grond komt. Houd daarom ten minste rekening met bestaande dynamiek, en sluit er waar mogelijk ook op aan.

Daarnaast is over veel gebieden ook al veel kwantitatieve kennis voorhanden, over bijvoorbeeld bedrijfstypes, kavels, aantallen bedrijven, leeftijd van de boeren, overnames, enzovoorts. Het verzamelen van kwantitatieve gegevens verschaft ook inzicht in mogelijke knelpunten en aanknopingspunten.

3. Houd rekening met onzekerheid en meerdere visies en oplossingen. Hoe helder de kaders van het NPLG ook mogen zijn, datzelfde geldt vaak veel minder voor hoe de gebiedsopgave wordt gezien. Vaak lijken er ook meerdere opvattingen te bestaan over gebiedsopgaven in kwantitatieve zin, bijvoorbeeld over hoeveel boeren het precies gaat, hoeveel hectare ze precies betreft. Daarbij, de ambitie tot een integrale benadering zorgt ook

voor een toename van complexiteit en onzekerheid. Neem bijvoorbeeld gebiedsprocessen in de Zuid-Hollandse veenweiden. De dominante positie van de melkveehouderij daar kan prima samengaan met maatregelen ter bevordering van de biodiversiteit. Die positie wordt echter uitermate onzeker als lange termijn-vraagstukken rond klimaat en water worden meegenomen: kan melkveehouderij wel samengaan met de hoge grondwaterspiegel die nodig is om klimaat-emissies uit veenweiden tegen te gaan?

Voor wat betreft het gebiedsproces:

- Dwing niet snel consensus af, en maak ruimte voor meerdere visies en oplossingen. Laat integraliteit vóór consensus gaan.
- Hanteer een lerende aanpak bij onzekerheden en ontwikkeluitdagingen, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid van bodemstijging in combinatie met melkveehouderij, of de ontwikkeling van de markt voor bouwmaterialen op basis van lisdodde.
- Wees eerlijk over het verleden – eerder verworven zekerheden zijn altijd tijdelijk, en zeker als een vraagstuk nu integraler wordt aangevlogen dan vroeger.

4. Zorg voor institutionele borging van het resultaat. De onvermijdelijkheid van het NPLG vergt dat het gebiedsproces uiteindelijk tot concrete, afdwingbare resultaten moeten leiden. Dat heeft gevolgen voor de inhoud. Uiteindelijk moeten alle partijen bijdragen aan het resultaat. De boeren door met hun businessmodellen en ondernemerschap de opgave op te lossen, en de overheden, boeren en andere gebiedspartijen samen door op ondernemende manier voor het verdienvermogen voor de toekomst te zorgen. Een gebiedsproces moet dus mede tot een governance voor de toekomst leiden, waarbij alle betrokken partijen een rol hebben in het realiseren van de opgaven:

- Zorg voor instrumenten waarmee je die betrokkenheid kunt afdwingen (zoals ont-eigening, grondinstrument, ruilverkaveling, vergunning ontnemen); En
- Ontdoe deelname aan het proces zelf van vrijblijvendheid – institutionele borging geldt zowel voor het systeem van de toekomst als voor het gebiedsproces daarnaartoe.

Hierbij merken we op dat we meermaals hebben gevonden dat bestaand instrumentarium (denk aan regiodeals, aanwijzing tot bijzonder provinciaal landschap, gebiedsarrangementen, borging in bestaande Ruimtelijke Ordening) in verleden gebiedsprocessen zelden benut zijn voor dwingende sturing. Soms gaat het dus niet om het ontwikkelen van nieuw instrumentarium, maar om het inzetten van bestaand instrumentarium.

5. **Als het resultaat niet vrijblijvend kan zijn, zorg dan ook borging voor deelname aan het proces.** In gesprekken met de Provincie hebben ambtenaren het idee genoemd om deelname aan gebiedsprocessen vast te leggen in een instapcontract. Zo'n instapcontract zou een goede stap zijn voor institutionele borging van deelname.
6. **Spanning tussen dwang en vrijblijvendheid.** Gebiedsprocessen blijven ook een kwestie van balanceren. Uit onze gesprekken kwam meermaals de spanning naar voren tussen vrijwilligheid en harde sturing/ dwang als probleem in gebiedsprocessen. Het ging dan voornamelijk over gebrek aan vertrouwen in de provincie, nep-participatie als doelen van tevoren vaststonden, gebrek aan gevoel van eigenaarschap. Anderzijds kwam er ook een signaal dat er in gebiedsprocessen een duidelijker signaal van de provincie moet komen wat een gewenste toekomst is.

Bij de eerdere vier punten gaat het dus om het vinden van de juiste balans, tussen enerzijds het stellen van duidelijke kaders en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de zin van de doelen van het NPLG, en anderzijds het geven van ruimte voor de eigen gebiedsopgave en mogelijke oplossingsrichtingen. Eén en ander duidt ook op het belang van sociale dynamieken: wie wordt uitgenodigd? En met welke rol? Wie krijgt een podium? Welke leiders horen erbij? Wie faciliteert? En geniet de facilitator voldoende vertrouwen van de deelnemers?

3. Grond in transitie

In een transitie naar een duurzaam voedselsysteem liggen er meerdere opgaven in het landelijk gebied die allemaal te maken hebben met grond: biodiversiteit, natuur, landbouw, stikstof, waterberging, klimaat, bodemdaling, een vitaal platteland, etcetera. Wat dat betreft heeft “grond” een vreemde positie: enerzijds is het, als instrument, puur een middel, en anderzijds is grond in de praktijk juist ook de plek waar allerlei opgaven op gebied van onder meer landbouw, water en natuur samen komen. Het ligt dus voor de hand dat grond een belangrijke rol speelt in integraal voedselbeleid.

De huidige hoge grondprijzen verhouden zich slecht tot de opbrengstwaarde van grond, met als gevolg een aantal belemmeringen voor de transitie. Door de hoge prijzen moet de opbrengstwaarde van de grond hoog blijven, waardoor omschakeling naar meer duurzame vormen van landbouw moeilijk is – deze vormen kunnen, zeker in eerste instantie, minder productie opleveren. Ten tweede is omschakelen naar natuurinclusieve vormen van landbouw moeilijk, omdat het verschil tussen de grondprijzen van landbouw en natuur hoog is. Een deel van het land gebruiken als natuurontwikkeling geeft daardoor een flink verlies in kapitaal. Ten derde is toegang tot grond voor nieuwe boeren moeilijk. Zij moeten hoge leningen aangaan om de grond te kunnen kopen, maar die leningen worden vaak alleen verstrekt bij ‘bekende’ businessmodellen, en niet aan transformatieve businessmodellen.

De huidige grondmarkt is dus een belemmering voor transitie. Maar grondbeleid en grondinstrumenten zijn tegelijkertijd een kans voor de provincie om transitie te ondersteunen. De provincie heeft anno mei 2022 ongeveer 3000 hectare aan landbouwgrond veel grond in eigendom, en heeft daarmee een kans om deze grond strategisch in te zetten voor verschillende doelen. En er bestaat inderdaad ook een kader voor opgabegericht grondbeleid. Daarin wordt duidelijk aangegeven dat het grond-instrumentarium zich leent voor koppeling met opgaven, en dat dat ook de bedoeling is van grondbeleid. Grondbeleid, en grond als instrument, haakt in op andere lopende beleidsprocessen, zoals de opgave om het Natuur Netwerk

Nederland (NNN) uit te breiden en speelt ook een grote rol in het Nationaal Plan Landelijk Gebied (NPLG).

Uitdagingen

De grootste uitdaging om grond in te zetten voor een integraal duurzaam voedselbeleid is om de verschillende opgaven goed te integreren. Uit gesprekken met ambtenaren zien wij twee hoofdoorzaken: rolverdeling grondzaken en landbouw, en beleids-technische zaken.

Rolverdeling grondzaken en landbouw/ biodiversiteit

Uit gesprekken wordt duidelijk dat het nog zoeken is naar een concrete manier om opgabegericht te werken. Een ervaring vanuit grondzaken is bijvoorbeeld dat grondzaken zelf niet goed weet hoe om te gaan met opgaven rond stikstof, bodemdaling en klimaat-emissies, omdat grondzaken daar zelf geen kader voor heeft, en vanuit landbouw een kader ontbreekt. Hierdoor heeft afdeling grondzaken op een aantal punten moeten improviseren, maar ze heeft een ongemakkelijk gevoel bij ‘zelf beleid maken’. Een betrokken ambtenaar: “Als privaatrechtelijke partij is het lastig om op beleid voor te lopen en boeren onder druk te zetten om op eigen gronden dingen te doen, terwijl daar op provinciale gronden nog geen eisen voor zijn. Dus we doen nu een *light*versie in afwachting van de politiek en gebiedsvisie.” Er is behoefte aan beleid vanuit landbouw, zodat de rijke, eigen kennis over het juridisch instrumentarium meer richting kan krijgen.

Vanuit de afdeling natuur is er meer sturend beleid (aanleg NNN), wat grondzaken (zolang het binnen de wet kan) uitvoert. Er zijn veel overeenkomsten tussen de opgaven natuur, landbouw en biodiversiteit; overal wil je het grondgebruik duurzamer maken en in veel gebieden ontstaat er een mix tussen landbouw en natuur: landbouwgebied buiten NNN waar we doelen willen verbeteren. In de kern gaat het in beide gevallen om het realiseren van een doelmatige vorm van beheer.

Tegelijkertijd valt op dat er beleidsmatig en qua samenwerking veel verschil is tussen de aanleg van natuur en de realisering van duurzame landbouw en de verbetering van biodiversiteit. Dat komt deels omdat de juridische, politieke en financiële werkelijkheid anders zijn: de aanleg van natuur is juridisch helderder, heeft meer budget, en is gekoppeld aan een duidelijke kwantitatieve KPI, namelijk de realisatie van een concreet aantal hectaren natuur. Dat lijkt de kracht van een verifieerbare, gekwantificeerde doelstelling – dan gaat iedereen rennen. Bij landbouw ligt de problematiek breder; het gaat niet over een aantal hectaren dat overgaat naar “duurzaam”, omdat er niet een duidelijk beeld is van wat duurzame landbouw inhoudt. Sterker nog, in de praktijk bestaan daarover, ook in Zuid-Holland, een aantal kwalitatief verschillende beelden. Daarnaast gaat het ook over het benodigde verdienvermogen – dat ligt politiek gevoelig omdat er nu nog sprake is van onvoldoende verdienvermogen voor bijvoorbeeld regeneratieve landbouw, of natuurinclusieve landbouw.

Zou je niet een heldere doelstelling kunnen maken? Een percentage natuur-inclusief, behoud areaal voor biodiversiteit, of iets dergelijks? Met andere woorden – een mogelijke aanvliegroute voor het toepassen van het grond-instrumentarium voor de doelen van de landbouw is om te leren van hoe dat instrumentarium nu wordt toegepast voor het bereiken van natuurdoelen.

Aan de andere kant is de opgave ook anders voor landbouw. De opgave is breder, kan niet worden uitgedrukt in hectaren zoals dat bij natuur kan, en in gebiedsprocessen kun je nu geen harde doelen stellen omdat dit zou leiden tot trekkers op het Malieveld. Vanuit dit perspectief is een andere aanvliegroute vereist, namelijk het leren van hoe er al wordt geëxperimenteerd met het grond-instrumentarium, en of we daar ook breder toepasbare strategieën uit kunnen destilleren.

Adviezen: waar liggen kansen om grond integraler in te zetten?

Transitiegericht beleidsinstrumentarium)

Om grondbeleid en grond-instrumenten transitiegericht te maken zien we twee aanvliegroutes, die tegelijk bevlogen zouden moeten worden. Ten eerste een langetermijn ‘hoge’ route waarin er in het kader van het NPLG:

- a. Harde en verifieerbare doelen worden gesteld aan landbouw als duidelijk kader voor grondbeleid; en tegelijkertijd
- b. Er een wettelijke landinrichting komt die kaders biedt voor verschillende mengvormen van landbouw en natuur: landschapsgronden waar verschillende doelen worden samengebracht en waarbij er geen harde grens is tussen NNN en landbouw. Deze gronden kunnen dan afgewaardeerd worden (zie ook Hoofdstuk 4: Ruimtelijke Ordening).

Grondzaken moet meegenomen worden in het maken van het beleid op deze terreinen, enerzijds om te toetsen wat haalbaar en wettelijk is, en anderzijds om de kennis van grondzaken over wet- en regelgeving te benutten.

Aangezien dit nog een aantal jaren op zich kan laten wachten, is er tegelijkertijd ook een tweede route ‘van onderop’ waarin er vanuit het huidige instrumentarium geëxperimenteerd kan worden om grondgebruik duurzamer en integraal in te zetten. In wezen zet je dan grondinstrumenten in zonder de doelen heel concreet te maken. Er zijn drie ontwikkelrichtingen:

Grond verpachten met duurzame voorwaarden

De provincie kan grond opkopen of ruilen en inzetten voor doelen zoals stikstof, natuur, en biodiversiteit, door pachtvoorwaarden te stellen voor duurzaam landgebruik. Dit mechanisme gebruikt de provincie nu vooral voor de aanleg van NNN. In de Krimpenerwaard, bijvoorbeeld, heeft de provincie grond aangewezen binnen het NNN. Deze grond wordt dan voor natuur ingezet en verpacht voor minder geld. In andere gebieden, zoals Nieuwkoop, verpacht de provincie nu grond voor landbouw, maar met beperkingen.

Ook heeft de provincie al geëxperimenteerd met pachtvoorwaarden voor natuurinclusieve landbouw, in het land van Rhoon. De prijs van de pacht wordt dan bepaald naar functie en naar beperkingen van de grond. Dit is een opstapje naar pachtvoorwaarden die ruimte geven voor meerdere opgaven: natuur, biodiversiteit, regeneratieve landbouw, bodemstijging, etcetera, waardoor grond breder en integraler ingezet kan worden.

Het is nog nog moeilijk om te pachten aan pionierende boeren. Daar zouden dan nieuwe regels voor moeten komen. Voorwaarden voor pacht is dat diegene al agrariër is, en dat de grond gewoon op de markt komt. De provincie kan geen voorkeur geven aan een biologische boer of aan bijvoorbeeld een Herenboerenboerderij. Een manier om te experimenteren is om een voorbeeldbedrijf te stichten samen met een pionier, waar meerdere opgaven tegelijk worden gerealiseerd. Dit heeft een uitstralende werking en kan bijvoorbeeld in de Krimpenerwaard, omdat daar veel provinciegrond ligt.

Ecosysteemdiensten belonen

Op dit moment is er nog geen mogelijkheid om agrariërs direct te betalen voor de ecosysteemdiensten die zij leveren, zoals CO₂ opslag, bodemstijging, biodiversiteitsherstel, etcetera, vanwege het risico op staatssteun. Wel zijn er creatieve manieren te vinden om agrariërs te belonen voor duurzaam landgebruik. Als het gaat om ecosysteemdiensten op de grond van de provincie, kun je agrariërs soms belonen via korting op pacht. Of bijvoorbeeld door een mestvergister of composthoop te creëren op een stuk grond dat de provincie toch al heeft. Door zoiets coöperatief op te zetten en te koppelen aan een gebiedsproces, neem je naast ecologische waarden ook sociale waarden mee. Een ander idee om duurzame pachters te belonen is om tijdelijk grond in bezit houden met de afspraak dat zij op termijn deze grond zouden kunnen kopen. Dit is nu lastig, want het is in strijd met kernwaarden van grondnota, zoals de waarde dat aankoop en verkoop van grond marktconform en transparant te geschieden (al mag hier voor specifieke opgaven van worden afgeweken).

Ook op grond van agrariërs zelf kun je ecosysteemdiensten aanjagen. In de krimpenerwaard bijvoorbeeld, gaan boeren op eigen grond natuur realiseren. Die eigen grond wordt minder waard en daar krijgen ze een vergoeding voor. Omdat je op natuurgronden minder kunt produceren krijgen ze extra pacht gronden. Die eigen grond moet dan binnen de NNN liggen.

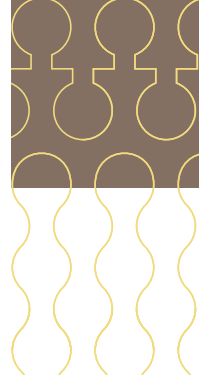
Partner worden in het opzetten van een grondfonds

Als er strategische grondposities vrijkomen, kan het handig zijn voor de provincie om snel middelen ter beschikking te hebben om deze grond te kunnen opkopen en in te zetten voor de verschillende opgaven. Alleen, grond is duur, en er zijn ook groepen die huiverig zijn voor te veel provinciaal grondbezit. Als alternatief kan de provincie samenwerking zoeken met grondfondsen (bijvoorbeeld Land van Ons): die fondsen kan de provincie ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van subsidies. Of door partner te worden in een grondfonds. Die samenwerking is er nu nog niet. Via een grondfonds kan de provincie pioniers misschien meer ruimte bieden dan zelfstandig, omdat grondfondsen een duidelijke voorkeur mogen uitspreken voor wie de grond pacht en dit niet alleen aan marktprincipes hoeft over te laten. Het ondersteunen van deze pionierende boeren geeft de provincie uitstraling en biedt hoop richting Rijk en andere provincies.

Dwarsverbanden tussen afdelingen

Er is sprake van wederzijdse onbekendheid bij landbouw en grondzaken: de mensen van landbouw kunnen nog veel leren over de praktijk van het grond-instrumentarium en ook de randvoorwaarden en kernwaarden. Grondzaken interpreteert nu nog zelf een aantal landbouw-gerelateerde beleidsdoelen, maar zou die veel liever van landbouw zelf vernemen. Verder werken betekent dan ook idealiter *samenwerken* – het gaat niet alleen om de inhoud, maar ook om het interne sociale proces. Een kansrijke eerste stap zou bijvoorbeeld kunnen zijn om met vertegenwoordigers van landbouw en grondzaken naar een specifiek gebied te kijken van hoe grondzaken haar instrumentarium heeft opgehangen aan landbouw doelen, en daar samen van leren. Daarnaast zouden verschillende afdelingen meer getraind kunnen worden in het integraal kijken, door 'raakvlakmanagers' in te stellen die raakvlakken tussen opgaven in kaart brengen (of door dit deel te maken van ieders werk). Een tool zoals een beslisboom zou hierbij ook kunnen helpen, door verschillende opties visueel in kaart te brengen afhankelijk van vragen over eigenaarschap en karakteristieken van het gebied.

4. Ruimtelijke ordening



Binnen Ruimtelijke Ordening (RO) komen visie, ontwerp en wet- en regelgeving samen. Het goed inzetten hiervan, de kracht van RO en de instrumenten onder RO, kunnen een belangrijke rol spelen in de transitie naar een duurzaam voedsel- en landbouwsysteem in de Provincie Zuid-Holland. Met deze elementen heeft RO zowel een behoudende als transformerende kracht. De afgelopen jaren is RO vooral ingezet om het huidige (cultuur)landschap te behouden - in veel gebieden op basis van een sterk beeld van hoe polders eruit horen te zien. Maar we zien ook voorbeelden en kansen om RO ten gunste van een duurzame transitie in de landbouw in te zetten.

Ruimtelijke ordening houdt zich niet alleen bezig met landbouw, maar met inpassing van alle ruimtelijk opgaven - denk bijvoorbeeld aan woningbouw of natuur. Binnen RO zijn de structuurvisie, het bestemmingsplan/inpassingsplan, de provinciale verordening en het voorbereidingsbesluit gebruikelijke instrumenten. Hiermee kunnen gemeenten en provincies via RO de functie of gewenste functie in een gebied of specifiek stuk grond vastleggen. Provincies hielden zich voornamelijk bezig met het landschapsbeleid, maar kregen de afgelopen jaren (in samenspel met het Rijk en de gemeenten) een steeds grotere rol in ruimtelijke opgaven die afstemming of samenwerking vragen tussen verschillende overheidslagen. Ook voor voedsel en landbouw geldt dat provincie en gemeente een rol spelen in het institutioneel vastleggen van de bestemming of functie van een gebied, het verlenen van vergunningen voor activiteiten in de gebieden en de vertaling van (verduurzamings)doelstellingen in visies en plannen.

In de stappen van visie/ doelstellingen via ontwerp tot institutionele instrumenten liggen veel mogelijkheden om RO in te zetten als sturend of regulerend instrument binnen de voedseltransitie. Daarnaast biedt het RO-instrumentarium de mogelijkheid om regionaal regie te nemen en verschillende opgaven te integreren en af te wegen en deze regionale visies

te vertalen in gebiedsspecifieke verordeningen en bestemmingsplannen.

Toch concludeerden we in 2021 dat ruimtelijke ordening nu juist vaak belemmerend werkt voor transformatieve praktijken. Deze belemmeringen zijn op twee niveaus zichtbaar.

- Ruimtelijke bestemmingen zijn vaak historisch bepaald, niet integraal en niet beredeneerd vanuit duurzaamheidsopgaven of -doelen. Daarnaast zijn de bestemmingen vaak vrij rigide daardoor zijn er weinig tussenvormen mogelijk. Zeker bestemmingen die landbouw en natuur combineren of een divers verdienmodel hebben worden steeds relevanter gezien de verduurzamingsopgaven, maar hier is nog geen ruimtelijke bestemming voor.
- Naast de bovengenoemde bestemmingen is overige wet- en regelgeving vaak gericht op het behouden van het droombeeld van een polder. Hierdoor wordt het huidige onduurzame gebruik en beheer van de polder in stand gehouden en worden vernieuwende praktijken belemmerd.

Om deze belemmeringen weg te nemen is het belangrijk dat we begrijpen welke uitdagingen er spelen bij RO in relatie tot de voedseltransitie en welke kansen er liggen.

Uitdagingen

Del uitdagingen die de transitie gerichtheid van RO beïnvloeden zijn grofweg te verdelen in a) uitdagingen door de complexiteit van de ruimtelijke puzzel, b) uitdagingen in het werken over verschillende overheidslagen, en c) de afstand tussen provinciale doelstellingen, het RO-beleid en de uitvoering van RO.

Complexiteit van de ruimtelijke puzzel

Verduurzaming van de landbouw is niet de enige opgave waar RO mee te maken heeft. RO op Provinciaal niveau heeft een rol in een toenemend aantal opgaven - denk aan woningbouw of aan de energietransitie. De schaarste aan fysieke ruimte

maakt dat er gezocht moet worden naar mogelijkheden om de opgaven te combineren of dat er afwegingen tussen de opgaven gemaakt moeten worden.

Daarnaast zijn de opgaven die spelen heel verschillend in schaalgrootte en termijn. Dit zorgt voor een pijnlijke mismatch tussen processen voor de kortere termijn en ontwikkelingen die over een langere termijn spelen. Zo kun je je afvragen of het wenselijk is om een uitgebreide ruimtelijke visie te ontwikkelen voor een gebied waar op termijn zeespiegelstijging of droogte bepalend zullen worden voor veel van de beoogde functies in het gebied. Maar het incorporeren van deze ontwikkelingen in het afstemmen tussen opgaven voor een gebied is zowel kennis van de ontwikkelingen nodig als bestuurlijke besluitvorming voor de langere termijn voor de gehele regio.

De verschillende opgaven en ruimtelijke programma's lopen niet simultaan; dat maakt het koppelen, afstemmen en afwegen lastig. Zo zijn er bij bepaalde opgaven al toezeggingen gedaan (het bouwen van woningen bijvoorbeeld) die vanuit het perspectief van een andere opgave onwenselijk zijn (het ontwikkelen van natuur). De complexiteit van de ruimtelijke puzzel en de vele partijen en belangen die ermee gemoeid zijn kunnen ervoor zorgen dat ambtenaren (en bestuurders) geneigd zijn om de uitdagingen te versimpelen en niet integraal naar de verschillende opgaven te kijken.

Werken over verschillende overheidslagen

Ruimtelijke ordening heeft bij veel van de opgaven, inclusief voedsel en landbouw, te maken met verschillende overheidslagen. Enerzijds speelt de provincie bij veel programma's een rol in het vertalen en implementeren van landelijk beleid, denk bij landbouw aan het NPLG of, een voorbeeld van een ander domein is het programma Woningbouw. Dit gaat om programma's waar het Rijk doelen en richtingen aangeeft, maar de Provincie geschikter is om zowel dicht bij de praktijk aan implementatie te werken, als op voldoende grote schaal opereert om regionaal regie te houden. Bij dit laatste gaat het vaak om de balans vinden tussen het behalen van de doelen en de belangen vanuit verschillende gebieden.

Bij die verschillende gebieden loopt de provincie vaak tegen uitdagingen met gemeenten aan. Gemeenten kunnen belangen hebben die conflicteren met het provinciale beleid.

Of belangen die op regionaal niveau niet verenigbaar zijn tussen gemeenten.

Afstand tussen doelen, beleid en uitvoering

RO valt, grofweg, in drie lagen te verdelen: doelen, beleid en uitvoering. De afstand tussen deze lagen zorgt ervoor dat de het al dan niet verstrekken van vergunningen in de uitvoering niet altijd overeenkomt met de doelen. Zo kan de Provincie als doel hebben om de landbouw te verduurzamen, maar krijgt, door verordeningen of bestemmingsplannen, een bedrijf met duurzame plannen toch geen vergunning. Zie het voorbeeld hieronder.

In botsing met de RO-kaders

Samen met Stichting Voedsel families hebben we een gesprek gevoerd met een Zuid-Hollandse melkveehouder met grote plannen voor een duurzamere bedrijfsvoering. De ondernemer in kwestie maakt kaas van eigen melk, wil meer kruidenrijk grasland, geeft weidevogelbeheer ruim baan, en overweegt methoden zoals "strip grazing", die naar verluidt ook positief bijdragen aan biodiversiteit.

Om het verdienmodel rond te krijgen is een verbouwing aan de stal nodig, en wil hij een vergaderruimte verhuren. Uit het gesprek leren we dat het Provinciale kader ter voorkoming van permanente bebouwing dit onmogelijk maakt (wat ook aangeeft dat de formulering van dit kader kennelijk haar doel voorbij schiet, immers, een vergaderruimte is geen overnachtingsplek). Maar het bedrijf heeft wel recht op het uitbaten van een Bed & Breakfast. De ambtenaar gebruikt daarom die laatste regel het uitbaten van een vergaderruimte de vergunnen. Het is mooi dat ambtenaren meezoeken naar het mogelijk maken van verduurzaming. Tegelijkertijd illustreert het voorbeeld hoe disfunctioneel de RO-kaders kunnen zijn.

Ambtenaren die aan het beleid werken en ambtenaren die plannen toetsen aan bestemmingsplannen en verordeningen zijn gescheiden werelden. Ambtenaren aan de uitvoerende kant zoeken vaak naar een flexibele interpretatie van het beleid, om zo toch maatwerk te kunnen bieden. Maar, de toenemende vraag naar maatwerk en de toenemende mate van complexiteit van zowel de aanvragen als het beleid laten de noodzaak voor herijking en nauwere samenwerking tussen beleid en uitvoering zien.

Adviezen

RO inzetten voor verandering vraagt een andere mindset en een ander perspectief op de instrumenten binnen RO. Het gaat dan niet om het eenmalig aanpassen van de visies, verordeningen en bestemmingsplannen - om daarmee ongewenste praktijken af te bouwen en duurzame praktijken ruimte te geven. Maar er moet een cultuur en praktijk van reflexiviteit ontstaan voor continue kritische reflecties en aanpassingen van RO. Zo ontstaat er ruimte voor vragen als: *dienen de huidige verordeningen en structuurvisies de gewenste transitie nog wel? Zijn de RO-instrumenten voldoende beperkend voor ongewenste praktijken? Hebben we nieuwe kennis opgedaan of zijn er innovaties die onvoldoende ondersteund worden?*

Dit zal betekenen dat het RO-instrumentarium in ontwikkeling blijft. Een van suggesties die nu al vaak gedaan wordt is om een bestemmingscategorie toe te voegen - de landschapsgrond, een tussenvorm van landbouw en natuur. Dit zou een bestemming zijn die het extensiveren van de landbouw bevordert. De provincie kan met dit soort ontwikkelingen experimenteren en al lerend geschikte RO-instrumenten ontwikkelen.

Er zit een spanning in enerzijds maatwerk willen bieden voor de continu vernieuwende praktijk, maar anderzijds RO zo inrichten o schaalbaarheid. Omdat de transitieopgave, en de fase van de transitie vraagt om versnelling en schaalbaarheid is een adaptieve werkwijze nodig. In deze werkwijze leert de provincie van pionierende casussen waar maatwerk nodig is om beleid dusdanig aan te passen - zonder de gewenste kaders en doelen te veranderen.

5. Verdienvermogen

Het thema “verdienvermogen” staat sinds de afgelopen paar jaar nadrukkelijk in de belangstelling. In ons eerdere onderzoek kwam bijvoorbeeld het thema “Eerlijke prijzen” als vraagstuk naar voren. Eerlijk belonen - dus verdienvermogen vergroten van duurzame boeren - is daar een belangrijk onderdeel van.

Ook de visie op Kringlooplandbouw van het Ministerie van LNV roept de vraag op naar verdienvermogen van duurzame landbouw (Ministerie van LNV, 2018). De titel van één van de eerste publicaties over verdienvermogen sprak boekdelen: boeren kunnen niet groen doen als ze rood staan (Maij et al., 2019). Met andere woorden - duurzame landbouw moet niet alleen bestaan uit duurzame voordelen ten opzichte van gangbaar, ze moet ook economisch concurrerend zijn met gangbaar, om aantrekkelijk te worden voor de ondernemer.

Een kernvraag voor de Provincie is hoe het verdienvermogen van de landbouw zich, naar verwachting, autonoom zou ontwikkelen, en welke ontwikkeling vanuit PZH-beleidsvraagstukken, bijvoorbeeld het NPLG, wenselijk is. En hoe de Provincie die ontwikkeling eventueel kan beïnvloeden.

Drie sleutels voor verdienvermogen

Wat bedoelen we met verdienvermogen, en hoe kunnen we verdienvermogen versterken? De term verdienvermogen verbinden we allereerst met het businessmodel. Naarmate een bedrijf bijvoorbeeld efficiënter kan produceren, kosten kan besparen, of beter de consument aanspreken, zal het ook een beter verdienvermogen hebben. De eerste sleutel voor het verbeteren van verdienvermogen ligt dan ook op het bedrijf (het boerenerf, de tuin). Verdienvermogen speelt niet alleen op bedrijfsniveau, maar ook op ketenniveau. Vergelijk bijvoorbeeld de gangbare productieketen met de vele initiatieven om met een ketenstrategie een meerwaarde naar de markt te brengen: Kipster doet dat met Lidl, om de duurzaamste eieren zo te verkopen dat er ook verdienvermogen tegenover staat. In het klein doen burgers het met Herenboeren, door via de kortste keten te betalen voor een duurzame landbouwpraktijk. En Albert Heijn werkt met selecte producenten

samen vanwege hun businessmodel, en zet daar extra inkomsten tegenover. De tweede sleutel voor het verbeteren van verdienvermogen ligt in ketensamenwerking.

En verdienvermogen hangt ook af van de bredere context waarin het bedrijf verkeert. Dat geldt voor wet- en regelgeving, bijvoorbeeld met belastingen. Als er nu bijvoorbeeld een vleestax wordt ingevoerd, dan neemt het verdienvermogen van intensieve veehouderij waarschijnlijk af, bij gelijkblijvend businessmodel. En als overheden besluiten om bijvoorbeeld ecosysteemdiensten op boerenbedrijven te belonen, dan versterkt dat het verdienvermogen van natuurinclusieve landbouw. De derde sleutel voor het verbeteren van verdienvermogen ligt in de institutionele context van het bedrijf.

Uitdagingen

Hoe benut je de sleutels van verdienvermogen? Wie kan eraan draaien? En waar ligt de rol van de Provincie? Als het gaat om verdienvermogen via *de institutionele omgeving*, dan kan grondbeleid en grondprijs en het slim inzetten van RO bijdragen aan de financiële duurzaamheid van een bedrijf.

Ketensamenwerkingen

Maar er is ook een ander rol inname mogelijk, de provincie bijvoorbeeld leernetwerken vormen, waarbij verschillende ondernemers kennis en ervaringen uitwisselen, en waarbij eventuele experts ook advies kunnen geven. Deze netwerken zouden dan gericht moeten zijn op de gewenste businessmodellen. De polderpioniers en de Voedsel families zijn voorbeelden van dit soort netwerken.

Als het gaat om verdienvermogen via *ketensamenwerking*, dan worden bijvoorbeeld de rol van merken en ketendiensten genoemd, waarmee bijvoorbeeld ecosysteemdiensten op de markt worden gebracht en beloond door afnemers en consumenten. De groene cirkel “Tuin van Holland” is een vorm van ketensamenwerking ten bate van lokaal verdienvermogen, waarbij de Provincie een rol heeft door afnemers bij elkaar te brengen, en ook door bijvoorbeeld te handelen als launching customer.

Belonen van ecosysteemdiensten

Maar de provincie kan ook een directe rol spelen in het bekostigen van diensten, specifiek het belonen van ecosysteemdiensten: overheidsbijdragen aan bijvoorbeeld biodiversiteit en regeneratie van landbouwbodems. Hier liggen duidelijke kansen voor een vrij directe rol van Provincie Zuid-Holland, in samenwerking met bijvoorbeeld waterschappen en gemeenten.

Wat wordt er precies beloond? Via ketensamenwerking vindt beloning plaats via het product, zoals het belonen van biologische landbouw, waarbij het milieuvriendelijkere product gecertificeerd is, en beloond wordt door een prijsopslag. Een ander voorbeeld is de kringlooplandbouw in Midden-Delfland, waar FrieslandCampina duurzaamheidsprestaties beloont via een opslag op de melkprijs. Via de institutionele context is het minder duidelijk wat er precies wordt beloond. Zo zou een overheid ervoor kunnen kiezen om, bijvoorbeeld, lokale waterberging te belonen. Dan wordt de *dienst* beloond, en niet het product: een directe beloning voor een dienst, zoals nu bij het ANLB het geval is. In Brabant wordt geëxperimenteerd met een korting op hypotheekrente als beloning voor kringlooplandbouw.

Het is goed denkbaar dat er bij beloning via het product nog steeds een risico is op concurrentie tussen maatschappelijke doelen en publieke waarden enerzijds, en economische productiewaarde anderzijds. Dat is bij directe beloning van diensten niet het geval – de beloning van de dienst is geen prikkel voor meer productie. Tegelijkertijd bestaan er veel wettelijke beperkingen aan het toekennen van beloningen. We stippen een aantal aspecten aan, op basis van het werk van Baayen et al. (2022). Ten eerste kan beloning van duurzaamheidsinspanningen al snel gezien worden als staatssteun/ inbreuk op mededingingsrecht. Dan worden duurzaamheidsbeloningen voor de zekerheid beperkt tot daardoor gederfde inkomsten, maar daarmee genereren ze onvoldoende verdienvermogen om aantrekkelijk te zijn. Ten tweede - er bestaan wel verschillende kaders voor beloning van duurzaamheidsresultaten, zoals de ecoregeling binnen het GLB, met een marge van maximaal 20% van de gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Hogere steun heeft al snel het risico om aangemerkt te worden als staatssteun.

Gestapeld belonen is de praktijk waarbij meerdere publieke en private partijen betalen voor geleverde duurzaamheidsdiensten. Dat zou voor de boer het meest aantrekkelijk kunnen zijn, maar het betekent ook dat met elke partij afzonderlijk eigen afspraken moeten worden gemaakt en specifieke verantwoording gedaan. Een alternatieve insteek, “om financiële middelen uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en uit te geven via een Certificerende Instelling lijkt [...] in strijd met het Unierecht” (Baayen et al., p. 81). Het voert hier te ver om uitvoeriger op gestapeld belonen in te gaan. We volstaan met verwijzen naar Baayen et al. (2022) en de suggestie om een aantal juristen dit onderwerp nader te laten onderzoeken.

Adviezen

De invloed via de institutionele omgeving lijkt de aangewezen primaire insteek voor het versterken van verdienvermogen van overheidswege. Inventariseer daarom hoe de Provincie, samen met andere overheden, via beloning van ecosysteemdiensten kan bijdragen aan duurzame landbouw.

Daarnaast werpt onze verkenning nader licht op de indirecte Provinciale invloed op verdienvermogen. Het verdient aanbeveling om deze invloed verder aan te wenden, bijvoorbeeld door lerende netwerken van boeren te ondersteunen (zoals de Voedsel families), en door ketensamenwerking nader te bevorderen (zoals in De Tuin van Holland). Door zo marktprikkels te verschuiven verrijkt de Provincie tevens haar eigen handelingsperspectief voorbij directe beïnvloeding van boeren en tuinders, met bijvoorbeeld verboden en geboden, en het gebruik van instrumenten zoals uitkopen.

Het is een aandachtspunt dat bovenstaande reflectie op verdienvermogen met name gericht is op het bewerkstelligen van een *structureel aantrekkelijk verdienvermogen voor duurzame landbouw*. Maar vaak is er ook een eerste behoefte aan *incidenteel* verdienvermogen van benodigde *investeringen*. Zeker daar waar ondernemingen potentieel een duurzaam, toekomstbestendig bedrijf kunnen realiseren, behoudens de benodigde investeringen voor omschakeling, daar zou de Provincie een transitiefonds kunnen instellen. In onze vorige strategische verkenning hebben we dit onderwerp al nader in kaart gebracht (Beers et al., 2022).

Een laatste niveau van beïnvloeding is gelegen in de bredere beleidscontext (landelijk, EU). Die discussie kan dan bijvoorbeeld gaan over de huidige rol van het GLB, en in hoeverre dat gewenste ontwikkelingen aanjaagt (denk nog weer aan de gestapelde beloningen). De Provincie kan dus nog breder denken aan beïnvloeding, bijvoorbeeld op EU-niveau om tot meer ruimte in beloningen voor ecosysteemdiensten te komen, of tot beperkingen van bijvoorbeeld soja-import.

Boeren en tuinders zijn ondernemers. En dat betekent dat ze reageren op alle prikkels die ervoor zorgen dat producten en diensten ook daadwerkelijk monetariseerbaar worden. De filosofie achter verdienvermogen: genereer de prikkels voor de markt die je wenst, en laat de rest aan ondernemerschap over.

6. Integrale reflectie op transitiegerichte overheid



Een transitiegerichte overheid faciliteert en versnelt de transitie naar een duurzamere toekomst met haar capaciteiten, middelen en manier van organiseren. Aan het einde van 2021 formuleerden we vier uitdagingen voor een transitiegerichte overheid: dwarsverbanden tussen afdelingen, lobbypositie, rolopvatting, en (transitiegericht) beleid en beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk reflecteren we op welke stappen er dit jaar zijn gezet en waar nog de grootste uitdagingen liggen voor de provincie.

De grootste verandering in de overheidssturing voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem in het afgelopen jaar is het Nationaal Plan Landelijk Gebied. Zoals we eerder schreven in Hoofdstuk 2 krijgt de transitie hiermee een integraal en onvermijdelijk karakter: meerdere opgaven worden gecombineerd en het werken aan deze opgaven is (nog) minder vrijblijvend. Met het NPLG wordt ook nog duidelijker hoe de onderwerpen Gebiedsgericht werken, Grond, Ruimtelijke Ordening en Verdienvermogen samenhangen. Aan de duurzaamheidsopgaves wordt nu per gebied gewerkt, waarbij grond en Ruimtelijke Ordening de belangrijkste instrumenten lijken. In de gebiedsprocessen is verdienvermogen een belangrijke voorwaarde voor de boeren die blijven en hun bedrijfsvoering moeten verduurzamen.

Wij beschouwen de beleidsprocessen die nu spelen rondom het NPLG als een goede toets voor hoe het gaat met de transitiegerichtheid van de provincie. Tegelijkertijd moeten we ons niet blindstaren op het NPLG. Een transitie vergt een lange adem en de korte termijn van het NPLG geeft het risico dat de provincie nu naar oplossingen zoekt voor de urgente problemen, maar het toekomstperspectief uit het oog verliest. Daarom zoomen we uit en kijken we naar de transitiegerichtheid van de provincie op lange termijn.

Dwarsverbanden tussen afdelingen

De beleidsterreinen die relevant zijn voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem in Zuid-Holland zijn verspreid over verschillende afdelingen: onder anderen Ontwikkeling en Grondzaken, Stikstof, Water en Groen, en Ruimtelijke Ordening. Binnen die afdelingen zijn er weer verschillende teams. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn, maar integraal werken aan de opgaven vergt wel goede samenwerking en afstemming. In het afgelopen jaar hebben we gezien dat het samenwerken tussen verschillende afdelingen en teams een uitdaging is. Zo was bijvoorbeeld de samenwerking tussen Grondzaken en team Landbouw niet optimaal, omdat er te weinig kennis en begrip was voor elkaars werkwijze en de daarbij behorende uitdagingen. Ook zagen we dat het thema extensiveren voor medewerkers in gebiedsprocessen anders wordt ingestoken dan voor medewerkers die de beleidsinstrumenten daarvoor ontwikkelen/inzetten.

In de sessies over bijvoorbeeld grond en over extensiveren merken we wel dat er goede stappen worden gezet. Er komt meer begrip voor elkaars werkwijze en de wil ontstaat om goed samen te werken en af te stemmen.

Het leggen van nieuwe dwarsverbanden betekent nu meer dan alleen de samenwerking opzoeken en samen experimenteren. Transitiegericht werken betekent in het licht van het NPLG ook om vanuit verschillende teams oog te hebben voor het domein van de ander en daarin leiderschap tonen. Dat vraagt vooruitdenken in de domeinen van de ander.

Lobbypositie versterken

De lobbypositie van de gevestigde partijen bij het Rijk is een stuk sterker dan die van de Provincie en transitiegerichte partijen. De gevestigde partijen hebben zich beter georganiseerd en hebben over het algemeen meer middelen tot hun beschikking. Hiermee kunnen ze de transitie vertragen.

De relatie tussen provincies en het Rijk heeft een andere wending genomen met de komst van het NPLG. Naar onze verwachting biedt het NPLG in dit opzicht ten minste een goede kans, omdat het integrale karakter feilloos duidelijk maakt dat samenwerking tussen verschillende afdelingen en overheidslagen een *sine qua non* is. Het onvermijdelijke karakter van het NPLG zorgt voor tijdsdruk, waardoor de kennis die provincies opdoen in de gebiedsprocessen over landelijke sturing en beleids-instrumentarium onontbeerlijk is en deze kennis ook snel gedeeld moet worden. Een voorbeeld is het ontwikkelen van landschapsgronden of gestapelde beloningen, waarmee het Rijk bezig is, maar waarop de provincies eigenlijk niet kunnen wachten.

Als een eerste stap is het logisch om bij interne samenwerking (zie vorige paragraaf) de innovatieve praktijken van vernieuwers, en het perspectief dat zij vertegenwoordigen op een duurzame toekomst, prominent onder de aandacht te brengen bij collega's. Ten tweede moet de provincie in dit proces heel helder krijgen waar het precies spaak loopt in deze transitieagenda en waar zij zelf onvoldoende sturingsmogelijkheid heeft. Ten derde kan de provincie de kennis en kunde die nodig is voor dit perspectief in verschillende stakeholder overleggen naar voren brengen, zowel regionaal, als landelijk, als op het niveau van de Europese Unie.

Rolopvatting verbreden

We zien op meerdere plekken binnen de provincie dat ambtenaren worstelen met hun rolafbakening. Sommige ambtenaren stellen zich hoofdzakelijk op als handhaver en mijden daarin risico's. In hun angst om individuele bedrijven te helpen, interpreteren ze de regels bijvoorbeeld onnodig streng en loopt communicatie spaak. Anderen zien zichzelf als uitvoerend ambtenaar en bevragen daarin niet de kaders van het beleid, zoals marktconformiteit bij Grondzaken en de huidige bestemmingskaders bij Ruimtelijke Ordening. Weer andere ambtenaren

zien het niet als hun rol om te kiezen voor een bepaald beleid, en wachten daarin op het bestuur.

Algemeen gesteld twijfelen veel ambtenaren niet aan de vraag of hun taakomschrijving wel klopt. Dat terwijl die twijfel essentieel is in de context van een transitie en vanuit de opgaven. In het kader van het NPLG wordt het extra duidelijk dat verschillende beleidsterreinen van elkaar afhankelijk zijn en dat er taken liggen die niet belegd zijn in de huidige organisatiestructuur.

Wij pleiten er dan ook voor om de vraag 'ligt dit wel bij ons?' te vervangen door 'kunnen wij hier iets in betekenen?' Het gaat hier om een basishouding van een ambtenaar die vanuit de opgaven denkt, in plaats van vanuit een takenpakket. Vanuit deze basishouding kunnen de opgaven steeds als kader genomen worden om te beschouwen of de huidige taakomschrijving nog wel klopt. Dit vergt interne monitoring van de bredere opgaven, leiderschap, en organisatorische vernieuwing.

Met de komst van het opgavegericht werken zien we binnen de provincie al voorbeelden van vernieuwing; zie bijvoorbeeld de afdeling Ruimtelijke Ordening die van een lineair werkproces naar een opgavegericht werkproces gaat. Daarnaast proberen sommige uitvoerend ambtenaren binnen de kaders te experimenteren om de bredere beleidsdoelen beter te kunnen dienen. Maar uitvoer heeft ook ruimte nodig om ontwerpend te werken en instrumenten in te zetten die dienstbaar zijn aan de stip op de horizon. Hier zijn andere beleidskader en andere skills voor nodig.

Daarnaast zien we dat sommige ambtenaren vanuit hun persoonlijk leiderschap agenderen wanneer hun uitvoering tekortschiet ten opzichte van de doelen die ermee worden beoogd. Dat is voor hen grond om intern te agenderen. Maar het is niet expliciet hun taak. Daarom stellen we voor dat opgavegericht werken ook betekent dat er periodiek wordt gereflecteerd op hoe toereikend interne taakomschrijvingen zijn, en dat ambtenaren daar ook tijd aan behoren te spenderen. Daarmee willen we een sterkere basis geven aan inzichten vanuit de uitvoering. Deze inzichten moeten podium krijgen en aan de basis staan van het vormgeven van beleid en taakomschrijvingen.

Transitiegericht beleid en instrumentarium

Beleid en visie

Ruimtelijke Ordening en Grond kunnen de uitkomsten van gebiedsprocessen institutionaliseren, door hun instrumentarium in te zetten voor de transitie. Deze instrumenten kunnen daarmee een brug vormen tussen de toekomstvisie, de doelen die daarbij horen en de praktische implementering. Daarnaast kunnen specifiek RO-instrumenten ingezet worden om het ‘lonkende perspectief’ te creëren in een gebied.

In de huidige situatie zien we echter dat veel van deze instrumenten niet ingezet kunnen worden, omdat het beleid dat richting moet geven aan deze instrumenten ontbreekt. Bij landbouw is dit gebrek aan beleid het meest evident. Maar het gebrek aan beleid heeft een diepere oorzaak, namelijk dat er een visie mist van waar de landbouw (en breder: het voedselsysteem en landelijk gebied) naartoe moet. Bijvoorbeeld: extensiveren is een van de veelbelovende wegen om te voldoen aan verschillende opgaven in het landelijk gebied. Er zijn instrumenten om dit mogelijk te maken en hoewel deze nog verdere uitwerking en uitbreiding behoeven is de belangrijkste barrière een gebrek aan een duidelijke bestuurlijke keuze voor deze weg. We zien hierin een spagaat ontstaan tussen beleid en bestuur: de keuzes die gemaakt moeten worden zijn eigenlijk al lang evident. Maar het bestuur maakt ze niet en het beleid wacht op het bestuur.

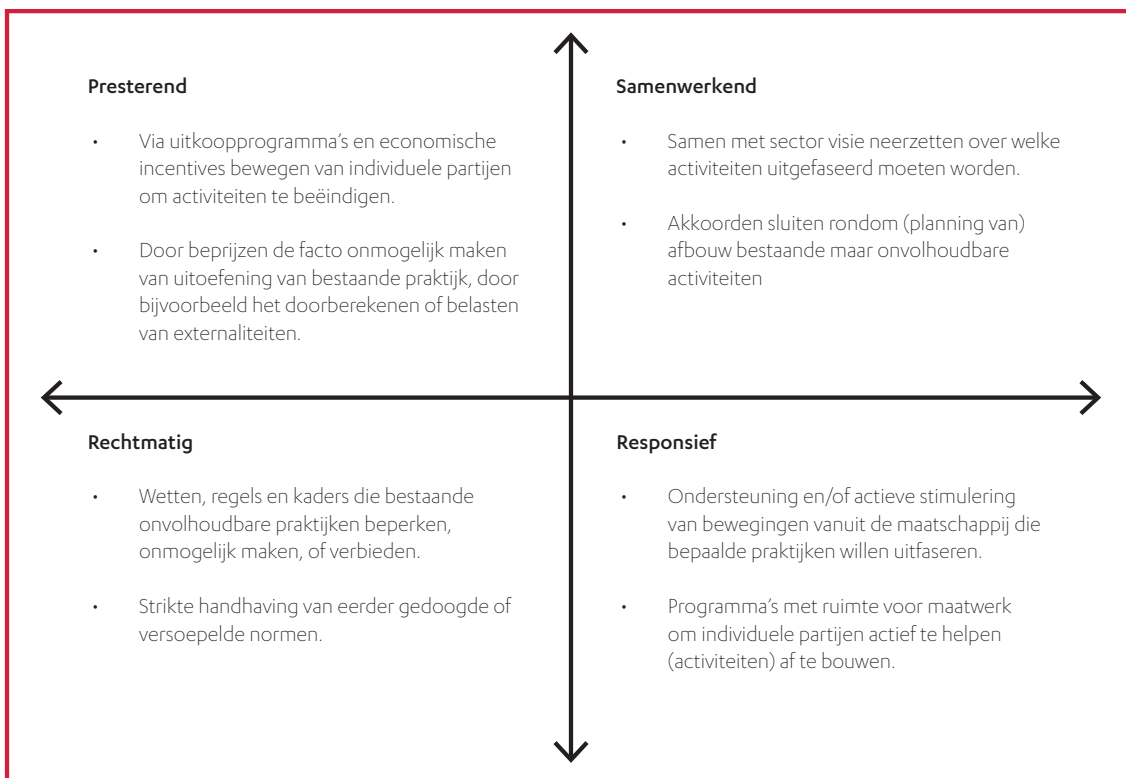
Een weg voorwaarts is om als beleidsmedewerkers niet te wachten op deze keuze, maar om de bestuurders ‘comfort te bieden’ bij het doen van grotere uitspraken (bijvoorbeeld over extensivering). Dit comfort kunnen ambtenaren bieden door het uitwerken van de ‘menukaart’. Dat houdt in dat de verschillende paden en het bijbehorende instrumentarium alvast worden uitgedacht. Dat vergt integraal denken van mensen vanuit verschillende afdelingen.

Beleidsinstrumenten

Als we kijken naar het NPLG als deel van een transitie naar duurzame landbouw, denken we dat de fases van afbouw en voortbouw het meest relevant zijn. Hiermee bedoelen we een afbouw van onduurzame praktijken en een voortbouw van praktijken die in lijn zijn met hoe we het systeem wel willen inrichten. Bij deze fases passen verschillende vormen van overheidssturing (zie ook *Sturing in transities*, Diercks et al. 2020), waarvan wij denken dat ze kunnen helpen bij het sturen met gebieden in plaats van het sturen van gebiedsprocessen.

In de context van het NPLG zijn presterende en rechtmatige sturing belangrijk, zoals financiële prikkels en handhaving, maar mogen samenwerkende en responsieve sturing niet vergeten worden. In deze vormen van overheidssturing gaat de overheid naast de stakeholders staan door hen te ondersteunen, en samen afspraken te maken.”

Afbouw



Voortbouw



Sommige beleidsinstrumenten bestaan al, maar worden onvoldoende benut. Hier een overzicht van instrumenten die er al wel zijn:

- Onteigening
- Grond aankopen
- Afwaarderen¹
- Ruilverkaveling
- Grond verpachten onder voorwaarden
- Vergunning ontnemen/verlenen
- Bestemmingen wijzigen
- Aanwijzen Bijzonder Provinciaal Landschap
- Nieuwe soorten bestemmingen toevoegen
- Belonen ecosysteemdiensten
- Subsidies (sub: Investeringsfonds)

Daarnaast is er een aantal instrumenten dat vernieuwing/uitbreiding behoeft:

Landschapsgronden We zien in regeneratieve landbouw een opkomende praktijk die zo'n integratie belichaamt, maar die is niet verbonden aan het grondinstrument. Beleidsmatig en qua ruimtelijke ordening is er een vrij hard onderscheid tussen natuur (in praktijk: de realisatie van het NNN) en landbouw (in dit kader vooral biodiversiteit en stikstof). Maar in de praktijk ligt er juist een duidelijke overlap. In het Buitenland van Rhon bijvoorbeeld, daar is in 60% van het gebied productie voorzien en worden natuurdoelstellingen samengebracht met landbouw. Omgekeerd gaat het bij landbouw om het bijdragen aan de weidevogelstand, de grondwaterpiegel, die beide raken aan natuur. In het beleid lijkt er dus een lacune te bestaan tussen productie en natuur, terwijl die twee in de praktijk juist door elkaar heen kunnen lopen.

Nadat grond aangewezen wordt als landschapsgrond wordt de grondwaarde lager. Het waardeverschil wordt aan de boeren betaald. De provincie moet zich daarbij bewust zijn dat het geld in veel gevallen regelrecht naar de bank gaat om leningen af te betalen. Dat zou je kunnen zien als een indirecte vergoeding van de overheid aan de bank, in plaats van steun aan de boer en is daarmee niet altijd de beste oplossing. Daarnaast liggen er mogelijkheden in verwerven en afwaarderen van grond, maar zo doende kan de provincie ongewild juist bijdragen aan het opstuwten van de grondprijzen.

Pachtovereenkomsten zijn nu niet lang genoeg en aantrekkelijk genoeg. Grondmarkt moet open worden voor nieuwe initiatieven. Natuurgronden worden vaak aan intensieve boeren verpacht, omdat die meer kunnen betalen.

Gestapelde beloningen Gestapeld belonen lijkt een beloftevolle manier voor boeren om verdienvermogen te genereren met een duurzame bedrijfsvoering. In plaats van het stimuleren van intensivering door een meerprijs op producten worden de boeren beloont voor de diensten die zij leveren aan het ecosysteem. Maar, het belonen van ecosysteemdiensten kent ook belemmeringen. Te veel steun zou als staatssteun geïnterpreteerd kunnen worden. Er bestaan ook wel overheidsbetalingen voor ecosysteemdiensten (via het GLB en via het ANLB), maar die gaan om deze reden uit van het terugbetalen van gederfde inkomsten uit productie, in plaats van het daadwerkelijk belonen van diensten (Silvis, Schrijver & Jellema, 2022). We raden aan om via verschillende regelingen te inventariseren hoe het verdienvermogen versterkt kan worden via gestapelde beloning.

¹ De provincie moet alleen oppassen niet bij te dragen aan het opstuwten van de grondprijzen.

7. Conclusie

De voedseltransitie ontwikkelt zich snel en de druk op de provincie groeit om een stevige rol in de transitie in te nemen. Het wordt, o.a. met het NPLG, steeds duidelijker dat het transitiebeleid van de provincie niet meer naast het reguliere landbouwbeleid kan staan en dat het gehele beleid en werk transitiegericht moet worden. Het gaat in deze fase niet meer over het opzetten van experimenten en het ondersteunen van pioniers, maar het gaat om een grootschalige omvorming van de landbouwpraktijk en het landbouwbeleid.

Op basis van de eerdere adviezen in dit rapport doen we een aantal overkoepelende adviezen, maar we roepen bestuurders en ambtenaren vooral op om op zoek te gaan naar manieren om deze adviezen toe te passen op hun werk.

Integrale samenwerking

Opgavegericht werken vergt diepgaande samenwerking tussen afdelingen en tussen beleid en uitvoering en het vraagt om leiderschap om voorbij de eigen taakomschrijving te gaan in het belang van de opgave. Op termijn zou dit moeten leiden tot nieuwe taken, een transitie leidt immers tot een dusdanig ander systeem dat rollen hierin verschuiven.

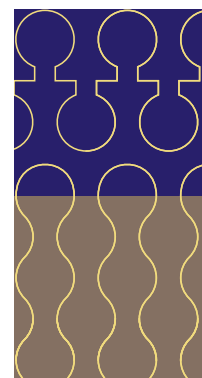
Een verschuiving naar integrale samenwerking tussen afdelingen en tussen beleid en uitvoering stuit wel op een dilemma. Er ligt een risico in de gebiedstafels/ processen dat er dubbel werk gedaan wordt, dat er te veel verschillende procedures zijn. Daarnaast is er een risico aan het echt integraal oppakken dat het te complex wordt er dat je op weerstand stuit door de complexiteit: “Er zijn zoveel verbindingen te maken dat we onszelf af en toe moeten beschermen.”² De andere kant van het dilemma is dat een gebrek aan integraliteit ook risico's kent: “We hebben de neiging om brandjes te blussen, stikstof is nu een brandje, maar als we dat niet integraal aanpakken hebben we zo meteen weer een crisis.”³

Drie manieren om om te gaan met dit dilemma van integraliteit:

1. Omgaan met complexiteit door te werken met een duidelijk eindbeeld (zie visievorming hieronder), en door de complexiteit op te breken in stukjes. Deze stukjes moeten dan niet langs de eerdere afdelingen of categorieën opgebroken worden, maar aan de hand van delen van de toekomstvisie. Als laatste kan de complexiteit ook verminderd worden door te convergeren en divergeren: van sommige paden wordt het langzamerhand duidelijk dat deze onwenselijk zijn en dat we die kunnen uitsluiten. Bij andere paden moet ruimte blijven voor verschillende uitwerkingen (en de daarbij horende complexiteit).
2. Samenwerken met afdelingen met een andere focus (zoals afdeling economie, die focust op innovatie en sterke clusters) vergt een goede aanpak. In plaats van hen de opgave opdringen, kun je hen uitnodigen mee te doen in de opgave en/of juist het onderliggende conflict in focus op tafel te leggen. De kern van dit type samenwerking is dat van meerdere kanten over de eigen grenzen heen moet worden gewerkt. En dat vergt het nemen van verantwoordelijk voorbij de eigen afdeling, vanuit de houding: “Wat kan ik bijdragen,” in plaats van “Wat is mijn taak.”
3. Binnen sommige lagen van de provincie is integraliteit beter geborgd dan bij andere. Het is een uitdaging voor het opdrachtgeversoverleg om de integraliteit ‘naar boven’ naar de gedeputeerden en ‘naar beneden’ naar de ambtenaren te communiceren. Een manier om die integraliteit in alle lagen te borgen is om leerprocessen in te bouwen tussen die verschillende lagen, afdelingen, en gebieden.

² Ambtenaar tijdens de Vuurplaats sessie in december.

³ Ambtenaar tijdens de Vuurplaats sessie in december.



Toekomstvisie

Om tot transitiegerichte oplossingen te komen moet er een duidelijke visie en toekomstperspectief liggen. Zolang deze visie niet duidelijk zal incrementele verandering leidend zijn en loop je het risico vast te lopen in een suboptimaal voedselsysteem. Zoals we beschreven in het vorige hoofdstuk, missen de beleidsmakers een duidelijke bestuurlijke visie. Dit creëert een spanning tussen enerzijds een positie innemen zonder bestuurlijke dekking en anderzijds geen richting kunnen geven ondanks dat een aantal ontwikkelingen onvermijdbaar zijn.

Het zou helpen om ambtelijk een visie aan te reiken aan het college. Deze visie zou helpen om richting aan te geven naar anderen. Vanuit de afdeling natuur is er een contouren stuk; iets vergelijkbaars is nodig voor landbouw met richtinggevende uitspraken. En dat geldt ook voor de glastuinbouw: “we weten nu al dat er over een aantal jaar vergelijkbare uitdagingen gaan spelen met de kaderrichtlijn water als nu met stikstof. We moeten de visie nu al rijmen met de acties die nodig zijn.”⁴

Vanuit welke grond kunnen of mogen ambtenaren dit doen? Het hoort bij behoorlijk bestuur en bij de ambtelijke integriteit om ongewenste praktijken en ontwikkelingen te detecteren, agenderen en aan te pakken. Door de autonomie binnen de provincie kunnen ongewenste praktijken lang voortbestaan - het hoort bij behoorlijk bestuur en integriteit om daar scherp op zijn. Daarnaast hebben ambtenaren met EU-regels en het NPLG een drukmiddel die de urgentie duidelijk maakt, zonder dat het bestuurlijk gedekt is. Daar kunnen ze gebruik van maken.

Afbraak van beleid en afbraakbeleid

Om het huidige “reguliere” landbouwbeleid tot transitiebeleid maken is naast het ontwikkelen van een visie, beleid en instrumentarium juist ook afbraak van bestaand beleid en afbraakbeleid nodig. Afbraak van bestaand beleid vergt een kritische blik op het huidige beleid en de effecten ervan. Welke subsidie-regelingen of bestemmingen steunen onduurzame praktijken en kunnen afgebouwd worden? Dit gaat voorbij het provinciale beleid en kan, via lobby, ook op landelijk en Europees beleid gericht zijn.

Afbraakbeleid gaat over het bewust sturen op stoppen van onduurzame praktijken. Dit beleid is moeilijker dan bijvoorbeeld innovatiebeleid, omdat afbraak voor sommige mensen duidelijk negatieve gevolgen heeft. Mits goed gecommuniceerd, kan duidelijk afbraakbeleid wel helpen om ruimte te geven aan het ongenoegen (van bijvoorbeeld boeren) en zo transparantie en rechtvaardigheid te bevorderen. In het vorige hoofdstuk gaven we wat voorbeelden van sturing van afbraak.

Ter besluit

Voedseltransitie is lange tijd een kwestie van alleen vernieuwers geweest. Ook in Zuid-Holland, waar duurzame landbouw werd ingevuld met De Voedsel families, een prachtig programma voor voedselpioniers. Tegelijkertijd was ook steeds duidelijk dat het daar niet bij kon blijven. Samen - Provincie, Stichting Voedsel families en DRIFT - hebben we steeds gezocht naar sturingsmogelijkheden voor voedseltransitie. En nu, met de komst van het NPLG, is de tijd aangebroken om naar de hele sector te kijken. Niet alleen beleid, maar ook wet- en regelgeving. Niet meer transitie als uitzondering, maar landbouwbeleid zelf als transitiebeleid. De tijd van experimenteren is daarmee definitief voorbij.

Voor alle partijen breekt nu de spannendste periode aan. We staan aan de vooravond van een nieuwe inrichting van ons voedselsysteem. Dat zorgt natuurlijk voor grote onrust, ook breed in de maatschappij. In alles herkennen we de chaos-fase van transitie.

Voor de Provincie, en voor de ambtenaren zelf, is het nodig om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en anders samen te werken: “Hoe kan ik bijdragen aan de opgave?” Met dit rapport hebben wij een aantal handreikingen gedaan voor de rol van de Provincie in de transitie. Over de rol van de ambtenaar, de nieuwe verhoudingen tussen uitvoering en beleid, de noodzaak om tot een inzetbaar instrumentarium te komen, en de noodzaak voor verschillende afdelingen om vanuit de opgave meer samen te werken. Perspectief om uit de chaos-fase van transitie te komen. Een uitdaging? Ja. Maar ook een unieke gelegenheid om invulling te geven aan de rol van overheid!

⁴ Ambtenaar tijdens de Vuurplaats sessie in december.

8. Referenties

Baayen, R.P., Van Doorn, A.M., Reijs, J., Kisters, T. & Van Hal, O. (2022). *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. Wageningen: Wageningen Environmental Research, Rapport 3179.

Beers, P.J., Janssen, A., Dijkema, J., & Creemers, M. (2022). *Zoeken naar sturing voor voedseltransitie: Een dashboard*. Rotterdam: Dutch Research Institute for Transitions.

Diercks, G., Loorbach, D., van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N., van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. Rotterdam: Dutch Research Institute for Transitions.

Maij, H., Baarsma, B., Koen, C., Van Dijk, G., Van Trijp, H., Volberda, H., et al. (2019). *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Den Haag: Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw Ministerie van LNV (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Ministerie LNV: Den Haag.

Ministerie van LNV, Ministerie van I&W, en Ministerie van BZK (2022). *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*.

Silvis, H.J., Schrijver, R.A.M. & Jellema, A. (2022). *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw; Een lonkend perspectief?* Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-059.

9. Appendices

Appendix A: Lijst van sessies en interviews

Co-creatie sessies	Datum
Grond 1	December 2021
RO i.s.m. Voedselfamilies	Maart 2022
Grond 2	Juni 2022
Vuurplaats Verdienvermogen	September 2022
Extensiveren Melkveehouderij	November 2022
Vuurplaats Transitiegerichte Provincie	December 2022

Interviews:

- Hans Bor
- Jan de Jong
- Olev Koop
- Klaas Spannenburg
- Tanja Verbeeten
- Annemiek Wevers

Appendix B: Analyse gebiedsprocessen Midden-Delfland

Gebiedsopgave

De opgave bestaat uit het openhouden van het landschap, het verbeteren van de natuur- en waterkwaliteit en biodiversiteit, en het bieden van toekomstperspectief aan de landbouw, en het tegen gaan van versnelde bodemdaling. Dit terwijl de boeren toenevend worden beknot door recreatiedruk en hoog water, druk vanuit de energietransitie, en uitbreiding van infrastructuur. Klimaatverandering legt ook druk op het gebied, door extremere neerslag en langere perioden van droogte. Verder tast bodemdaling de gebouwde omgeving aan.

Er wordt ook wel gesproken van Behoud door Ontwikkeling. Eigenlijk gaat het dus om zo veel mogelijk stabiliteit handhaven te midden van een steeds moeilijker transitiekundig landschap. Dat vergt substantiële aanpassingen van de landbouw (transitie?) maar tegelijkertijd juist geen transitie van het gebied.

Oplossingsrichtingen/ toekomstperspectief

“Kringlooplandbouw” is de belangrijkste oplossing in Midden-Delfland, wat betekent dat melkveehouders zich richten op een goede score op de “Kringloopwijzer,” een instrument dat beoogt bij te dragen aan natuurinclusieve landbouw, biodiversiteit, en het tegengaan van klimaatemissies. Zo verwerven boeren kringloopcertificaten op basis van KPI's, gefinancierd door Friesland-Campina, gemeente Midden-Delfland en het Hoogheemraadschap, in combinatie met weidevogelbeheer, recreatie, educatie en korte ketens zoals boerderijwinkels (verbreding).

Hoe worden de oplossingen geïnstitutionaliseerd?

De Kringloopwijzer is een belangrijk instrument, omdat het aan de basis van de KPI's ligt waarmee de duurzaamheidsprestaties van boeren worden bepaald. Friesland Campina heeft beloofd om deelnemende boeren met een goede score te belonen met een kleine meerprijs op de melk, en Gemeente Midden Delfland en het lokale Hoogheemraadschap zoeken naar manieren om ook financieel te belonen. Daarnaast bestaan er ook landelijke instrumenten die beloning bieden voor prestaties op het gebied van biodiversiteit, zoals de ANLb-gelden (voor natuur, akkerranden). Deze afspraken zijn nog vrijwillig.

Voor verdergaande resultaten zou gebruikt gemaakt kunnen worden van het inzetten van aankoop en pacht van grond (grondinstrument), eventueel in combinatie met (niet-vrijblijvende) ruilverkaveling. Daarnaast gaan er in het gebied gedachten uit naar duurzame financiering voor bedrijfsopvolging en -overname.

Momenteel heeft Midden-Delfland een status aparte als Bijzonder Provinciaal Landschap. De wettelijke basis hiervoor is vastgelegd in Artikel 1.12 van de Wet Natuurbescherming. Deze status kan gevolgen hebben voor ruimtelijke ordening – “ruimtelijke ontwikkelingen mogen de kernwaarden van een gebied niet aantasten” schrijft minister Ollongren. En inderdaad hebben betrokken gemeenten afgesproken dat de gebiedsvisie input is voor hun omgevingsvisies.

Tegelijkertijd schrijft Provincie Zuid-Holland zelf dat de aanduiding als BPL een kwaliteitslabel is, dat niet direct tot extra bescherming leidt. De Provincie heeft bewust niet bijgedragen aan verdere bescherming (verankering in RO).

Welke stappen en mijlpalen zijn er in het gebiedsproces?

Wij beschikken niet over documentatie van processtappen, maar de resultaten en de lijsten met betrokken partijen maken onmiddellijk duidelijk dat er een hele reeks bijeenkomsten heeft plaats moeten vinden om tot een gezamenlijke probleemanalyse en gebiedsvisie te komen. Daarnaast is duidelijk dat er qua analyse een vrij compleet beeld is van desbetreffende externe ontwikkelingen (het transitiekundig landschap), waarbij hooguit vragen rond zeespiegelstijging, verzilting en overstromingsrisico's minder expliciet zijn meegenomen. Verder is er een heel scala aan beleidsrichtingen genoemd, en hier en daar een concrete oplossing.

Een belangrijk moment is de aanleg van de A4 door Midden-Delfland geweest, waarbij ter compensatie veel financiële middelen zijn toegekend aan het gebied. Die zijn onder meer ingezet voor het programma Midden in Delfland.

In hoeverre is deelname aan het gebiedsproces institutioneel geborgd?

Het gebiedsproces heeft een lange geschiedenis waarbij het gebied zelf vanuit verschillende wettelijke kaders een status aparte heeft (gehad). In 1977 (in de Reconstructiewet) is het gebied expliciet benoemd als groene bufferzone tussen de steden, met landbouw, natuur, landschap en recreatie als belangrijke doelen, ondersteund met instrumenten zoals kavelruil en onteigening. Deze wet liep in 2010 af. Doelen van de reconstructiewet werden in 2005 voortgezet met de Gebiedsvisie 2025.

De gebiedsvisie werd niet gezien als vrijblijvend, alhoewel onze analyse niet duidelijk maakt hoe dat werd gewaarborgd.

Discussie

Landbouwtransitie, landschapsbehoud

Wat ten eerste opvalt is de sterke mate op behoud in Midden-Delfland. Het gaat echt primair om het landschap, en daarmee gaat het ook om de boeren. Dat roept vervolgens vragen op over enerzijds: hoe behalen we steeds meer doelen op gebied van natuur, biodiversiteit en recreatie, en anderzijds hoe doen we dat met een verdienmodel voor boeren. De boeren zijn immers onlosmakelijk verbonden met het landschap. Deze insteek leidt tot een substantiële wijziging in de bedrijfsvoering van de meeste boeren (kringlooplandbouw), ondersteund met een aantal instrumenten om dat mogelijk te maken – de business van de toekomst lijkt daarmee leidend te zijn. Resultaat hiervan is dat verdienvermogen van de boeren en verbeteren van biodiversiteit en natuurkwaliteit behaald lijken te worden. Saillant: landschapsbehoud als hoofdpoging, temidden van stedelijke druk, was al de opgave in 1977 in de reconstructiewet.

Beperkte integraliteit: melkveehouderij en natuur

Tegelijkertijd lijkt een aantal vraagstukken juist niet mee te zijn genomen, met name verzilting, zeespiegelstijging, overstromingsrisico's en omkeren van bodemdaling (dan wel tegengaan van broeikasgasemissies). Dit zijn kritische processen die mogelijk ernstige beperkingen opleggen aan de landbouw. Kortom, de mate van integraliteit is hoog qua verdienvermogen van de melkveehouderij en het beschermen van de natuur, maar minder hoog als het gaat om bodemdaling (broeikasgasemissies), zeespiegelstijging en verzilting.

Hiermee ligt de integraliteit van de gebiedsprocessen in Midden-Delfland lager dan die van de doelen van het NPLG.

Bodemdaling (broeikasgasemissies), zeespiegelstijging en verzilting vormen dus nog steeds grote onzekerheden voor de toekomst, die de lange termijn-haalbaarheid van de gebiedsvisie mogelijk aantasten.

Eenduidigheid in oplossingen

Wat ten derde opvalt, is dat de visie en de oplossingsrichting (dominant: kringlooplandbouw) zo eenduidig zijn, weinig getuigen van gebiedstransitie. Misschien dat dat ook komt door de aard van het instrument BPL zelf, dat berust op landschappelijke kernkwaliteiten. De aanwijzing tot BPL is gebaseerd op de huidige kernkwaliteiten. Daarmee leg je die ook vast bij de aanwijzing tot BPL, terwijl een veranderd landschap ook net zo waardevolle kernkwaliteiten zou kunnen hebben. Echter, de aanwijzing tot BPL sluit zo'n denkrichting nu goeddeels uit. Zo blijven alternatieve vormen van landbouw buiten beschouwing, tot en met het stopzetten van de moestuin van Bas de Groot en Roel van Buuren.

Institutionele borging van de gebiedsvisie

Institutioneel gezien is de oplossingsrichting van het gebiedsproces al mooi geborgd. Er zijn instrumenten (de kringloopwijzer en kringloopcertificaten), er is een beloningsinstrument, er is de aanwijzing tot BPL. Daarnaast zijn ook bestaande instrumenten geschikt, zoals het ANLb. Tegelijkertijd lijken deze samen nog onvoldoende op te tellen tot met gangbaar concurrerend verdienvermogen voor de kringlooplandbouw in Midden-Delfland. Er is nog meer ondernemerschap nodig, maar wellicht ook meer beloning voor beheer. Tegelijkertijd valt de vrijblijvendheid van het gebiedsproces op. Alles is op vrijwillige basis, en de Provincie biedt geen kader om te verbieden, te ont-eigenen, te ruil-verkavelen. Daarmee is de visie uit het gebiedsproces alleen geborgd in aanmoedigende maatregelen, en niet in geboden en verboden.

Institutionele borging van het proces

Momenteel lijkt er geen sprake van institutionele borging van het proces zelf. Alle partijen werken mee op basis van vrijwilligheid en eigen leiderschap. (Een heel bijzondere verworvenheid!) Vooral de Provincie heeft in dat opzicht steeds minder gedaan, waar de betrokken gemeenten wel toezeggingen hebben gedaan over hun omgevingsvisies.

Doorwerking naar de toekomst

De kritische punten niettegenstaande heeft het gebiedsproces natuurlijk een prestatie van formaat geleverd. Er is klaarblijkelijk een grote mate van eensgezindheid in het gebied, en dat tussen partijen die het niet vanzelfsprekend met elkaar eens zijn.

De landschapstafel kan daarmee ook gezien worden als een stuk sociaal kapitaal dat gedachtengoed en netwerk combineert. Tegelijkertijd werpt dat kapitaal ook een schaduw naar voren. Onze ervaringen in het Locatieatelier Natuurinclusief Midden-Delfland maken duidelijk dat pogingen tot het verbreden van het vraagstuk uit de landschapstafel door sommigen actief worden tegengewerkt, vermoedelijk om dat sociaal kapitaal te beschermen. Maar daarmee vormt het in de praktijk juist ook een mogelijke toekomstige belemmering voor bijvoorbeeld het NPLG, dat tracht om een hogere mate van integraliteit ook bindend op te leggen. Als je tijdelijke zekerheden opnieuw in twijfel trekt.

COLOFON

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland.

Maart 2023

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

Email: landbouw@pzh.nl

Website: www.zuid-holland.nl

Kijk voor de meest actuele informatie op:

<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/zuid-hollands-programma-landelijk-gebied/>

Opdrachtgever

Provincie Zuid-Holland

Samenstelling en onderzoek

Anelli Janssen (Senior onderzoeker en adviseur bij DRIFT)

PJ Beers (Senior onderzoeker en adviseur bij DRIFT en Lector HAS Hogeschool)

Mara de Pater (Onderzoeker en adviseur bij DRIFT)

