

In afschrift aan: Leden van Provinciale Staten
Afdeling Strategie & Kennis

DATUM:

4 juni 2024

KENMERK:

2024.06.04/RL

ONDERWERP:

**Advies voorontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied
Een stevige Brabantse koers voor het landelijk gebied**

Geacht college,

De provincie werkte het afgelopen jaar aan het voorontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG). Het voorontwerp sorteert voor op de vraag hoe Brabant gaat werken aan doelen voor natuur, water en klimaat, mét perspectief voor de landbouw. Aanleiding voor het opstellen van het BPLG is de opdracht van het Rijk aan de provincies hiervoor beleid te maken. Uiteraard staat het BPLG niet op zichzelf. Het heeft een sterke wisselwerking met het Brabants Ruimtelijk Voorstel en bouwt voort op het Bestuursakkoord én eerder vastgesteld beleid, zoals de Omgevingsvisie en de beleidskaders Natuur, Water & Bodem, Landbouw & Voedsel en Leefomgeving.

De urgentie van opgaven in het landelijk gebied is groot. Desondanks wil het nieuwe Kabinet in wording het Transitiefonds Landelijk Gebied schrappen. Hierdoor zijn er, voor zover nu te overzien, minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van het BPLG. **Om stilstand, of zelfs achteruitgang, te voorkomen onderstrepen wij het belang van een stevige en realistische eigen Brabantse koers.** Dat begint met een nieuw richtinggevend verhaal voor de toekomst van het landelijk gebied. Brabant moet de gebieden in, aansluiten op de energie en drijfveren van inwoners en ondernemers, en ruimte geven aan initiatieven van onderop. Alleen in samenwerking met lokale partners en gebiedspartijen is de noodzakelijke transitie te realiseren. De weg naar verandering is niet eenvoudig, maar met een gezamenlijke inspanning kan Brabant de uitdagingen van vandaag en morgen het hoofd bieden.

De opgave: koerswijziging voor het landelijk gebied

De opgaven en ruimteclaims in het landelijk gebied zijn groot. De stikstofdepositie moet omlaag om Brabant 'van het slot' te krijgen, de Brabantse natuur verslechtert, de gevolgen van klimaatverandering zijn steeds beter voelbaar en voldoende en schoon water is niet langer vanzelfsprekend. De urgentie nu te investeren in een toekomstbestendig landelijk gebied, waar activiteiten passen bij de draagkracht van het natuurlijk systeem, is het vertrekpunt van het BPLG.

Hoewel de vraagstukken de samenleving in de breedte raken, staat vooral de spanning tussen landbouw en natuur centraal. Verduurzaming van de landbouw en de voedselproductie is immers onmiskenbaar de route om de verslechtering van natuur en de bodem- en waterproblematiek in het landelijk gebied te kantelen. Dit raakt vooral agrarisch ondernemers die, onder druk van de gehele keten en in vervolg op lang geleden ingezet overheidsbeleid, steeds grootschaliger gingen produceren op plekken die nu niet langer geschikt zijn.

Het landelijk gebied staat bovendien niet op zichzelf. De verbinding met de stad is in Brabant altijd dichtbij. De verstedelijking, de gevraagde ruimte voor wonen en grootschalige werklocaties, de energietransitie en recent de hernieuwde aandacht voor de op te bouwen defensietak: ze leggen allemaal claims op de al schaarse ruimte in Brabant en vergroten daarmee de druk op het landelijk gebied. Tegelijk beïnvloedt dat ook het perspectief voor verduurzaming van de landbouw.

Bij dit alles speelt mee dat er steeds meer oog is voor gezondheid als fundamentele kernwaarde. De provincie vult dit in vanuit de ambitie 'drie gezonde levensjaren erbij voor elke Brabander in 2030'. Brabanders, zeker inwoners van het landelijk gebied, maken zich in toenemende mate zorgen over kwesties die een (in)directe impact hebben op hun gezondheid, zoals de kwaliteit van de leefomgeving, klimaatverandering en betaalbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen.

Kortom, blijven doen wat we altijd deden is geen reële optie meer. De koers wijzigen is hoognodig. Van denken en doen in het hier en nu, naar lange termijn. Het landelijk gebied staat voor een grootschalige transitie, die ruimtelijke en sociale consequenties¹ heeft. Noodzakelijke keuzes gaan op korte termijn pijn doen en zijn daarmee per definitie politiek gevoelig. Verder doorschuiven betekent echter een hogere rekening voor de toekomst.

De context: koers wijzigen in een complexe bestuurlijke omgeving

Het BPLG biedt dé kans om de koers voor het landelijk gebied te veranderen en de aanpak van urgente doelen samen met partijen te versnellen. Tegelijk landt het BPLG in complexe context die de provinciale inzet verre van eenvoudig maakt. We constateren drie uitdagingen:

I Weerstand tegen verandering en discussie over beleid

Voor betrokkenen is een koerswijziging ingrijpend: het landschap zal fysiek veranderen en verdienmodellen gaan op de schop. Dit gaat gepaard met een gevoel van onzekerheid en zorgen over de identiteit van het landelijk gebied die fundamenteel ter discussie staat. Waar het landelijk gebied voorheen bijna exclusief gezien werd als agrarische productieruimte, wordt – mede door de vele concurrerende en conflicterende ruimteclaims – het belang van het landelijk gebied als consumptie- én reproductieruimte voor zowel inwoners van het landelijk gebied als het stedelijk gebied steeds meer benadrukt door bestuurders en beleidsmakers.

¹ De sociaal-economische impactanalyse (SEIA) van het BPLG is in Brabant, naast het milieueffectonderzoek, eind 2023 gestart. De resultaten van de SEIA zijn bij het schrijven van dit advies nog onbekend.

Daarnaast is er in de samenleving discussie over hoe natuur wordt afgewogen tegen maatschappelijke en economische belangen. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) stellen duidelijke eisen aan de omvang en kwaliteit van Natura 2000-gebieden, maar zetten tegelijk een grote druk op (agrarische) ondernemers rondom natuurgebieden. De polarisatie tussen natuur en landbouw krijgt in de media veel aandacht, waardoor de positieve verhalen over wat veranderingen in de landbouw voor de samenleving als geheel oplevert weinig podium krijgen. Dat terwijl deze positieve verhalen juist een steun in de rug zijn voor ondernemers die willen transformeren, maar die deze stap nog niet zetten, omdat ze onder druk van de eigen sector staan of dat perspectief nog niet ervaren.

Het overwinnen van weerstand tegen veranderingen vraagt een koersvaste overheid. Het huidige landelijk beleid en politieke wisselingen bieden deze zekerheid echter niet. De blik van het toekomstige kabinet op wat Brussel zal toestaan, leidt tot een afwachtende houding bij ondernemers, wat voortgang van veranderingen belemmert.

II Veel ambities en doelen in een onzekere context

Naast de weerstand tegen veranderingen zijn de kaders en randvoorwaarden van het Rijk, waarbinnen de provincie het BPLG uitwerkt, onzeker. De grootste onzekerheid is dat het Transitiefonds Landelijk Gebied vervalt, wat de haalbaarheid van de plannen uiterst kwetsbaar maakt. Voorlopig krijgt Brabant ruim € 200 miljoen voor eerder ingediende no-regret-maatregelen, maar voor het bereiken van de langeretermijnambitie heeft Brabant ingeschat dat ze € 8 miljard van het Rijk nodig heeft.² Een strategie voor prioritering en fasering was al nodig, maar is nu urgent en onvermijdelijk. Het is een logische stap de GGA-gebieden prioriteit te geven, om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Het risico van deze strategie is echter dat kansen buiten de GGA-gebieden – waar ook energie bij partijen zit om bij te dragen aan de doelen voor natuur, bodem, water en klimaat – onbenut blijven. Juist in deze gebieden zijn doelen mogelijk eenvoudiger te halen en liggen er mogelijkheden om bijvoorbeeld te leren over de werking van instrumenten en het anders omgaan met grond. Het is daarom nodig ook in deze gebieden te investeren.

III Complexe provinciale rol: schakelen tussen doelen en gebiedsprocessen

Tot slot heeft de provincie een uiterst complexe rol in het gehele proces. Waar in gebieden beweging en dynamiek nodig is om verandering op gang te brengen en belangen in samenhang af te wegen, heeft de provincie tegelijk de verplichting sectorale doelen voor natuur, water en klimaat te halen. Enerzijds is de provincie dus bewaker van technocratisch geformuleerde doelen en instrumenten. Anderzijds is ze gebiedspartner, die op basis van vertrouwen en inspiratie in samenwerking met partners tot gebiedsgerichte oplossingen komt. In het creëren van synergie tussen de top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen schakelt de provincie continu tussen deze rollen. De combinatie van deze twee rollen heeft het risico dat het onduidelijk is waar de provincie voor staat. De nadruk op het halen van wettelijke doelen voor natuur en water – die volgens het PBL, de WUR en Deltares (2024) met het beleid van het demissionaire kabinet (waarschijnlijk) al onhaalbaar zijn – maakt de balans tussen deze twee rollen nog complexer.

² Bovendien zijn er niet alleen tijdelijke middelen nodig voor het op gang brengen van de aanpak van het landelijk gebied. Er zijn, zoals ook het PBL (2024) stelt, structurele middelen nodig voor beheer en monitoring.

Leren van het verleden: de lessen van de reconstructie ter harte nemen

Het is niet de eerste keer dat Brabant werkt aan een grootschalige koerswijziging in het landelijk gebied. Begin dit decennium ervaarde Brabant met de reconstructie dat het wijzigen van de koers een complexe opgave is ([Janssen & Dagevos, 2022](#)). Ondanks goede intenties en plannen liep de energie aan de vooravond van de uitvoering uit het proces. De beoogde zoneringswaarschuwende boeren zouden verplaatsen van extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) liep spaak. De oorzaken waren meerledig, maar er zijn veel parallellen te trekken met risico's die we nu zien. Tussentijdse politieke verschuivingen. Onduidelijkheid tussen overheidspartijen over geld, zeggenschap en proces. Uitkoop op basis van vrijwilligheid. Onduidelijkheid over wat waar mag, zodat handhaving lastig wordt. Een sec ruimtelijk perspectief zodat andere sturingsmogelijkheden buiten zicht blijven en de betrokkenheid van de keten beperkt blijft. En inwoners die uiteindelijk in protest gaan tegen de LOG's en het beeld van de megastallen.

Aanbevelingen: naar een eigen Brabantse koers

De koers wijzigen in deze context is niet makkelijk. De terugtrekkende beweging van Den Haag leidt tot vertraging en stilstand. Het risico dat de aanpak van urgente doelen op de lange baan komt, is groot. Het is daarom noodzaak om met betrokken partijen in Brabant te komen tot een stevige en realistische eigen Brabantse koers. Allereerst met de Manifestpartners, maar óók met andere partners als maatschappelijke organisaties, ondernemers, banken, fondsen en verzekeraars die de noodzaak zien van een koersverandering. Dat vraagt om een zelfbewuste provincie die voorop durft te lopen.

De uitdagingen zijn groot, maar dat zegt niet dat Brabant deze niet aan kan. Brabant liet in het verleden namelijk al vaker zien met een eigen verhaal en werkwijze voor te lopen op andere provincies. Neem 2013, waar Brabant na flinke landelijke natuurbezuinigingen fors investeerde in het Natuurnetwerk Brabant (zie kader). Of de inzet op het gebied van water: met het Grondwaterconvenant, het rapport 'Zonder water geen later', de Droogteagenda en de verdubbeling van de grondwaterheffing staat dit thema met een eigen Brabants verhaal inmiddels stevig op de agenda. **Kortom: in Brabant, sterk in samenwerking én innovatie, schuilen antwoorden op de vraagstukken van vandaag en morgen.**

Brabant heeft haar eigen formule

Brabant bouwde in natuurrealisatie een uitstekend track record op door fors te investeren in het Natuurnetwerk Brabant, met een landelijk verplicht deel en een Brabants deel. Daarover maakten de Brabantse Manifestpartners tien jaar geleden afspraken, waar het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) uit voortkwam. Ook toen was er tekort aan middelen. Het GOB ontwikkelde een uitnodigende werkwijze met oog voor maatschappelijke wensen en behoeften die partijen stimuleert zelf natuurmaker te worden: door compensatie van afwaardering, door het hanteren van flexibiliteit in begrenzing en door intensief op te trekken met waterschappen, gemeenten en TBO's. Met deze Brabantse formule is Brabant één van de weinige provincies waar het oppervlakte natuur het afgelopen decennium toenam – ruim 18.000 hectare (CBS, 2024). Bovendien kwam er € 100 miljoen cofinanciering vanuit vrijwillige realisatie, waarvan bijna vijftig procent afkomstig van particulieren en agrarisch ondernemers. De energie, uitvoeringskracht en grond die deze natuurmakers inbrengen, was onmisbaar voor het halen van de natuurdoelen in het landelijk gebied.

We geven de volgende aanbevelingen voor een stevige en realistische eigen Brabantse koers:

1. Een nieuw verhaal voor het landelijk gebied is nodig

1.1 De motor voor beweging ligt in Brabantse gebieden

Het voorontwerp BPLG wijst een ruimtelijke richting aan op basis van de structurerende keuzes 'water en bodem sturend', herstel van natuur en biodiversiteit' en 'gebiedsgericht perspectief voor de landbouw'. Daarmee geeft de provincie richting aan (agrarisch) grondgebruik. Daar horen ook randvoorwaarden zoals verhoging van het grondwaterpeil bij. Vragen over precieze uitwerking, uitvoering en de borging ervan moeten nog worden beantwoord. Bovendien moeten veel (uitvoerings)partners nog mee aan zet komen. Dit kost tijd en vraagt om eigenaarschap en capaciteit van partijen.

Om de beweging naar een toekomstbestendig en gezond landelijk gebied op gang te krijgen, is het maken van gebiedsperspectieven met betrokkenheid van gemeenten, waterschappen én inwoners en ondernemers uit de gebieden cruciaal. Juist op gebiedsniveau komen vraagstukken over natuur, water, landbouw, gezondheid, recreatie, leefbaarheid en de verbinding tussen stad en platteland samen en wordt de puzzel op verschillende schaalniveaus gelegd: van perceel tot straatniveau en van buurt tot gebiedsniveau. Dilemma's en concrete afwegingen komen dan in beeld: bijvoorbeeld de keuze tussen ruimte voor melkveehouderijen om te extensiveren of extra hectares bos of het beschermen van goede landbouwgrond of kiezen voor verstedelijking.

In de Brabantse GGA-gebieden, die al voor de opdracht van het Rijk zijn gedefinieerd en opgestart, werken partijen samen aan de aanpak van doelen voor natuur, water en klimaat. Daarbij komen de randvoorwaarden en consequenties van de structurerende keuzes voor de hoge zandruggen, flanken, beekdalen en polders scherper in beeld. Het belang om bij de aanpak aan te sluiten bij de energie en drijfveren van inwoners en ondernemers van het gebied, moet niet worden onderschat. Daar komt immers de beweging vandaan. Door ruimte te geven aan initiatieven van onderop én door met partijen in beeld te brengen welke kansen er zijn voor het gebied binnen de randvoorwaarden van ruimtelijk beleid. Door samen strategieën te formuleren hoe het wél kan en ontwerpend onderzoek in te zetten ontstaat er ook een zekere voorstelbaarheid van de toekomst.

1.2 Verbinden met het narratief van het Brabants Ruimtelijk Voorstel

Waar enerzijds stevigere aansluiting bij de energie in het gebied nodig is, is anderzijds ook de blik op bredere opgaven zoals wonen, gezondheid, energie, verbinding stad-platteland, recreatie en zelfs defensie nodig. Daarmee komt het narratief van het Brabants Ruimtelijk Voorstel in beeld, waar de perspectieven landelijk gebied, leefbare steden en regio's en netwerken voor energie en economie samen komen. De stevige focus van het BPLG op de doelen natuur, water, klimaat en perspectief voor de landbouw is nodig, maar deze sectorale focus maakt het tegelijk kwetsbaar. Door een stevigere verbinding te maken met de bredere opgaven in het Ruimtelijk Voorstel, krijgen ook de opgaven van het BPLG een stevigere positie. Daarmee wordt het belang van natuur, water, landbouw en voedsel onderdeel van andere tafels dan die van het BPLG, zodat het maatschappelijk draagvlak voor de ruimtelijke vertaling ervan betere borging krijgt.

In het krachtenveld aan ruimtelijke opgaven is het relevant door te redeneren hoe natuur en landbouw passen in het geheel aan opgaven, zodat er helderheid komt over welk ruimtegebruik er in relatie tot andere opgaven in een gebied past.

Inspiratie: ontwikkelperspectief NOVEX De Peel

In De Peel komen veel vraagstukken samen die elkaar beïnvloeden en om ruimte vragen. Van landbouw, energie, natuur, water en droogte tot leefbaarheid, verstedelijking, economie en mogelijke reactivering van vliegbasis de Peel. Opgaven van zowel regionaal, provinciaal als nationaal belang én vraagstukken die niet 'ieder voor zich' op te lossen zijn.

NOVEX De Peel is niet in het leven geroepen beleid te maken, maar om de uitvoering aan te jagen. Daarvoor gaan gebiedspartners, waaronder gemeenten, waterschappen, provincies en ministeries met de streek in gesprek om tot een Regionale Investeringsagenda te komen, als begin van een langjarig uitvoeringsprogramma. Het doel is enerzijds te investeren in kansrijke initiatieven uit het gebied en anderzijds te sturen op grote investeringen in sleutelprojecten die doorbraken realiseren in de verbetering van het water-bodemsysteem, verduurzaming en vernieuwing van agrarisch grondgebruik én leefbaarheid en vitaliteit in de dorpen.

Als vertrekpunt stelde de regio een ontwikkelperspectief op. Een perspectief met ruimte voor geel (economie en energie), groen (natuur, bodem en water) en rood (wonen en leefbaarheid). Een gebiedsperspectief waarin vooruit wordt gekeken naar 2050 en wat daarvoor richting 2030 nodig is. De kracht van het ontwikkelperspectief is dat er niet geredeneerd is vanuit opgaven, maar vanuit de kwaliteiten van het gebied: water, bodem en historie. Dat bracht kansen, uitdagingen en randvoorwaarden in beeld.

De komende tijd vinden kleinschalige regionale tafels (Peelcafés) plaats met sleutelfiguren uit de streek, om het ontwikkelend perspectief samen verder uit te diepen én om te bekijken hoe alle betrokken partijen samen tot uitvoering kunnen komen.

1.3 Streef naar een gezonde leefomgeving

Gezondheid is voor Brabanders de belangrijkste factor voor de ervaren brede welvaart. Het is daarmee een belangrijk aanknopingspunt voor draagvlak voor de transitie van het landelijk gebied. In het BPLG is gezondheid, net als in andere provinciale beleidskaders, een 'meekoppelende structurerende keuze'. Daarmee is gezondheid ondergeschikt aan andere belangen en geen basisvoorwaarde voor ruimtelijke ontwikkeling. Dat roept de vraag op hoe de provincie haar ambitie drie gezonde levensjaren erbij in 2030 wil realiseren. Het gesprek over hoe invulling te geven aan de provinciale gezondheidsambities zal in de breedte van het provinciale ruimtelijk beleid op tafel moeten komen.

Het uitgangspunt van keuzes zou, ook in het BPLG, een streven naar 'steeds beter' voor gezondheid moeten zijn. Tegelijk zien we ook de bestuurlijke complexiteit: de invulling van gezondheid in ruimtelijk beleid gaat snel over een juridische vertaling naar milieunormen. Door deze smalle én tegelijkertijd harde invulling van gezondheid worden kansen gemist om tot goede gebiedsgerichte afwegingen te komen én te laten zien hoe veranderingen in de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied bijdragen aan gezondheidsbescherming en -bevordering.

Voor het BPLG is het van belang om samen met lokale en regionale partijen kansen én risico's voor 'steeds beter' voor gezondheid in beeld te brengen en daarin de afweging voor keuzes ook zichtbaar te maken. Neem bijvoorbeeld geur en fijnstof. Als agrarische bedrijven vanuit ruggen en beekdalen gaan verplaatsen naar flanken en polders, zal dat daar in de buurt van stedelijk gebied opnieuw tot vragen over de gezondheidsimpact leiden. Ook blijven zoönosen, zoals Q-koorts, een zorgpunt. De recente vaststelling van Q-koorts bij melkschapen in het Gelderse Brakel deed weer alle alarmbellen rinkelen, wat laat zien dat aandacht voor zoönosen nodig blijft.

2. Inzetten op ondernemerschap als drijver voor verandering

2.1 Voor nieuw perspectief is betrokkenheid van ketenpartners cruciaal

Een van de reconstructielessen was dat het ketenperspectief cruciaal is voor het slagen van de transitie (Janssen & Dagevos, 2022). Door alleen de boer als primaire producent centraal te stellen in het BPLG blijven andere oplossingen buiten beeld. De omslag naar een duurzame manier van produceren via andere verdienmodellen en kortere ketens vraagt om medeverantwoordelijkheid van ketenpartijen, zoals supermarkten, leveranciers, fabrikanten en financiers, en nieuwe vormen van ketenorganisatie. Een ketenaanpak vormgeven is uiteraard niet primair de rol van de provincie, maar de provincie kan als gebiedsregisseur de ketenpartijen wel bij elkaar brengen. Niet te groot qua schaal, bijvoorbeeld binnen stroomgebieden van de Brabantse beken, zodat boer en consument elkaar nog kunnen ontmoeten en gebiedsdeals mogelijk zijn. Ook kan Brabant bijdragen door te voorzien in broedplaatsen, waar ondernemerschap, kennis en kunde samen komen. Kleinschalig gebeurt dat al. Denk aan AgroProeftuin de Peel: een broedplaats voor vernieuwing en verduurzaming, waar agrarisch ondernemers en andere vernieuwers in de voedselketen in samenwerking met de WUR experimenteren en leren. De provincie heeft ook een relevante rol in het faciliteren van opschaling van kansrijke initiatieven via innovatiefinanciering, omgevingsbeleid en VTH-beleid.

2.2 Ondersteun ondernemerschap in het landelijk gebied

Veel Brabantse ondernemers laten zien dat er potentie is voor ondernemerschap, passend bij de draagkracht van het gebied: van natuurinclusieve, regeneratieve en verbrede (bijv. zorgboerderijen) boeren tot recreatieve ondernemers die werken aan duurzaam toerisme. Het is belangrijk de voorlopers te blijven ondersteunen, maar ook de beweging op gang te krijgen bij de middengroep. Want het buitengebied is gebaat bij veel ondernemers die invulling geven aan nieuwe verdienmodellen en die bijdragen aan de draagkracht van de omgeving.

De meeste boeren willen bijdragen aan de transitie van het landelijk gebied

In Brabant zijn al meerdere inspirerende ondernemers die laten zien hoe je kunt ondernemen op basis van de draagkracht van het gebied. Er zijn al diverse succesvolle initiatieven die als voorbeeld dienen, zoals Sophia's tuin, Vaderland, Van 't Land en de inspiratiebedrijven natuurinclusieve landbouw. De potentie voor duurzame initiatieven is echter nog veel groter. Volgens WING (2022) is ongeveer 15% van de boeren en tuinders voorlopers. Daarnaast noemen ze 55% welwillend en 20% behoudend. Hier op afgaande zou 75% van de boeren in gesprek zijn of willen gaan over een bijdrage in de transitie van het landelijk gebied. Esther de Snoo, hoofdredacteur van het agrarisch vakblad Nieuwe Oogst, bevestigt dat de meeste boeren constructief zijn. Ze wijst erop dat een minderheid van radicale boeren de vooruitgang belemmert die de sector dringend nodig heeft (NRC, 2024).

Structurele vergoedingen voor ecosysteemdiensten in het landelijk gebied

Agrarisch ondernemers hebben extra ondersteuning nodig om daadwerkelijk in beweging te komen. Een toekomstperspectief hangt uiteraard af van het verdienmodel. Langdurig beschikbare grond om te kunnen extensiveren en flexibiliteit in kaders en fysieke begrenzingsen helpen daarbij. De verschillende subsidies, beschikbaar in omschakeling (zoals voor natuurinclusieve landbouw) of voor ecosysteemdiensten (bijvoorbeeld de STILA, ANLb en GLB), helpen om stappen te zetten, maar bieden nog geen langdurig perspectief. Uit ervaringen in de Ooijpolder blijkt dat langdurige afspraken met agrarisch ondernemers over vergoedingen voor groenblauwe dooradering stevige vruchten afwerpen voor biodiversiteitsherstel. De inzet van een fonds voor 30 jaar biedt daar ondernemers een veel zekerdere basis dan stapeling van tijdelijke subsidies. Ook agroforestry is een vorm waarbij een groenblauwe dooradering direct een verdienmodel oplevert. Structurele vergoedingen voor ecosysteemdiensten door overheden worden door veel partijen als mogelijke oplossing gezien, maar echte stappen blijven vooralsnog achter vanwege Europese regelgeving.

Aandacht voor starters en nieuwe toetreders

De oplossingen die in overgangsgebieden en beekdalen nodig zijn, vereisen innovatiekracht. Hier zien we kansen voor jonge boeren én nieuwe toetreders. Dit zijn bij uitstek de veranderaars die nodig zijn voor een toekomstbestendig landelijk gebied. Tegelijk zijn dit ondernemers die een extra steun in de rug kunnen gebruiken. Nieuwe toetreders hebben bijvoorbeeld vaak moeilijk toegang tot grond en de bestaande boeren hebben om fiscale redenen belang bij behoud van grond. Wanneer de regels voor grond en fiscaliteit ongewijzigd blijven, zal de noodzakelijke beweging onvoldoende op gang komen. De provincie zal hierover met het Rijk in gesprek moeten gaan, bijvoorbeeld door belastingvoordelen of -vrijstellingen te bieden voor investeringen in duurzame landbouw of randvoorwaarden te stellen aan duurzame bedrijfsvoering of aan verpachting.

De kracht van collectieven benutten

Samenwerking in lokale collectieven biedt kansen om op buurt- of gebiedsniveau naar innovatieve oplossingen te zoeken en beweging op gang te brengen om gebiedsdoelen te bereiken. Dit voorkomt dat individuele partijen alleen aan eisen moeten voldoen en bevordert onderlinge solidariteit en vertrouwen. Voor een succesvolle samenwerking in collectieven is - naast duidelijke gebiedsdoelen - vertrouwen in en ruimte krijgen vanuit provincie, gemeente en waterschappen essentieel. Regionale initiatieven zoals de Herenboeren en het Netwerk Goed Boeren laten zien een krachtige motor voor verandering te zijn. Daarnaast biedt de bredere visie en samenwerking binnen het Van Gogh Nationaal Park inspiratie. Het is essentieel dit soort initiatieven te (blijven) steunen en een podium te bieden.

Inzet op recreatie onderbelicht

Recreatie is, naast dat het bijdraagt aan welzijn en gezondheid, een belangrijke factor voor de leefbaarheid van het landelijk gebied én de verbinding tussen stad en platteland. Bovendien heeft de recreatiesector de potentie om in veel Brabantse gebieden een belangrijke drager van de lokale of regionale economie te worden. Investerings in recreatieve infrastructuur zoals wandel- en fietspaden, natuurparken en waterrecreatie zijn essentieel om deze potentie te benutten. Er liggen kansen om natuur en recreatie sterker met elkaar te verbinden en te investeren in een divers recreatief aanbod, waardoor het landelijk gebied aantrekkelijker en economisch sterker wordt. Met name in overgangsgebieden waar logische combinaties te maken zijn tussen recreatief ondernemerschap, groenblauwe dooradering en beleefbaarheid van het landschap. Daarnaast kan

de recreatieve sector ook een rol van betekenis spelen in het omvormen van piekbelasters tot recreatiebedrijven en draagt een goed aanbod in overgangsgebieden bij aan ontlasting van de donkergroene natuurgebieden. Het is daarom belangrijk om ook de recreatiesector als essentiële partner van het landelijk gebied te beschouwen.

3. De uitvoering in de gebieden handen en voeten geven

De vele doelen die in het BPLG samenkomen, creëren een complexe bestuurlijke opgave met tal van regels, bestuurlijke procedures en verschillen in tijdshorizon. Voor inwoners en ondernemers van het landelijk gebied is de aanpak vaak onoverzichtelijk en worden de opgaven soms als bedreigend ervaren. Een gecoördineerde inzet van beleid en middelen is door de betrokkenheid van meerdere overheden sowieso al niet vanzelfsprekend. De verander(en)de landelijke koers maakt dat extra complex. Om de energie in het gebied te kunnen richten en draagvlak te creëren, is het essentieel de brug tussen beleid en uitvoering te slaan. Daarom pleiten wij voor inzet op no-regret-maatregelen en het mét de Brabantse partners opbouwen van een zo eenduidig mogelijke uitvoerings- en ondersteuningsstructuur. Waarbij ook particulieren en marktpartijen worden uitgedaagd om mee te investeren.

3.1 Investeren in grond(beleid) is noodzakelijk

Om te sturen op ontwikkelingen is (ruil)grond onmisbaar. Er is echter een stevig tekort aan grond in Brabant. Komend decennium gaat er veel grond in Brabant van gebruiker wisselen. Bijna 50.000 hectare landbouwgrond, twintig procent van het Brabantse landbouwareaal, is in bezit of pacht van boeren ouder dan 55 jaar die geen bedrijfsopvolger hebben (PBL, 2021, p. 75). Dit biedt ook zonder extra middelen voor stoppers mogelijkheden om in te zetten op gewenste veranderingen in gebieden. Het mét partners opbouwen van een grondstrategie is onmisbaar voor een bredere uitvoeringsstrategie. Om perspectief te geven aan nieuw ondernemerschap, zeker in overgangsgebieden waar kansen zijn voor natuurinclusieve landbouw, landschapsbeheer en recreatie.

De route van kavelruil via de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) biedt perspectief. De machinerie voor grondverwerving en landinrichting is echter met het verdwijnen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) sterk afgebouwd. Waar de DLG tussen 1970 en 2010 iedere tien jaar zo'n 400.000 hectare landinrichtingsprojecten voltooide, wordt de Wilg nauwelijks meer gebruikt (PBL et al, 2024)³. Dat vraagt om activatie van een al beschikbaar instrument.

Langjarige uitvoeringsafspraken over overgangsgebieden en beste landbouwgronden

De keuze voor uitwerking voor de overgangsgebieden en beste landbouwgronden is nog niet gemaakt. De daadwerkelijke invulling van deze concepten heeft een doorvertaling nodig naar een breder planologisch instrumentarium dat niet uitgaat van een strikte functiescheiding tussen natuur en landbouw (College van Rijksadviseurs, 2024). Een scherpe begrenzing is niet per se nodig, maar de provincie zal wel op gebiedsniveau aan de slag moeten om helderheid te kunnen geven wat waar wél en niet kan. Daar horen uiteraard heldere langjarige uitvoeringsafspraken en randvoorwaarden bij, zodat er voor de landbouw langetermijnzekerheid en perspectief is.

³ Wing (2017) noemt enkele redenen waarom de Wilg weinig wordt gebruikt: provincies hebben weinig ervaring met landinrichtingsprojecten, landinrichting heeft een moeizaam imago, langdurig en ingewikkeld en er zijn alternatieven via de Wet Ruimtelijke Ordening. Ook zijn er provincies die vinden dat er nog slechts kleine inrichtingsopgaven zijn, waarvoor zo'n zwaar instrument niet nodig is. Landbouworganisaties pleiten voor integrale landinrichtingsprojecten, omdat er dan andere doelen in beeld komen en het landbouwbelang snel het onderspit delft.

Randvoorwaarden stellen aan vrijkomende grond

Met instrumenten die zich vooral op uitkoop richten, domineert het kortetermijnhandelen gericht op de stikstofaanpak. Het risico is dat binnenkort een volgend probleem voor water en bodem zich aandient. Veel boeren die uitgekocht worden, besluiten hun grond te verpachten aan intensieve teelten, omdat deze vaak de hoogste prijs bieden. De benutting van water en gewasbeschermers bij deze teelten heeft vaak negatieve effecten voor bodem, water en gezondheid. Dat raakt uitspoelingsgevoelige gebieden en draagt niet bij aan een gezonde leefomgeving. Het stellen van randvoorwaarden aan boeren voor de benutting van deze gebieden is daarom gewenst. Aangezien deze ontwikkeling in snel tempo gaat, is het nodig daar snel beleid op te ontwikkelen. Daartoe is het zaak meerdere routes te verkennen: niet alleen via de vaak lange weg van ruimtelijke ordening, maar ook via de grondstrategie. Een snelle route is het fiscale regime: door randvoorwaarden te stellen aan de vrijstelling van boeren. De provincie kan overwegen om dit met partners bij het Rijk te agenderen.

3.2 Eenduidige ondersteuning voor (agrarische) ondernemers

Agrarisch ondernemers hebben weinig vertrouwen in de overheid. Het is daarom cruciaal om te blijven investeren in vertrouwen, zowel bij boeren die willen veranderen als bij boeren die stoppen. Ook boeren die stoppen hebben vaak nog wensen op de locatie. Het vraagstuk van leegstaande stallen zal bovendien de komende periode niet minder worden, met verrommeling en risico's voor ondermijning als gevolg. In ons eerdere advies 'Beweging vanuit vertrouwen' (2024b) gaven we op basis van de lessen van VABIMPULS uitgangspunten mee voor het borgen van een goede ondersteuningsstructuur: duidelijkheid voor eigenaren waar ze voor ondersteuning aan kunnen kloppen, laagdrempelig en toegankelijk. Coaches die vertrouwen opbouwen en zowel boeren als overheden een spiegel voorhouden. En die een brug weten te slaan naar gemeenten, de gebiedsdoelen en achterliggende systemen, regels en regelingen. Dat vraagt om een zekere onafhankelijke positionering ten opzichte van belanghebbende partijen, dus ook de overheden. En om een goed ingericht samenspel tussen de coach én de specifieke expertise en inzet die nodig is om het idee daadwerkelijk verder te brengen. De praktijk is nu dat de passende trajecten alsnog tot stilstand komen en dat kansen worden gemist. Door een gerichte inzet van gemeenten op de realisatie van quick wins bouw je vertrouwen op en breng je de omgevingsdoelen dichterbij. Het provinciaal ondersteuningsnetwerk kan gemeenten hierbij ondersteunen.

Wij wensen u succes met de uitwerking van de plannen en hopen u hiermee naar voldoening te hebben geadviseerd.

Met vriendelijke groet,

Berend de Vries



BrabantAdvies,
voorzitter Provinciale Raad voor de Leefomgeving

Colofon

Begeleidingsgroep

Floris Alkemade
Jan Janse
Peter Verlaan
John Dagevos
Henk Jans
Marijn van Asseldonk
Rob van Aalsburg

Provinciale Raad voor de Leefomgeving
Provinciale Raad voor de Leefomgeving
Provinciale Raad voor de Leefomgeving
Provinciale Raad Gezondheid
Provinciale Raad Gezondheid
Young Professionals Brabant
GGD

Auteurs

Ruud Leeijen & Ivka Orbon

Geïnterviewden

Femke Dingemans & Joyce Verschoor
Thomas Jansen
Marijke Vortman
Lisanne Rietman
Franko van Lankvelt
Arthur van Disseldorp
Marloes van Delft
Wouter Bollen & Angelo Hoezen
Twan Tiebosch
Erik van Herk
Pieter van Ree
Daan Boezeman & Hiddo Huitzing
Willeke Beex

Brabantse Milieufederatie
Jansen Gebiedsinnovatie
Gemeente Cranendonck
Gemeente Deurne
Gemeente Maashorst
HISWA-RECRON
MLG Gebiedsontwikkeling
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Brabant
NOVEX De Peel
Planbureau voor de Leefomgeving
Regio Hart van Brabant

Bronnenlijst

- BrabantAdvies (2024a). [Zonder richting en perspectief, geen beweging. Een reflectie op de provinciale stimuleringsregelingen natuurinclusieve landbouw.](#)
- BrabantAdvies (2024b). Beweging vanuit vertrouwen. [Leren van vijf jaar VABIMPULS.](#)
- CBS (2024). [Minder natuur- en bosgebied in Nederland.](#)
- College van Rijksadviseurs (2024). [Reflectie op de Provinciale Voorstellen NOVEX.](#)
- DLG (2009). [Bureau beheer landbouwgronden. Rekening en verantwoording, Jaarverslag 2008.](#)
- Ecologische Autoriteit (2023). [Natuurdoelanalyses Brabantse Natura 2000-gebieden.](#)
- GGD (2023). [Invloed leefomgeving op gezondheid houdt Brabanders wakker.](#)
- Janssen, J. & Dagevos, J. (2022). [Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof.](#)
- Kuiper, P.P., L. Prins, J. Woltjer & M. Voskuilen (2023). [Agrariërs verwerven meeste landbouwgrond, maar hun aandeel daalt.](#)
- Nijssen, M., Remke, E., Versluijs, R. (2014). [Effecten van groenblauwe dooradering in de Ooijpolder.](#)
- NRC (2024). [De meeste boeren zijn constructief, zegt hoofdredacteur vakblad Nieuwe Oogst.](#)
- PBL (2021). [Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak.](#)
- PBL (2023). [Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het natuurpact.](#)
- PBL, WUR en Deltares (2024). [Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen.](#)
- RLI (2023). [De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving.](#)
- Spijkerman, I., Leendertse, P., Gils, S. van, Nieboer, C., Rietberg, P. & Vliet, J. van (2024). [Provincies en landbouw: samenwerking en weerstand.](#) CLM Onderzoek en Advies
- WING (2017). [Evaluatie Wilg.](#)
- WING (2022). [Adviesrapport meerjarige sociaaleconomische begeleiding van agrariërs.](#)
- WUR (2018). [Veehouderij is zo goed als failliet.](#)