

Eindrapport



Toekomstige rol voor agrarische collectieven in het landelijk gebied

Advies aan Rijk en provincies

Irene van Dorp en Keimpe Wieringa

7 februari 2024



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 1.1. Context | 3 |
| 1.2. Advies ondersteuning overheid bij ontwikkeling agrarische collectieven | 4 |
| 1.3. Procesaanpak | 5 |
| 2. Opbrengst uit de interviews | 6 |
| 3. Sterkte-zwakteanalyse agrarische collectieven | 9 |
| 3.1. SWOT-analyse | 9 |
| 3.2. Workshops met collectieven en overheden | 11 |
| 3.3. Confrontatiematrix | 12 |
| 4. Strategie: drie scenario's | 14 |
| 4.1. Scenario 1: Continuering huidig beheer met een lichte plus | 15 |
| 4.2. Scenario 2: Forse uitbreiding ANLb | 16 |
| 4.3. Scenario 3: Grotere rol in gebiedsgerichte aanpak | 17 |
| 4.4. Synthese | 18 |
| 5. Conclusie en aanbevelingen | 20 |
| 5.1. Conclusies | 20 |
| 5.2. Aanbevelingen | 21 |
| 5.3. Vervolg | 21 |



1. Inleiding

In april 2022 heeft BoerenNatuur een discussiepaper gepubliceerd waarin zij beschrijft dat Nederland met de agrarische collectieven een uniek instrument in handen heeft dat kan bijdragen aan de realisatie van de transitie van de landbouw. BoerenNatuur heeft het ministerie van LNV gevraagd om een heldere positiebepaling over de toekomstige rol van de agrarische collectieven in de transitie van het landelijk gebied. Eind december 2022 is het ‘Advies rol en positie overheden bij ontwikkelingsrichtingen agrarische collectieven en BoerenNatuur’ besproken in een overleg tussen het ministerie van LNV, het IPO en BoerenNatuur. Tijdens dit overleg was herkenning bij de deelnemers voor de analyse uit het advies. Allen waren het erover eens dat de doorontwikkeling van de agrarische collectieven divers is, maar wel dezelfde richting opgaat, namelijk: versterking van de rol. Boeren bevragen de collectieven daar ook op.

De discussiepaper van BoerenNatuur en de agrarische collectieven en het bovengenoemd advies hebben geleid tot onderstaande vragen:

- Is het de wens van de overheid om BoerenNatuur en de agrarische collectieven breder in te zetten voor opgaven in het landelijk gebied, naast de uitvoering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)?
- Zo ja, wat vraagt dit dan van zowel de overheden als BoerenNatuur en de agrarische collectieven?

Wing is gevraagd door het ministerie van LNV en provincies om een studie te doen naar de doorontwikkeling van BoerenNatuur en de agrarische collectieven in de context van de transitie landelijk gebied om daarmee bovenstaande vragen te beantwoorden. Deze studie moet de overheid helpen om een besluit te nemen over de vraag die zij stelt aan de agrarische collectieven en de ondersteuning die zij hierin kan bieden. Naast het ministerie van LNV en de provincies heeft BoerenNatuur een rol gespeeld in de begeleiding van de studie.

1.1. Context

Op 1 januari 2016 is – na een paar jaar voorbereiding – het nieuwe collectieve stelsel van agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) gestart als onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Achtergrond hiervan was het Natuurpact: het nieuwe stelsel moest doelgerichter, effectiever, eenvoudiger en met minder uitvoeringskosten worden gerealiseerd. In het nieuwe stelsel kregen agrarische collectieven een centrale rol. Zelfsturing is hierin het leidende beginsel en boeren doen mee op basis van vrijwilligheid. Maar de overheid is zeker niet afwezig in dit stelsel: zij is verantwoordelijk voor de financiering van het ANLb en controleert of afspraken worden nagekomen. Op 1 januari 2023 is het nieuwe GLB van kracht gegaan waarmee een nieuwe ANLb-periode aangebroken is. Hiermee zijn de nog relatief jonge agrarische collectieven een tweede periode ingegaan.

Dat zelfsturing (en loslaten van de overheid) tot wrijving leidt, zal niemand ontkennen (zie o.a. Nieuwenhuizen, 2016). De werelden tussen overheid en collectieven verschillen daarvoor te veel. De collectieven denken vaak primair vanuit de agrarische bedrijfsvoering en hoe de beheermaatregelen hierin kunnen passen. De overheid kijkt vooral vanuit de beleidsdoelstellingen voor biodiversiteit en de bijbehorende procedures en heeft minder oog voor de inpasbaarheid in de landbouwpraktijk. Ook tussen



collectieven onderling en tussen verschillende provincies zijn er verschillen. Hier doorheen speelt ook dat het stelsel in opbouw is: het is nog relatief jong. Professionalisering en lerend vermogen horen daarbij. Deze ontwikkelingen zijn niet verrassend, maar zijn wel van belang als nagedacht wordt over de toekomst(ige rol) van collectieven in het landelijk gebied.

Er zijn daarnaast een tweetal nieuwe ontwikkelingen die van belang zijn voor het toekomstig stelsel:

1. Het GLB is met het nieuwe Nationaal Strategisch Plan (NSP) sterk veranderd: hogere conditionaliteitseisen, de nieuwe eco-regeling, uitbreiding van ANLb en verbreding van ANLb met klimaat- en wateropgaven. De collectieven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het ANLb. De interactie tussen de verschillende onderdelen is een uitdaging.
2. De transitie van het landelijk gebied staat hoog op de politieke agenda. Er zijn grote maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en waterkwaliteit. De landbouw is belangrijke gebruiker in het landelijk gebied. De uitdagingen voor de landbouw zijn afgelopen decennia niet veel veranderd, maar de urgentie om ze aan te pakken is toegenomen en mede daardoor krijgen ze meer bestuurlijke aandacht, ook in de keten. De beperkingen van de huidige manier van overheidssturing, zoals sturen op middelen in plaats van op doelen, kalenderlandbouw (verplicht oogsten volgens een vaste planning) en het ontbreken van samenhang tussen de eco-regeling en de beheerpakketten ANLb, komen hierbij aan het licht.

1.2. Advies ondersteuning overheid bij ontwikkeling agrarische collectieven

In de adviesnota (Wing, 2022) is een analyse gedaan van het overheidsbelang bij de verschillende rollen van de agrarische collectieven. Er is gekeken naar de mogelijke exclusiviteit van deze taken en rollen en er zijn enkele ontwikkelingsrichtingen geïntroduceerd. In het advies wordt duidelijk dat:

- De positie/rol van BoerenNatuur en de agrarische collectieven ten aanzien van de uitvoering van het ANLb niet ter discussie staat.
- Voor de verbreding van het ANLb met (extra) doelen voor klimaat en water lijkt het vanzelfsprekend om dit te beleggen bij de agrarische collectieven.
- Het benutten van SCAN -ICT voor bijvoorbeeld melklijn OntheWaytoPlanetProof lijkt goed te passen in het beleid en het is wenselijk om een dergelijk, met publieke middelen opgezet systeem, breder in te zetten.
- Voor de bedrijfsadvisering in de transitie naar een natuurinclusieve landbouw zijn ook andere partijen actief naast de agrarische collectieven. Een exclusieve rol voor BoerenNatuur en de agrarische collectieven wordt niet beoogd door de overheid.
- Collectieven kunnen vanuit hun expertise een belangrijke rol spelen in gebiedsprocessen. Een regisseursrol in gebiedsprocessen is afhankelijk van de omvang en de mate van professionaliteit van het agrarisch collectief, maar meer nog van de sociale context in een gebied. Een exclusieve rol voor de agrarische collectieven wordt niet beoogd door de overheid.
- BoerenNatuur en de agrarische collectieven kunnen de ruggengraat vormen van een groen leernetwerk als onderdeel van het agrarisch kennis- en innovatiesysteem (AKIS).

Deze adviesnota vormt een uitgangspunt voor onze studie.



1.3. Procesaanpak

In essentie kan het vraagstuk teruggebracht worden tot de onderstaande twee vragen:

- Wat vragen de overheidspartijen aan de collectieven voor de opgaven in het landelijk gebied?
- Wat hebben de collectieven nodig om hun werk goed te kunnen doen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, gaan we de verschillende aspecten en rol- en taakopvatting uiteenrafelen vanuit de verschillende perspectieven. Dit doen we aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, provincies, agrarische collectieven en BoerenNatuur.

Op basis van de opbrengst uit de interviews en de antwoorden op bovenstaande vragen werken we een SWOT-analyse uit voor de agrarische collectieven. Wat zijn hun sterke en zwakke punten en waar liggen kansen en bedreigingen? Deze SWOT-analyse toetsen we in workshops met collectieven tijdens de najaarsbijeenkomsten die BoerenNatuur organiseert. Vervolgens kan de SWOT-analyse gebruikt worden om samen met de collectieven strategieën te ontwikkelen voor het benutten van de sterke punten en het versterken van de zwakke punten.

Vervolgens dagen we het ministerie en de provincies uit om na te denken over de vraag wat de overheid kan doen om het stelsel slagvaardiger te maken. Hierbij gaan we uit van de huidige situatie: lichte groei ANLb met water- en klimaatmaatregelen en twee toekomstige scenario's: verdriedubbeling van het ANLb en regierol in gebiedsprocessen.

De resultaten van de bijeenkomsten gebruiken we om te komen tot een aantal beleidskeuzes. Hierbij geven we aan wat de kansen, risico's en randvoorwaarden zijn. Deze bespreken we in een afsluitende bijeenkomst met het management van BoerenNatuur, ministerie en provincies.





2. Opbrengst uit de interviews

We hebben zes interviews gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, provincies, agrarische collectieven en BoerenNatuur. Tijdens de interviews kwamen onderstaande vragen aan bod.

Voor de overheid:

- Welke nieuwe publieke taken kunnen collectieven uitvoeren?
- Hoe borgt de overheid dat deze taken worden uitgevoerd?
- Wat hebben collectieven nodig om deze taken uit te kunnen voeren?
- Welke risico's zijn er als collectieven andere private taken oppakken? Of zijn dit kansen?
- Zijn er alternatieven voorhanden?

Voor de collectieven:

- Willen de collectieven deze nieuwe publieke taken wel oppakken?
- Kunnen ze het wel en wat hebben ze hiervoor nodig?
- Welke ambities hebben collectieven om private taken op zich te nemen, bv gebiedsontwikkeling en ketenafspraken?
- Zitten hier risico's aan. En kansen?

Onderstaand de belangrijkste punten die naar voren kwamen in de interviewgesprekken.

Kennis GLB/ANLb bij collectieven en overheid

De meeste gesprekspartners zijn al lang betrokken bij het ANLb en enkelen hebben meegewerkt aan de vorming van het collectieve stelsel. Zij geven aan dat de eerste periode van het collectieve stelsel doelmatiger verlopen is dan voorheen. Wel wordt het nieuwe GLB als zeer ingewikkeld ervaren, vooral de relatie tussen ANLb en eco-regeling. Dit vraagt veel van de medewerkers van de collectieven. Tijdens de interviews is van verschillende kanten benoemd dat de kennis over het GLB bij provincies en ministerie dun belegd is. Het is in deze organisaties vaak maar aanwezig bij slechts één persoon of soms zelfs grotendeels afwezig. Medewerkers zijn soms afhankelijk van de kennis bij collectieven. Dit maakt het systeem bij de overheid kwetsbaar.

Professionaliteit van de collectieven

De diversiteit tussen de collectieven wordt voor een belangrijk deel verklaard door de verschillen in omvang en de mate van professionaliteit. In sommige gebieden ervaart men de voordelen van de onderlinge samenwerking tussen collectieven, bijvoorbeeld in Zuid-Holland. Het kan voor collectieven interessant zijn om te investeren in de onderlinge samenwerking. Tijdens de interviews is aangegeven dat er een verschil is in het ambitieniveau van de collectieven. Er zijn collectieven die voor zichzelf een regierol zien in de gebiedsprocessen en dit soms ook al doen. Er zijn ook collectieven die zich willen blijven richten op hun kerntaak (uitvoering ANLb) en hier soms hun handen aan vol hebben. Een deel van de verschillen tussen de collectieven wordt verklaard door het aandachtsgebied. Enkele gesprekspartners gaven aan dat collectieven die veel weidevogelbeheer hebben een redelijk vaste financieringsbron en dus een stabielere basis hebben.

Behoud positie tussen boer en overheid

De unieke positie tussen boer en overheid wordt beschouwd als belangrijke kwaliteit van de collectieven. Het gaat hierbij met name om hun onafhankelijke rol. Dit is iets om te koesteren. Het is voor de



collectieven belangrijk deze positie te behouden en geen uitvoeringsorganisatie van de overheid te worden, aldus de geïnterviewden. Daarnaast gaven enkelen expliciet aan dat de collectieven terughoudend moeten zijn om mee te werken aan beleidsvorming. Dit zou hun onafhankelijke rol in de weg kunnen staan.

Collectieven zijn sterk in uitvoering

De kracht van de collectieven zit in de uitvoering, daar is men het over eens. Dit is een groot goed in een tijd dat er spanning zit tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. De vraag is of de collectieven ruimte hebben om meer taken op zich te nemen of dat daardoor de uitvoering van het ANLb in de knel komt. De meningen hierover lopen uiteen. Dit hangt deels samen met de diversiteit tussen de collectieven, maar heeft ook te maken met verschillen in visie van de geïnterviewden en weging van risico's.

Ecologische kennis van de collectieven

De ecologische effectiviteit van het ANLb bepaalt de legitimiteit van het stelsel. In het verleden was hier kritiek op. De biodiversiteit in het landelijk gebied ging snel achteruitging en er werden verkeerde beheerpakketten in de gebieden afgesloten. Dit is inmiddels een heel stuk verbeterd, maar het blijft een uitdaging om de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te vergroten. Dit blijkt ook uit de recente evaluatie van de WUR¹. De meningen van de geïnterviewden lopen uiteen als het gaat over het niveau van de ecologische kennis bij de collectieven. De overheid maakt zich hier, met het oog op de opgaven voor klimaat en water die om een stevige ecologische visie op gebiedsniveau vragen, zorgen over. Ook een aantal collectieven maakt zich hier zorgen over. Collectieven merken op dat ze te veel tijd kwijt zijn aan administratieve verplichtingen, wat o.a. ten koste gaat van de tijd om kennis op te bouwen. Voor de toekomst ligt hier een opgave. De nieuwe eco-regeling en de verbreding met de opgaven voor water en klimaat vragen om een stevige ecologische visie op een gebied. Daarnaast is de verwachting dat het ANLb verder in omvang zal toenemen, zie het Transitiefonds Landelijk Gebied en het niet afgesloten Landbouwakkoord.

Een ander aspect dat de ecologische effectiviteit van het ANLb in de weg zit, is de inpassing ervan in de agrarische bedrijfsvoering. Boeren ervaren dat een vergoeding voor gedeerde inkomsten van natuurbeheer onvoldoende opweegt tegen de inkomsten uit hoogproductieve landbouwgrond. Het behalen van ecologische doelen blijft dan secundair.

Relatie collectieven en overheden

De relatie tussen collectieven en provincies wordt gewaardeerd. Men weet elkaar te vinden. Samenwerking wordt gezocht, maar er is ook een vorm van afhankelijkheid ontstaan. De kennis over GLB schiet vaak tekort bij provincies (zie ook boven) waardoor snel contact gezocht wordt met de collectieven. Aan de andere kant wordt de relatie tussen overheid en collectieven ook 'koud' bestempeld. Koud in de zin dat de relatie gebaseerd is op een Europees stelsel dat een stevige controle- en verantwoordingssystematiek kent. Europese subsidies zijn gekoppeld aan hectares. Er wordt afgerekend op aantal gerealiseerde hectares. De medewerkers van de collectieven, vaak praktijkmensen, worden door dit systeem belast met ingewikkelde administratieve verantwoordingsstaken.

¹ F.G. Boonstra ea, (2021): Stelselvernieuwing in uitvoering. Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. WUR.



Een vraag die ook op kwam in de interviews is waarom het ministerie op afstand staat. Ook al is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar provincies, het ministerie is de systeemverantwoordelijke voor het ANLb.

Er wordt door verschillende overheidslagen regie gevoerd op de verschillende regelingen. Provincies voor het ANLb en het Rijk voor de conditionaliteit en de eco-regeling. De wisselwerking tussen de eco-regeling en ANLb krijgt daardoor te weinig beleidsmatige aandacht. De collectieven zijn hier de dupe van geworden. Kortom, de betrokkenheid van *alle* partijen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid geworden en de onderlinge relatie moet opnieuw worden doordacht. Daar zijn alle geïnterviewden het over eens.

Toekomstige rol van de agrarische collectieven

De collectieven zijn uniek in het uitvoeren van het ANLb. Met de voorgenomen groei en verbreding van het ANLb ligt hier de komende jaren een grote opgave. De collectieven hebben over het algemeen een stevige rol in de gebieden. Adviseren over natuur- en landschapsbeheer wordt echter wel gezien als iets anders dan adviseren over de agrarische bedrijfsvoering. Een deel van de geïnterviewden is van mening dat de grotere opgaven in het landelijk gebied (transitie landelijk gebied) niet zomaar neergelegd kunnen worden bij de collectieven. Zij ontberen de specifieke kennis hiervoor. Daarnaast zijn er andere partijen actief in het landelijk gebied die vaak op commerciële basis werken. Hiermee kan concurrentie ontstaan. Ook omdat deze partijen andere belangen hebben.

'Schoenmaker blijf bij je leest', werd wel gezegd. Collectieven hebben veel kennis van de biodiversiteit op gebiedsniveau. Dit kunnen zij inbrengen in de gebiedsprocessen. Dit betekent niet dat zij deze processen ook moeten organiseren of moeten trekken. Slechts een aantal collectieven voelen zich stevig genoeg om dit op te pakken. Er schuilt echter ook een risico in, namelijk dat de unieke positie van de collectieven (tussen boer en overheid in) in gevaar komt.

Rol van de overheden

Als systeemverantwoordelijke moeten Rijk en provincies het mogelijk maken dat de agrarische collectieven hun werk uit kunnen voeren, binnen de bestaande wettelijke kaders. Eerder gaven we aan dat er spanning zit tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Dit heeft te maken met het feit dat de afstand tussen beleidsontwikkeling en de praktijk (te) groot is. Onvoldoende kennis, financiële middelen en besluitvaardigheid maken het ingewikkeld om beleid en uitvoering dichterbij elkaar te brengen. Het systeem heeft een sterk kort-cyclisch karakter van zes jaar, omdat beheercontracten voor deze periode worden afgesloten. Terwijl het stelsel een langere tijdshorizon heeft. Dit is niet in evenwicht. Collectieven en BoerenNatuur zijn nu nog te veel afhankelijk van subsidiestromen, wat haar weerslag heeft op de continuïteit van de organisatie. Collectieven zouden gebaat zijn bij structurele, langjarige financiering en continuïteit in beleid. Dit signaal kwam in alle interviews naar voren.

Overzicht geïnterviewden

BoerenNatuur en agrarische collectieven

- Dick Looman (Collectief Achterhoek)
- Arjan van Diemen (Lopikerwaard)
- Evelien Verbij (BoerenNatuur)



- Dirk de Lugt (interim-voorzitter BoerenNatuur)
- Joop Alsema (Collectief Noordwest-Overijssel)
- Marian Merkelbach (De Lieuw)
- Wim Stegeman (Flevolands Agrarisch Collectief)

Ministerie van LNV

- Hiske Ridder (DG RTLG)
- Petra van Egmond (DG Natuur)
- Aard Mulders (DG Natuur)
- Ad Tabak (DG Agro)

Provincies

- Obe Brandsma (Overijssel)
- Jort Verhulst (Zuid-Holland)
- Joost van Kuijk (Gelderland)
- Auke Postma (Drenthe)
- Karien van Veggel (Zeeland)
- Noortje Daamen (Noord-Brabant)



3. Sterkte-zwakteanalyse agrarische collectieven

In dit hoofdstuk behandelen we de SWOT-analyse van de agrarische collectieven. Een SWOT-analyse, ook wel sterkte-zwakteanalyse genoemd, laat in een oogopslag zien waar kansen liggen voor de collectieven en wat extra aandacht vraagt. SWOT staat voor strengths, weaknesses, opportunities en threats. De sterktes en zwaktes hebben te maken met de interne situatie van de collectieven. Kansen en bedreigingen hebben betrekking op de externe omgeving. De SWOT-analyse gebruiken we om scenario's (strategieën) te ontwikkelen voor de toekomstige rol van de collectieven in het landelijk gebied. De SWOT-analyse is tot stand gekomen op basis van de interviews, aangevuld met inzichten uit de eerdere rapportage van Wing (2022) en is getoetst in workshops met collectieven.

3.1. SWOT-analyse

De resultaten van de SWOT-analyse hebben we samengevat in onderstaande tabel met maximaal drie kenmerken per aspect.

| | |
|--|---|
| Sterktes <ul style="list-style-type: none">• Kennis van de praktijk en gebieden• Uitvoeringskracht• Positie naast boer en overheid | Zwaktes <ul style="list-style-type: none">• Diversiteit in professionaliteit• Continuïteit personeel en organisatie |
| Kansen <ul style="list-style-type: none">• Groei ANLb en GLB en transitie landelijk gebied• Samenwerken met private partijen door o.a. uniforme werkwijze met SCAN-ICT | Bedreigingen <ul style="list-style-type: none">• Polariserende landbouw-natuur• Kwetsbare governance overheden |

Tabel 1: SWOT-analyse agrarische collectieven

Hieronder geven we een korte toelichting van de verschillende aspecten.

Sterktes

- **Kennis van de praktijk en gebieden** Collectieven staan dicht bij de boeren, spreken de taal en kennen het gebied. De kennis is sterk gekoppeld aan een hoge motivatie van zowel de deelnemende boeren als de organisatie.
- **Uitvoeringskracht** Collectieven zijn in het leven geroepen om het ANLb uit te voeren. Dit doen ze effectief en doelmatig. Gezien de vele uitvoeringsproblemen bij de overheden is dit een verdienste.
- **Positie naast boer en overheid** Collectieven voeren een publieke taak uit in een positie naast de boer en naast de overheid. Hun positie wordt als onafhankelijk gezien, ondanks dat zij voor de overheid beleid uitvoeren. Door deze 'onafhankelijkheid' en de toegenomen effectiviteit van het ANLb (zie evaluatie PBL/WUR) is er groot maatschappelijk draagvlak ontstaan voor de collectieven.



In het vorige hoofdstuk gebruikten we de term 'tussen': de collectieven staan *tussen* de boeren en overheid in. Tijdens de workshops met de collectieven gaven zij aan dat deze formulering hen niet aanspreekt. Zij hebben niet het gevoel 'tussen' de boeren en de overheid in te staan, maar willen 'naast' hen staan, als partner van de boeren én als partner van de overheid. De overheden benadrukken, beredeneerd vanuit de kerntaak van de collectieven, juist wel een positie 'tussen' boeren en overheid. De overheid heeft in het ANLb-dossier niet rechtstreeks contact met individuele boeren, dit loopt via het collectief. Collectieven zijn, ongeacht de formulering, een onmisbare schakel in de uitvoering van het ANLb.

Zwaktes

- **Diversiteit in professionaliteit en omvang** 40 verschillende collectieven dus ook 40 verschillende organisaties. Alle collectieven zullen zich moeten blijven professionaliseren, waarbij sommige collectieven meer taken naar zich toe trekken. Er zijn grote en kleine collectieven. In sommige provincies zijn een groot aantal collectieven operationeel en hebben een kleine omvang. Terwijl in andere provincies sterk is gestuurd is op omvang en geografische afbakening met minder, maar wel grotere collectieven tot gevolg.
- **Continuïteit personeel en organisatie** Er zijn collectieven die werken met kortdurende en flexibele arbeidscontracten, waarbij steeds meer collectieven mensen in vaste dienst hebben. Kortdurende en flexibele arbeidscontracten komen de continuïteit van de organisatie niet altijd ten goede. Tijdens een van de workshops met collectieven werd benadrukt dat dit punt gezien moet worden als een algemene zorg voor voldoende, bekwaam personeel. De combinatie met de groei van het ANLb maakt het een knelpunt.

Kansen

- **Groei ANLb en GLB**
Er is een toenemende vraag naar maatschappelijke diensten, zoals ANLb. In het nieuwe GLB is er een groter budget gereserveerd voor het ANLb. Ook een verdere integratie met water- en klimaatmaatregelen wordt nagestreefd, waarbij klimaatmaatregelen niet altijd groenblauw versterkend hoeven te zijn. In het nieuwe GLB zijn nieuwe regelingen toegevoegd. De eco-regeling springt het meeste in het oog. Afstemming tussen deze regeling en ANLb is een uitdaging. Sommige collectieven zien dit overigens ook als bedreiging, m.n. in akkerbouwgebieden. Een andere nieuwe regeling is de gebiedsgerichte samenwerking in veenweidegebieden en overgangsgebieden N2000. In het verlengde hiervan speelt de transitie van het landelijk gebied. Dit is een grote uitdaging (kans) waar veel geld mee gemoeid is (NPLG - transitiefonds). Dit gaat over gebieds- en bedrijfsontwikkeling (stoppen, verplaatsen, innoveren en extensiveren) en stimulering natuurinclusieve landbouw. Veel aspecten zijn hiermee verbonden: financieel, juridisch, sociaal. Gezien de kennis en ervaring van de collectieven kunnen zij een belangrijke rol spelen in de gebiedsprocessen.
- **Samenwerken met private partijen**
Door de uniforme werkwijze met SCAN-ICT en het feit dat de 40 collectieven landsdekkend zijn, zijn de collectieven een interessante partij om mee samen te werken in het landelijk gebied. Private partijen zoeken naar mogelijkheden om hun producten te verduurzamen, o.a. in de zuivelketen (Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij). Boeren kunnen een extra vergoeding ontvangen voor hun producten en diensten.



Bedreigingen

- **Polarisatie landbouw-natuur**

Het klappen van het Landbouwakkoord is een uitvloeisel van de polarisatie tussen landbouw en natuur. Met het oog op de verkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet zal de polarisatie, naar onze verwachting, verder gevoed worden. Collectieven staan naast de boeren en de overheid. Zij werken samen met agrariërs en worden daarin gerespecteerd. Een tussenpositie kan risicovol zijn in een gepolariseerde wereld, omdat beide 'kampen' druk zullen uitoefenen op de collectieven om hen partij te laten kiezen.

- **Kwetsbare governance overheden**

Alhoewel de relatie tussen de provincie en collectieven als sterk wordt bestempeld, zijn er wel zorgen. Het kennisniveau bij LNV, RVO en provincies is beperkt en weinig mensen hebben voldoende kennis over het stelsel in de volle breedte. Het nieuwe GLB wordt als complex ervaren door alle betrokken partijen. Het is daardoor kwetsbaar. Iedere zes jaar wijzigt het stelsel. De afstand tussen het Rijk en de collectieven is groter geworden, althans zo wordt het ervaren door de collectieven. Dit terwijl het Rijk systeemverantwoordelijke is. Met de extra opgaven die voortkomen uit het NPLG zijn (nog) geen extra financiële middelen vrijgekomen. Er wordt een steeds groter beroep gedaan op BoerenNatuur en de agrarische collectieven. Het Rijk heeft geen langetermijnvisie en weinig oog voor de samenhang in het stelsel (groenblauwe architectuur). Ook de besluitvaardigheid is onvoldoende.

3.2. Workshops met collectieven en overheden

Tijdens de workshops met de collectieven zijn ons een paar dingen opgevallen. De collectieven vielen over de term 'tussen' als het gaat over hun positie ten opzichte van de boeren en de overheid. We hebben er in overleg met hen 'naast' van gemaakt, zie ook de toelichting op dit punt in de vorige paragraaf. Discussie over woordjes is misschien semantiek, maar we denken dat er hier meer speelt. Het gaat over rollen en verwachtingen. In de toekomstige architectuur is hier aandacht voor nodig. Wat ons daarnaast opviel was de rode draad in alle vier de sessies: de collectieven willen erkenning én waardering van de overheid voor hun huidige rol in het ANLb. Dit hebben zij nodig om zich verder te professionaliseren en het GLB-stelsel te laten floreren. Blijkbaar schort het hieraan en wordt er in ieder geval aan getwijfeld. In onze gesprekken met de overheden was er juist veel waardering voor de rol van collectieven en de wijze waarop zij hier uitvoering geven aan het ANLb. De collectieven worden als belangrijke spelers gezien in de transitie van het landelijk gebied. Blijkbaar wordt dit te weinig uitgedragen door de overheid.

Aan de overheidspartijen hebben we gevraagd wat dit, de behoefte aan erkenning en waardering voor de rol van de collectieven, van hen vraagt. Tijdens de workshop werden de deelnemers zich ervan bewust dat ze het stelsel opnieuw moeten doordenken. Deels door de huidige uitvoeringsproblemen, maar ook de nieuwe uitdagingen in het landelijk gebied. Wat is de taak van de agrarische collectieven en wat hebben zij nodig om deze taak zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Met andere woorden: wat vraagt de overheid aan de agrarische collectieven?



3.3. Confrontatiematrix

Met de SWOT-analyse en de opbrengst uit de workshops in de hand zijn we een stap verder gegaan door scores te geven aan de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen. In onderstaande tabel (tabel 2) is voor elke sterkte en zwakte met plussen en minnen aangegeven hoe groot of klein het effect is op de kansen en bedreigingen: van heel groot (++), groot (+), neutraal (0), klein (-) tot zeer klein (--). De confrontatiematrix weerspiegelt de belangrijkste sterktes en zwaktes van de collectieven met de meest belangrijke kansen en bedreigingen uit de omgeving.

| | Kansen | | Bedreigingen | | Totaal |
|--|-------------------------|------------------|--------------|-------------------------------|-----------|
| | Nieuwe GLB en transitie | Private partijen | Polarisatie | Kwetsbare governance overheid | |
| Sterktes | | | | | |
| Praktijkkennis | ++ | 0 | 0 | + | 3+ |
| Uitvoering | ++ | ++ | 0 | + | 5+ |
| Onafhankelijkheid | + | 0 | - | - | 1- |
| Zwaktes | | | | | |
| Diversiteit | + | + | 0 | 0 | 2+ |
| Continuïteit in personeel en organisatie | -- | - | 0 | -- | 5- |
| Totaal | 4+ | 2+ | 1- | 1- | |

Tabel 2: Confrontatiematrix SWOT

Wat valt op in de confrontatiematrix?

- De sterke punten van de collectieven (praktijkkennis uitvoering) sluiten aan bij de kansen, maar ook bij de bedreigingen. Dat is opvallend. Je zou kunnen redeneren dat dit een bewuste keuze is. De overheid heeft juist het stelsel van de collectieven in het leven geroepen om de uitvoering en praktijkkennis te versterken. Daarin is ze geslaagd, maar het risico dat wij willen benadrukken is dat de beleidsverantwoordelijkheid te veel is 'weggeorganiseerd' naar de collectieven. Zolang er geen problemen zijn, dan hoeft dat geen bezwaar te zijn. Maar nu er uitvoeringsfricties en ook nieuwe uitdagingen zijn, wordt dit anders. Het zou meer 'chef sache' moeten zijn.
- Onafhankelijkheid werd vaak genoemd in de interviews als een verworvenheid van collectieven. Hier liggen zeker mogelijkheden om kansen te benutten, maar het is geen sterk punt bij de bedreigingen. Dat heeft te maken met de positie van de collectieven. Ze zijn namelijk verbonden met de overheid omdat het ANLb een overheidstaak is. Ook zijn de collectieven geen representant van de hele landbouw, maar van de boeren die aan ANLb doen. Als de situatie gepolariseerd is en er geen vertrouwen is in de overheid, dan kan deze positie kwetsbaar zijn. Collectieven kunnen dan gezien



worden als belangenvertegenwoordiger. Het is een dun lijntje. Andere partijen zullen geen boodschap hebben aan de onafhankelijkheid van collectieven. Dit zal juist worden bestreden.

- Dat collectieven divers zijn, kan een sterk punt zijn bij nieuwe ontwikkelingen, zoals transitie landelijk gebied en samenwerking met private partijen. Sommige collectieven kunnen hun takenpakket uitbreiden en hiermee experimenteren. Later kan dit opgeschaald worden naar andere collectieven. Dit kost tijd.
- Het aanpakken van zwaktes kan vanuit eigen kracht, maar is ook afhankelijk van de overheid. De belangrijkste zwakte van collectieven is continuïteit in personeel en organisatie. Om dit op te lossen is een sterke governance nodig. En laat dit punt juist zwak zijn. Een steviger governance model tussen overheden en collectieven is een verstandige strategie, dus helderheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Kennis over het stelsel is onontbeerlijk. Het is een oproep aan de overheden om hun eigen kwetsbaarheden te verminderen en een langetermijnvisie te ontwikkelen, zodat het stelsel slagvaardiger wordt en de collectieven beter hun werk kunnen doen.





4. Strategie: drie scenario's

In dit hoofdstuk presenteren we drie scenario's voor de toekomstige rol van de agrarisch collectieven in het landelijk gebied. Scenario's zijn een hulpmiddel om informatie te structureren en betekenis te geven. Het helpt om beter doordachte beslissingen te nemen. De scenario's zijn denkbeeldige situaties: het zijn mogelijke (toekomst)beelden voor de rol en positie van collectieven in het landelijk gebied. De scenario's maken het mogelijk om de (toekomstige) risico's en kansen weer te geven. Het helpt ook om no-regret acties te formuleren: ongeacht de toekomst zijn een aantal acties altijd nodig.

De drie scenario's zijn ontwikkeld op basis van onze gesprekken met geïnterviewden, de workshops met collectieven en overheid en de huidige beleidsdiscussies. De scenario's zijn tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgevers. De scenario's zijn zeker niet uitputtend.

In onze aanpak beschrijven we welke randvoorwaarden voor de collectieven, BoerenNatuur en overheid (Rijk en provincies) essentieel zijn om een bepaald scenario (lees: rol van collectieven) te bewerkstelligen. Daarna komt de vervolgvraag: welk scenario is wenselijk vanuit het gezichtspunt van de overheid ('*wat vraagt de overheid aan de collectieven?*') en wat is vervolgens nodig om dit te realiseren. Dit is een politiek-bestuurlijke beslissing en in ons rapport zullen we hierover adviseren. Dit doen we in het volgende hoofdstuk.

We introduceren drie scenario's:

1. **Continuering huidig beheer met een lichte plus**

De collectieven hebben nu een rol in de uitvoering van het ANLb. In het Nationaal Strategisch Plan is een hogere ambitie vastgelegd om meer beheerpakketten af te sluiten. Daarnaast worden collectieven gevraagd om beheerpakketten meer te laten aansluiten bij water- en klimaatdoelen van het nieuwe GLB.

2. **Ver(drie)dubbeling omvang ANLb**

Wordt in scenario 1 een lichte groei van ANLb voorzien. In dit scenario zal het werk fors uitbreiden: een ver(drie)dubbeling van het huidige ANLb-budget. Een forse uitbreiding van het ANLb zou je kunnen afleiden uit het NPLG met het hieraan gekoppelde transitiefonds en het niet-afgesloten Landbouwakkoord.

3. **Regierol in gebiedsgerichte aanpak**

Een gebiedsgerichte aanpak is het vehikel in de transitie van het landelijk gebied. Met het ANLb leveren de collectieven hier een bijdrage aan. In dit scenario gaan collectieven hun rol op een andere manier invullen. Collectieven gaan een bredere en meer sturende rol innemen en gebiedsprocessen trekken.

Op basis van de SWOT-analyse, de confrontatiematrix en de workshops met collectieven en overheid hebben we de scenario's ingekleurd. Voor elk scenario zijn randvoorwaarden geformuleerd om dit scenario te realiseren, voor zowel de collectieven en de overheden (Rijk en provincies). Kortom, *hoe* kan dit scenario werkelijkheid worden? Waar mogelijk duiden we de risico's.



4.1. Scenario 1: Continuering huidig beheer met een lichte plus

Dit scenario is min of meer een bestending van de huidige situatie. Collectieven richten zich op de kerntaak: uitvoering ANLb met meer aandacht voor water- en klimaatmaatregelen. Aangezien het stelsel relatief jong en uniek is, is het logisch dat het stelsel verder doorontwikkeld moet worden. Dat betekent de zwakke elementen aanpakken, zoals het kennisniveau en continuïteit. De belangrijkste opgave in dit scenario is het verder professionaliseren van het stelsel in verschillende opzichten. Dit heeft te maken met de robuustheid en continuïteit van het stelsel ('fit for purpose'), de huidige organisatiestructuur en de governance die hierop aangepast zal moeten worden. In essentie gaat het om verheldering/bevestiging van ieders taken, het stelsel langjarig te borgen, zodat iedereen weet wat hem/haar te doen staan, en daardoor een meer ontspannen situatie te creëren. De samenwerking is gebaseerd op partnership en vertrouwen.

Randvoorwaarden collectieven

- Stabiele en langjarige financieringsbasis zodat investeringen kunnen worden gepleegd en arbeidszekerheid kan worden gegeven.
- Investeer in eigen kennisontwikkeling- en deling. De ecologische effectiviteit van beheerpakketten bepaalt de legitimiteit van het stelsel. Daarbij komen nu ook water- en klimaatdoelen. Dit vraagt om een stevige ecologische gebiedsvisie om het beheer op effectieve wijze te organiseren. Ook de verdere inpassing van het ANLb in de agrarische bedrijfsvoering zal meer aandacht vragen van de collectieven. Verschillende opties zijn in de workshops geopperd: verhoging leerbudget, cursussen volgen, uitwisseling, etc.
- Professionalisering collectieven door versterking onderlinge samenwerking en eventueel samenvoeging, versterking bestuurlijke deskundigheid.
- Vergroot zichtbaarheid collectieven en maak duidelijk wat de taken zijn van de collectieven (*'be good and tell it'*). Dit versterkt ook de legitimiteit van de collectieven.

Randvoorwaarden BoerenNatuur

- Investeer in ICT-ontwikkeling om uitvoering efficiënter te laten verlopen. SCAN-ICT is het centrale systeem, maar vergt onderhoud en investeringen.
- Faciliteren van kennisontwikkeling- en deling. Ook investeren in eigen kennisontwikkeling op specialistische thema's en dit delen met de collectieven.
- Dwingender sturen op professionalisering collectieven. Belang benadrukken van een landelijk stelsel dat robuust en slagvaardig is.

Randvoorwaarden overheid

- Erken en waardeer de rol van de collectieven in het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Betrek waterschappen hierbij. Maak duidelijk wat de overheid verwacht van de collectieven nu en in de toekomst. Het gaat hierbij om een lange termijnvisie op het stelsel van het ANLb, de rol van de collectieven en wat hun kerntaak is.
- Organiseer een stabiele financieringsbasis door garantie te geven dat collectieven langjarige beheercontracten kunnen afsluiten en regel permanente financiering van de kerntaak. Ook de financiering van de ICT-infrastructuur hoort hierbij. Andere taken kunnen op projectbasis worden gefinancierd.



- Governance en uitvoering van het GLB moet naar hoger plan worden getild. Dit is een opdracht voor zowel Rijk als provincies. Momenteel is het ANLb een aparte regeling met een eigen governancestructuur, aangestuurd door provincies. Het nieuwe GLB is complexer met meer interactie tussen de conditionaliteiten, eco-regeling en ANLb. De rol van het Rijk is hierdoor groter en prominenter geworden. Dit moet haar weerslag krijgen in de governance zodat de samenhang tussen de regelingen voldoende aandacht krijgt en er besluiten worden genomen.
- Draag bij aan kennisontwikkeling. De overheden hebben een stevige kennisinfrastructuur. Omdat collectieven onderdeel zijn van de uitvoering, is het logisch dat collectieven hiervan gebruik kunnen maken. Andersom geredeneerd kan de kennisontwikkeling van de overheid versterkt worden door te leren uit de praktijk. Ook het landbouwonderwijs kan bijdragen aan kennisontwikkeling.
- Verminder de regeldruk zodat de overheaduitgaven omlaag kunnen. Afgelopen jaren is er ervaring en vertrouwen opgebouwd. Evalueer bestaande regels en controles, en vereenvoudig de administratieve procedures.

Risico's

Er zijn potentieel twee risico's in dit scenario.

1. Het stelsel is gebouwd op effectiviteit en doelmatigheid van het ANLb om ecologische doelen te realiseren. In het verleden was hier veel kritiek op. Er is een nieuw stelsel, maar het eensluidende antwoord op de effectiviteit is nog niet gegeven. Als er in de toekomst vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit, kan het maatschappelijk en politiek draagvlak afbrokkelen.
Mogelijke respons: blijf investeren in kennisontwikkeling en monitoring. Daardoor kan beter gestuurd worden op effectiviteit van het ANLb. Het vereist ook een stevig bestuur: prioriteren en selecteren van beheercontracten horen hierbij.
2. De belangstelling van deelnemende boeren voor ANLb kan afnemen. Dit kan meerdere oorzaken hebben, bijvoorbeeld de complexiteit van het GLB-stelsel, het broze vertrouwen tussen boer en overheid en het ontbreken van langjarige zekerheid en bijbehorend budget. Het gevolg is dat de financieringsbasis van de collectieven afneemt en de organisatie moet gaan krimpen.
Respons: maak duidelijke afspraken tussen overheid en collectieven als de financieringsbasis onder druk komt te staan, bv afkoop contracten, versnelde afschrijving investeringen.

4.2. Scenario 2: Forse uitbreiding ANLb

Dit scenario is een verdere uitbreiding van de kerntaak van de collectieven, maar dan een factor twee of drie. Een dergelijke groei van het stelsel zal veel bestuurlijke aandacht vragen. Een aantal zwakheden en 'weeffouten' gaan dan zeker meer knellen.

De groei van het ANLb hoeft niet gelijkmatig verdeeld te zijn. Collectieven op de hogere zandgronden zullen mogelijk een grotere groei doormaken doordat de natuur- en wateropgaven vooral in deze gebieden spelen. In akkerbouwgebieden op de klei zal naar verwachting ook groei zijn, maar relatief minder. De randvoorwaarden en risico's zijn min of meer hetzelfde als in scenario 1, maar krijgen wel een hogere urgentie. In aanvulling kunnen de volgende randvoorwaarden worden genoemd.



Randvoorwaarden collectieven (in aanvulling op scenario 1)

- De professionalisering zal meer aandacht moeten hebben in dit scenario omdat het stelsel twee of drie keer zo groot wordt. Dit vergt meer van de organisatie en het bestuur omdat de 'span of control' fors toeneemt. Ook de eisen aan de administratie nemen toe.

Randvoorwaarden overheid (in aanvulling op scenario 1)

- De huidige financieringsbasis heeft zijn grondslag in het GLB en Natuurpact. Deze hebben een redelijk permanent karakter. De verhoging van het ANLb-budget zal aanvullend gefinancierd worden, waarschijnlijk uit het Transitiefonds Landelijk Gebied. Dit fonds heeft een looptijd tot 2035. Om langdurige afspraken te maken zal voor de financiering na 2035 gekeken moeten worden. Worden de extra uitgaven voor ANLb permanent opgenomen in de begroting via het Natuurpact? Een andere optie is om het toekomstig GLB hierop in te richten en langjarige ambities bestuurlijk vast te leggen, met nationale garanties voor co-financiering. Dit betekent een verdere verschuiving van basisbetalingen naar gebiedsgerichte betalingen: van pijler 1 naar pijler 2.

Risico's (in aanvulling op scenario 1)

- Belangrijkste extra risico is dat de uitbreiding van het ANLb te snel wordt ingevoerd. De veranderingen die zijn beoogd in scenario 1 zijn incrementeel en te overzien. De verandering in scenario 2 vinden plaats op een grotere schaal. Als de organisatie niet tijdig op orde is, dan kunnen de afspraken niet worden uitgevoerd.

4.3. Scenario 3: Grotere rol in gebiedsgerichte aanpak

Het stelsel van het collectieve ANLb is al geworteld in een gebiedsgerichte aanpak. In sommige gebieden wordt dit meer erkend dan in andere gebieden. In dit scenario gaan collectieven een proactieve rol spelen en hun taken uitbreiden. Immers, het regisseren van gebiedsprocessen gaat verder dan hun kerntaak. Dit vraagt meer van collectieven in procesvaardigheden en expertise. Voor de overheden betekent deze andere rol ook iets. De kerntaak van de collectieven is vooral een uitvoeringstaak van een overheidsregeling. De door de collectieven ontwikkelde aanpak is hierin uniek. Een gebiedsregisseur heeft een onafhankelijke rol en brengt partijen bijeen. De verhouding tussen overheid en collectieven is dan wezenlijk anders. De randvoorwaarden en risico's zijn min of meer hetzelfde als in scenario 1. In aanvulling kunnen de volgende randvoorwaarden worden genoemd.

Randvoorwaarden collectieven (in aanvulling op scenario 1)

- Er zijn andere competenties en deskundigheid nodig. Het gaat ook om advisering van agrarische bedrijven. ANLb is één van de instrumenten in de transitie van het landelijk gebied. Ook omschakeling van bedrijven, verbreding verdienvermogen, grondposities, pachtvoorwaarden, etc. komen aan bod in een gebiedsproces. Daarnaast spelen er in een gebied ook andere opgaven, zoals leefbaarheid, woningbouw en duurzame energievoorzieningen. Een integrale en ruimtelijke blik is nodig.
- Als een collectief een gebiedsgerichte rol op zich gaat nemen, dan zal dit ook gefinancierd moeten worden. Aangezien dit geen kerntaak is van de collectieven, zal dit projectmatig moeten gebeuren. Dit stelt extra eisen stellen aan de administratie en organisatie en het mag niet ten laste gaan van de uitvoering van de kerntaak. De extra overheadsuitgaven moeten anderszins worden gefinancierd.



Randvoorwaarden BoerenNatuur

- Collectieven spelen een rol in gebieden. Elk gebied is verschillend en vereist maatwerk, dus elk collectief zal voor nieuwe uitdagingen worden gesteld. Het is belangrijk dat collectieven van elkaar leren, kennis uitwisselen en waar nodig bijspringen. Het creëren van een lerende omgeving is essentieel zodat collectieven slagvaardig kunnen opereren.

Randvoorwaarden overheid (in aanvulling op scenario 1)

- Een duidelijke visie over rol collectieven in gebiedsgerichte aanpak is evident. Ook in relatie tot andere marktpartijen. Wanneer worden collectieven gevraagd om een rol te bekleden en wat wordt van hen verwacht?
- Voor gebiedsgericht maatwerk zal meer flexibiliteit en ruimte nodig zijn. Deze wordt beperkt door Europese regels. De Nederlandse overheid zal hierover afspraken moeten maken met de Europese Commissie.
- Financiering van de extra taak van het collectief zal op projectmatige basis moeten worden geregeld. Extra controle is nodig op de overheadsuitgaven.

Risico's (in aanvulling op scenario 1)

- Gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied is een nieuw speelveld. Er zijn nog weinig structuren en er is weinig ervaring opgebouwd. De rol van collectieven zal werkende weg ingevuld moeten worden, maar heeft dus ook hoge risico's als verwachtingen te hoog zijn.
Respons: verwachtingenmanagement en versterken lerend vermogen.
- De kerntaak van collectieven kan onder druk komen te staan. Het bestuur zal automatisch meer aandacht geven aan de nieuwe rol, omdat dit om aandacht zal vragen. Kans bestaat ook dat de hogere gekwalificeerde mensen van het collectief op deze nieuwe taak zal richten omdat het als een uitdaging wordt gezien.
Respons: Stevig personeelsmanagement om balans te houden in de taken.
- Concurrentie met andere marktpartijen in een gebied. Sommige partijen zijn commercieel en meer competitief ingesteld. Ook zullen deze partijen de collectieven 'beschuldigen' dat ze te veel worden gesubsidieerd (voor hun kerntaak) door de overheid en dit als oneerlijke competitie zullen bestempelen.
Respons: collectieven zouden zich bewust moeten zijn van hun kernkwaliteiten en kerntaak, en hierover transparant zijn. Collectieven zouden niet de competitie, maar juist samenwerking met andere partners moeten zoeken. Sommige collectieven die al verder geprofessionaliseerd zijn, kunnen oefenen met deze nieuwe rol. Andere collectieven kunnen hiervan leren.

4.4. Synthese

Wat valt op als we de drie scenario's naast elkaar leggen? Doordat we in het eerste scenario vooral de huidige situatie beschrijven, lijkt het erop dat dit het vertrekpunt is. De randvoorwaarden die geformuleerd zijn, zijn ook de randvoorwaarden voor de andere twee scenario's. Alle acties die hieruit voortvloeien zijn no-regret. Dit geldt zelfs meer als scenario twee wordt gekozen. In het tweede scenario worden de huidige taken verdubbeld of verdrievoudigd. Het is dan reden te meer om de zaken op orde op te hebben ('het huis op orde'). In scenario 3 met een grotere rol in een gebiedsgerichte aanpak wordt een wezenlijk andere weg ingeslagen. Hier worden andere eisen gesteld aan de collectieven. De basis



zal hier ook op orde moeten zijn, maar er zal relatief minder druk zijn op de uitvoering van de kerntaak van collectieven. De focus komt ergens anders op te liggen.

De volgende vraag die gesteld kan worden, is: wat is wijs? Daarvoor keren we terug naar de eerste hoofdvraag van onze verkenning: *Wat vragen de overheidspartijen aan de collectieven voor de opgaven in het landelijk gebied?* We analyseren deze vraag vanuit het begrip publiek belang. Dit wordt hier gedefinieerd als het borgen van maatschappelijke doelen. Ook als dit belang anders niet goed tot zijn recht komt, omdat de markt of de samenleving daarin niet op bevredigende wijze voorziet.

Het is evident dat in scenario 1 de publieke taak centraal staat. Hiervoor zijn collectieven in het leven geroepen. Dit geldt in wezen voor de andere twee scenario's ook. Uitvoering van ANLb en het helpen bij de transitie van het landelijk gebied zijn beiden een publiek belang.

Het is duidelijk dat het ANLb bij uitstek een instrument is, dat bijdraagt aan het publieke belang. Er wordt door de overheid een vergoeding gegeven voor groenblauwe diensten waarvoor geen markt is, zoals specifiek beheer voor weidevogels en landschapsbeheer. De markt schiet hierin tekort. Met andere woorden: scenario 2 is vanuit het oogpunt van publiek belang volkomen legitiem, zolang er voldoende publieke vraag is naar ANLb en de markt dit niet oppakt.

Voor scenario 3 is dat minder evident. De transitie van het landelijk gebied met al haar duurzaamheidsdoelen dient zonder meer een maatschappelijk doel. Maar ook andere partijen kunnen een regierol innemen in een gebiedsgerichte aanpak. Dit kunnen marktpartijen zijn maar ook groeperingen uit de samenleving. De (potentiële) rol van de collectieven is in die zin niet uniek. Dit geldt ook voor andere activiteiten die de collectieven ontplooiën, zoals samenwerking met private partijen en bijdrage aan de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Collectieven versterken hiermee hun rol en het kan vanuit het publieke belang worden toegejuicht, maar het is geen kerntaak.

Collectieven hebben sowieso een rol in een gebiedsgerichte aanpak en de transitie van de landbouw maar dan als uitvoerder van het ANLb. Met dit instrument kunnen ecologische doelen worden gerealiseerd. Collectieven zijn daarmee onderdeel van de oplossing.

Concluderend. Vanuit het publieke belang geredeneerd heeft scenario 2 de voorkeur. Het heeft daarom prioriteit om dit scenario ten volle te ontwikkelen en de randvoorwaarden hiervoor te bewerkstelligen. Dit is een uitdaging voor de komende 6-10 jaar. Scenario 3 is optioneel, maar pas nadat het tweede scenario ten volle geïmplementeerd is en mits de goede afspraken gemaakt zijn over publieke en private verhoudingen. Zie het als een groeipad.





5. Conclusie en aanbevelingen

In onze aanpak stonden de volgende vragen centraal.

- Wat vragen de overheidspartijen aan de collectieven?
- Wat hebben de collectieven nodig om hun werk goed te kunnen doen?

Deze vragen waren leidend voor onze interviews, de workshops met de collectieven en de bijeenkomst met het ministerie van LNV en de provincies. In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen.

5.1. Conclusies

- Het huidige stelsel van ANLb is uniek en relatief jong. Los van de vraag welke toekomstige rol de collectieven zouden moeten inkleden, is de constatering dat het huidige stelsel nog niet *robuust* is. Er zijn door ons een aantal zorgpunten genoteerd, zoals bestendigheid in financiering, afstemming tussen de GLB-regelingen, investeringen in ICT, professionalisering van de collectieven en verdieping van de ecologische kennis op gebiedsniveau. Het aanpakken van deze zorgpunten is noodzakelijk en urgent.
- De rol van de agrarische collectieven ligt in het uitvoeren van hun kerntaak: het uitvoeren van het ANLb. De huidige omvang van het ANLb met de opgaven voor klimaat en water, met zicht op uitbreiding (of verdriedubbeling) van de omvang, maakt dat veel collectieven hier de komende jaren hun handen aan vol hebben. Wanneer er te veel aandacht uitgaat naar andere opgaven en projecten, kan dit ten koste gaan van deze kerntaak.
- De overheid moet de kerntaak van de agrarische collectieven meer expliciet erkennen, waarderen én uitdragen. De agrarische collectieven organiseren het ANLb en voeren het uit. Daarmee helpen zij de boeren om landbouw en natuur te verbinden op hun bedrijf en de overheid om de natuur- en landschapsdoelen in het landelijk gebied te realiseren. De collectieven mogen hun rol in de uitvoering prominenter naar voren brengen. Hun rol is succesvol en kan steviger gewaardeerd worden.
- Om deze kerntaak goed uit te kunnen voeren, hebben de agrarische collectieven continuïteit in beheer en beleid en financiële zekerheid nodig. Een langere beheerperiode dan de zesjarige cyclus die het huidige stelsel kent en vaste financiering van collectieven maken hier onderdeel van uit.
- De positie van de agrarische collectieven *tussen* de boeren en de overheid maakt dat zij heel goed in staat zijn om beleid en praktijk met elkaar te verbinden. De overheid moet hier meer gebruik van maken.
- Vanwege hun kerntaak in het landelijk gebied zitten BoerenNatuur en de agrarische collectieven *als partner* aan tafel bij de overheid. Zowel op operationeel niveau: hoe zorgen we ervoor dat het ANLb-stelsel functioneert, als op strategisch niveau: wat komt er op het landelijk gebied af (NPLG, provinciale processen) en wat leeft er onder de boeren?
- Doordenk en organiseer de governance van Rijk en provincies voor het ANLb-stelsel beter. Zorg dat het bestaande managementoverleg besluiten kan en durft te nemen. Beperk je hierbij niet enkel tot het operationele niveau, maar bespreek hier ook strategische vraagstukken met als doel om de relatie tussen beleid en uitvoering te versterken.



- De collectieven spelen vanuit hun kerntaak een belangrijke rol in gebiedsprocessen en transitie van de landbouw. Zij brengen gebiedskennis en kennis over natuur en landschap in. Een regierol is nu nog een brug te ver.

5.2. Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies doen we drie aanbevelingen.

- a. Begin met het erkennen en formaliseren van de rollen van de collectieven, BoerenNatuur, provincies en het ministerie. Noem dit een hernieuwde kennismaking met elkaar en bewustwording van elkaars rollen. Blijf hierin investeren want het speelveld is dynamisch en er verschijnen nieuwe spelers en gezichten.
- b. Collectieven: zorg dat 'het huis op orde is' qua capaciteit en kwaliteit. De collectieven die hierin wat verder zijn, kunnen andere collectieven helpen. Maak gebruik van elkaars kennis en ervaring. BoerenNatuur kan hierin een belangrijke sturende en ondersteunende rol spelen. Koester wat goed is en wat de collectieven bindt, en verander wat beter kan.
- c. Overheid: zorg dat 'het huis op orde is'. Creëer rust, (financiële) ruimte en tijd om het stelsel beter te doordenken en operationeel te maken, en investeer in eigen kennisontwikkeling. Pas als 'het huis op orde is' kan er gezorgd worden voor langjarige financiering van beheer, voldoende capaciteit en kwaliteit. Collectieven zijn partners in de transitie van het landelijk gebied. Ga ervan uit dat collectieven al hun taken naar behoren uitvoeren en controleer achteraf. Handel daar dan ook naar en baseer het stelsel en de regelingen op vertrouwen.

5.3. Vervolg

Met de conclusies en aanbevelingen in de hand, kunnen het ministerie van LNV en de provincies een besluit nemen over wat zij vragen aan de agrarische collectieven. De volgende stap is dan om een uitvoeringsplan op te stellen om de aanbevelingen uit dit rapport verder uit te werken en afspraken te maken over de implementatie ervan.

