



raad
landelijk
gebied

Meerwaarde

Publicatie RLG 04/4, oktober 2004

Advies over de landbouw en het
landelijk gebied in Europees perspectief







raad
landelijk
gebied

Meerwaarde

Publicatie RLG 04/4, oktober 2004

Advies over de landbouw en het
landelijk gebied in Europees perspectief



De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

- * prof. H.J.L. Vonhoff, voorzitter
- * prof. dr. Th.A.M. Beckers
- * mw. drs. H.L. Blok
- * mw. dr. H.M. de Boois
- * prof. dr. G.J. Borger
- * mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
- * ir. J.T.G.M. Koolen
- * dhr. B.J. Krouwel
- * mw. M.D.A.M. van der Laan-Veraart
- * mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- * dhr. P. Nijhoff
- * prof. dr. J.D. van der Ploeg
- * ir. F.C. Prillewitz
- * dr. ir. H.J. Silvis
- * mw. A. van Vliet-Kuiper

Algemeen secretaris: mr. W.J. Kooy

Raad voor het Landelijk Gebied

Stationsplein 14
3818 LE Amersfoort
telefoon: (033) 461 99 48
fax: (033) 461 53 10
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 04/4
oktober 2004

Foto's

Knotwilg, KINA/Natuurmonumenten
Bloembollen, KINA/Paul van Gaalen
Meisje, EZ Foto & Vorm/Erwin Zijlstra
Tractor, EZ Foto & Vorm/Erwin Zijlstra
Grutto, Ran Schols

Loosdrecht, Foto Natura/Wil Meinderts

Vormgeving

Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN 90-77166-14-9
NUR 940

Inhoud

Deel 1	Samenvatting	5
Deel 2	Advies	
1	Inleiding	11
2	Europees landbouw- en plattelandsbeleid: naar meer coherentie	13
	2.1 Inleiding	13
	2.2 Financieel kader 2007 - 2013	14
	2.3 Het Europese Landbouw-, Regionaal en Milieubeleid	15
	2.4 Naar een nieuw Europees plattelandsbeleid	22
	2.5 Conclusies	24
3	Landbouw en landelijk gebied in Nederland: naar een nieuw verbond	25
	3.1 Inleiding	25
	3.2 De Nederlandse landbouw	26
	3.3 Het Nederlands landelijk gebied	31
	3.4 Transitie van landbouw en platteland	35
4	Praktijk en beleid: van frictie naar optie	39
	4.1 Inleiding	39
	4.2 Bewegingen vanuit de praktijk	39
	4.3 Fricties tussen de bewegingen vanuit de praktijk en het beleid	52
5	Conclusies en streefbeelden	57
	5.1 Conclusies	57
	5.2 Streefbeelden	58
Bijlagen		
	1. Totstandkoming van het advies	61
	2. Geraadpleegde literatuur	63
	3. Overzicht publicaties 2003-2004	68



Samenvatting

deel 1

Aanleiding voor het advies

De gemeenschappelijke Europese markt is vanaf zijn ontstaan van grote, positieve, betekenis geweest voor de Nederlandse landbouw. Na de Tweede Wereldoorlog waren voedselproductie en verbetering van de inkomenspositie van de Nederlandse boer hoofddoelstellingen voor Nederland en de EU. Mede met behulp van het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap, het GLB, werd de landbouw ontwikkeld tot een efficiënte en moderne productietak, waarbij schaalvergroting en specialisatie richtinggevend waren. Dit sloot aan bij de algehele trend binnen de economie.

Het succes van deze ontwikkelingen had echter een keerzijde, die vanaf de jaren tachtig steeds meer als een probleem werd ervaren. De moderne, efficiënte landbouw bleek negatieve gevolgen voor natuur, milieu, water, landschap en dierenwelzijn te hebben. De landbouw kwam daardoor steeds meer los te staan van de omgeving waarin hij opereert. Tegelijkertijd nam de belangstelling voor het landelijk gebied vanuit de stad toe. Het landelijk gebied heeft voor velen meer waarde dan alleen voedselproductie. Dit gaf spanningen. Het beheer van de waarden van het landelijk gebied had zijn vanzelfsprekendheid verloren. Dat heeft de raad zorgen gebaard.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft mede daarom de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2003 ongevraagd geadviseerd over de laatste hervormingsvoorstellen van het GLB (RLG 03/4). In dit advies heeft de raad in het vooruitzicht gesteld in een later stadium te adviseren over het toekomstig Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid. Met dit advies geeft de raad daar invulling aan.

De raad heeft de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke rol kan de rijksoverheid spelen in het motiveren en ondersteunen van betrokkenen om vanuit hun eigen kracht het landelijk gebied een duurzaam perspectief te bieden? Hoe kunnen liberalisering en heviger concurrentie samen opgaan met duurzame ontwikkeling op regionaal en lokaal niveau? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot het (toekomstig) Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid?

Dit advies richt zich niet op de actuele beleidsnota's en voorstellen voor verordeningen die thans gepubliceerd zijn, maar op de langere termijn. Het is wel breed en strategisch en reikt noties aan om vraagstukken rond landbouw en platteland in een nieuw daglicht te plaatsen.

De Raad voor het Landelijk Gebied en de VROM-raad hebben onafhankelijk van elkaar een ongevraagd advies voorbereid over de landbouw en het landelijk gebied. De VROM-raad vertrekt vanuit een ruimtelijk perspectief. De Raad voor het Landelijk Gebied vanuit een Europees perspectief. Beide raden komen vanuit verschillende invalshoeken tot een vergelijkbaar advies: er is dringend een hernieuwde aandacht nodig voor de relatie tussen de landbouw en het landelijk gebied. Door deze relatie te versterken, ontstaat meerwaarde.

Centrale boodschap van het advies

1. Door de kwaliteiten van het landelijk gebied als uitgangspunt te hanteren voor plattelandsontwikkeling krijgt deze ontwikkeling een meerwaarde. Die meerwaarde vormt het kapitaal dat wij doorgeven aan komende generaties en waarmee Nederland zich Europees en internationaal gezien kan profileren; ook economisch gezien.
2. Plattelandsontwikkeling is een proces dat plaatsvindt van onderop. Het is niet nodig om dat in Den Haag te bedenken. Het is echter wél nodig om daar ruimte voor en richting aan te geven. In Europa is dat al langer onderkend. Nu zal Den Haag dat ook moeten onderkennen en daar heldere en duidelijke kaders voor moeten creëren. Kaders die ruimte bieden aan wat er al vanuit de praktijk aan positieve ontwikkelingen gaande is.
3. Landbouw zal zo goed mogelijk op de omgeving moeten worden geënt. Dat betekent zorg voor natuurlijke hulpbronnen, oog voor het cultureel erfgoed, voortbouwen op sociale verbanden en economische potenties benutten. Zo worden de waarden gekoesterd in plaats van geëxploiteerd.

Analyse

De negatieve gevolgen van de ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog vragen dringend om een oplossing. Ondanks grote vorderingen op milieugebied is een verdere omslag naar duurzame landbouw nodig. Bovendien is het landbouwbeleid erg duur geworden. De subsidiëring van de landbouw binnen de EU heeft handelspolitieke problemen gegeven met andere grote spelers op de wereldmarkt. In de laatste WTO-ronde is de rol van ontwikkelingslanden toegenomen. De landbouwsubsidies zullen naar verwachting steeds verder moeten worden verminderd en vermoedelijk ingrijpend gereorganiseerd. Markten gaan open. De druk op het inkomen in de primaire sector neemt toe. De landbouwsector oriënteert zich daarom nog meer dan tot dusver op de markt en probeert een marktvoordeel te halen uit de verduurzaming van de productie.

In Europees verband resulteert dit in de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en grotere accenten op beleid voor het platteland.

Deze hervormingen passen binnen een algemene vitalisering en verduurzaming van de Europese economie, zoals aangegeven in de Lissabon- en Gothenburg-doelstellingen. In 2003 is afgesproken het GLB

verder te hervormen: van productiegebonden steun wordt overgeschakeld op ontkoppelde steun gebaseerd op wat er recentelijk geproduceerd werd. Het beleid dat voor het platteland als geheel wordt ontwikkeld, gaat binnen het GLB een belangrijker rol spelen. Nu al wordt er gewerkt aan het Europees plattelandsbeleid in de periode 2007-2013. Het financieel perspectief voor deze periode is reeds bekend. Het accent komt in die periode te liggen op duurzame groei en bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Onder de laatste categorie vallen de afgeslankte landbouwsubsidies.

In Nederland gaat op meerdere niveaus binnen de keten de concentratie en de schaalvergroting door. In de markten voor landbouwproductie en voedsel doen zich uiteenlopende ontwikkelingen voor.

Veel bedrijven kiezen voor schaalvergroting in combinatie met specialisatie. Andere primaire producenten verminderen hun landbouwactiviteiten of zoeken het in verbreding van hun activiteiten. Deze ontwikkelingen binnen de landbouwproductie zijn onvoldoende afgestemd op de omgevingseisen en op andere ontwikkelingen op het platteland.

Oplossing

De Raad voor het Landelijk Gebied ziet een oplossing in een betere afstemming van landbouw en platteland en wijst in dit advies op de mogelijkheden daartoe. Betere afstemming heeft twee belangrijke gevolgen: de Nederlandse landbouw kan daardoor bijdragen aan het halen van de Europese doelen voor landbouw, milieu en regionaal beleid en tegelijkertijd het veelzijdige culturele, economische en ecologische kapitaal dat het landelijk gebied vormt, beter beheren en ontwikkelen. Verder zou met een betere afstemming het bestaansrecht van de landbouw kunnen worden verankerd; hiermee zouden de maatschappelijke kosten en de toegevoegde waarde beter zichtbaar gemaakt kunnen worden. Dat is nodig om de afnemende overheidssubsidies te compenseren. Het is daarom belangrijk dat de Nederlandse landbouw zich oriënteert op de vraag naar kwalitatief hoogwaardige productievormen die duurzaam worden voortgebracht. Dit impliceert dat certificering, borging en onderscheiding op ketenniveau belangrijke landbouwpolitieke aandachtspunten dienen te zijn. *Non-trade concerns* en bescherming van grondgebonden productie - vanwege de beheersfunctie van de landbouw - dienen hierbij uitgangspunt te zijn.

Op den duur zal de Nederlandse landbouw zijn bestaansrecht mede baseren op de noodzaak om de wereldvoedselproductie te stabiliseren, een toenemende regionalisering van de keten en verwevenheid en synergie van de primaire sector met andere economische en maatschappelijke activiteiten op regionaal niveau.

Basis voor deze oplossingen is volgens de raad, het herstellen van verbandingen: tussen landbouw en samenleving, tussen platteland en stad, en tussen producent en consument. Het economisch streven dat daarbij hoort noemt de raad *economy of care*.

Economy of care

Kenmerkend voor een *economy of care* is een internalisering van maatschappelijke kosten en waarden. Duurzaamheid staat voorop. Dat betekent zorgzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen (het ecologisch kapitaal), als ook met essentiële sociale verbanden (sociaal kapitaal) en onmisbare economische activiteiten, vooral als die belangrijke dragers zijn van het platteland (economisch kapitaal). Bovendien zorgt een *economy of care* voor het koesteren en ontwikkelen van het cultureel kapitaal: de leefbaarheid in het heden en het cultureel erfgoed dat aan toekomstige generaties wordt overgedragen.

De raad schetst in het advies tien bewegingen vanuit de praktijk die geënt zijn op een zorgvuldig omgaan met het veelzijdige ecologisch, sociaal, economisch en cultureel kapitaal. Deze positieve ontwikkelingen geven afzonderlijk maar vooral ook tezamen aan dat het benutten en verder ontwikkelen van dit veelzijdig kapitaal geworteld is in maatschappelijke bewegingen en wordt gereflecteerd in breed gedeelde waarden en zorgen.

De in het advies geschetste positieve ontwikkelingen stuiten op belemmeringen door het beleid van de overheid. Andere benaderingswijzen zijn nodig om de bestaande frictie tussen beleid en praktijk op te heffen. Er zijn voldoende initiatieven, er worden plattelandsprojecten ontwikkeld, maar zij komen onvoldoende van de grond. De kennisinstellingen zijn niet in staat om tot overeenstemmende inzichten en feiten te komen ter ondersteuning van nieuwe ontwikkelingen. Het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid zorgt onvoldoende voor richting, inkadering en (experimenter)ruimte. De afstemming met het Europees beleid is onvoldoende. Daardoor is de landbouw nog onvoldoende aangepast aan omgevingseisen en is een integraal plattelandsbeleid in het Plattelands-OntwikkelingsPlan (POP) onvoldoende van de grond gekomen. De Raad vindt daarom dat er meer ruimte moet komen voor de positieve ontwikkelingen vanuit de regio en voor het individuele ondernemerschap. Dat vraagt een betere aansturing vanuit de Europese Unie en het Rijk; en een beter afstemming tussen beide beleidsniveaus.

Streefbeeld

Europees niveau

Duurzaamheid en economische vitalisering moeten op verschillende manieren worden gestimuleerd. Duurzaamheid en economische vitalisering moeten dus ook deel uitmaken van het Europese plattelandsbeleid. Daarvoor heeft Europa een **plattelandsagenda** nodig, die kennis en innovatie stimuleert en waarin duurzaamheid volledig wordt geïntegreerd. Deze plattelandsagenda bevat keuzemogelijkheden voor plattelandsgebieden met een verschillend verstedelijkingsdruk. De basis van deze plattelandsagenda moet gevormd worden door wat zich in de praktijk afspeelt. De invulling van die plattelandsagenda moet dan ook voldoende ruimte bieden aan lokale samenwerkingsverbanden (intermediaire structuren). In de praktijk namelijk worden sociale, economische en ecologische aspecten van het landelijk gebied daar op unieke en

specifieke wijze met elkaar verbonden. De regionale verschillen in landbouwsystemen en in natuur- en landschapstypen moeten het uitgangspunt worden bij het nemen en uitvoeren van maatregelen. *Non-trade concerns*, bescherming van grondgebonden landbouw en de plattelandsagenda moeten het uitgangspunt voor de mondiale opstelling vormen.

Nationaal niveau

Nederland stemt zijn plattelandsbeleid af op de Europese plattelandsagenda en op maatregelen in andere sterk verstedelijkte plattelandsgebieden in Europa. De Nederlandse regering bereidt nieuwe Europese regelgeving actief voor; bij de implementatie stelt ze zich volgend op. De Europese Unie en het Rijk bieden de provincies heldere uitgangspunten, richtlijnen en kaders. De provincie is het aanspreekpunt voor de regio. Ook op het terrein van het ambtenarencorps en het aansturen van de kennisinstellingen zorgt het Rijk dat het Europees beleid slagvaardig kan worden doorvertaald.

Het Rijk biedt in de regelgeving ruimte voor een economische vitalisering en verduurzaming van het platteland. Op een evenwichtige wijze wordt ruimte gegeven aan lokale initiatieven en samenwerkingsverbanden (intermediaire structuren) en aan (nieuwe) economische activiteiten aanvullend op de bestaande (agrarische) bedrijvigheid. De landbouw oriënteert zich - onafhankelijk van de gekozen schaal en specialisatie - op maatschappelijke wensen en eisen, mede vanuit de regio. Het Rijk biedt kaders én experimenteeruimte voor verbrede landbouw, met name in gebieden waar doorgaande schaalvergroting minder voor de hand ligt. Het Rijk zorgt voor monitoring van de effecten van de gekozen implementatie van Europees beleid en speelt snel en adequaat in op onbedoelde en negatieve effecten. Het Rijk maakt bovendien ruimte voor ondernemerschap en differentiatie in bedrijfsstijlen, met als uitgangspunt: 'vrijheid in gebondenheid'. De landbouwsector oriënteert zich op de nieuwe omstandigheden en zoekt zijn plaats in de keten, de regio en de samenleving. Het inkomen in de landbouw komt vanwege afnemende overheids subsidies steeds meer uit de markt, en ook steeds meer uit het leveren van producten en maatschappelijke diensten aan de regionale markt.

Prioriteiten en resultaten in tijd

Tot 2007 werkt het Rijk aan de implementatie van de recente GLB-hervormingen door een verdere verduurzaming van de landbouw en aanpassingen van het eerste Plattelandsontwikkelingsplan (POP 1).

De volgende aandachtspunten vragen tot 2007 bijzonder aandacht:

- EU, rijksoverheid en provincie ontwikkelen met de samenleving een samenhangende, innovatieve en duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling. Deze strategie geeft - in aanvulling op Agenda Vitaal Platteland - ruimte voor regionale en lokale samenwerkingsvormen.
- Het Rijk werkt samen met de andere overheden, de sector en maatschappelijke organisaties een visie op grondgebonden landbouw uit. Deze is richtinggevend en sluit aan op het Europees Landbouwbeleid.

- Het Rijk ontwikkelt een duurzaam systeem van vergoedingen voor maatschappelijke diensten, zoals de raad eerder in zijn advies over Groene Diensten heeft geadviseerd (RLG 02/7 'Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen').

In de periode 2007 tot 2013 zullen een aantal resultaten bereikt moeten zijn. Het wordt een tijd van oogsten:

- De landbouw wordt uitgeoefend met verantwoordelijkheid voor de omgeving. Maatschappelijke kosten worden geïnternaliseerd.
- De uitwisseling van kennis tussen lokale samenwerkingsverbanden op Europees en nationaal niveau is versterkt.
- Het nieuwe plattelandsbeleid is flexibel ingericht en daarmee afgestemd op verschillen in verstedelijkingsgraad, natuurwaarden en eventuele - niet gewenste - ontvolking van het platteland.
- Landbouwmilieumaatregelen, zoals beheer van de gronden en natuur, zijn een verplicht onderdeel van de bedrijfsvoering.
- Er is een vergoedingensysteem voor het leveren van maatschappelijke diensten en beheer ontwikkeld. De gelden hiervoor komen uit verschillende - samengevoegde - bronnen. De verantwoordingsmethodiek is vereenvoudigd, goed hanteerbaar en afgestemd op de eisen vanuit de verschillende bronnen.
- De samenhangende benadering van functies op het platteland versterkt de maatregelen onderling.

In de periode na 2013 geldt voor landbouw en platteland het volgende:

- Ondanks het feit dat de EU-landbouwsubsidies fors zijn verminderd is de resterende landbouw economisch vitaal, duurzaam en verbonden met de regionale economie en samenleving.
- Door verdergaande decentralisering ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plattelandsbeleid veel meer dan nu op regionaal en lokaal niveau.
- Er is synergie op regionaal niveau tussen verschillende economische en maatschappelijke activiteiten. Het veelzijdige kapitaal wordt daarbij duurzaam benut en ontwikkeld.

Advies

deel 2

1 Inleiding

De gemeenschappelijke Europese markt is vanaf zijn ontstaan van grote, positieve, betekenis geweest voor de Nederlandse landbouw. Na de Tweede Wereldoorlog waren opvoering van de voedselproductie en verbetering van de inkomenspositie van de Nederlandse boer hoofddoelstellingen voor Nederland. Met behulp van het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap ontwikkelde de landbouw zich tot een efficiënte en moderne productietak, waarbij schaalvergroting en specialisatie een belangrijke plaats innamen.

Het succes van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) had echter een keerzijde, dat vanaf de jaren tachtig steeds meer als een probleem werd ervaren. De moderne, efficiënte landbouw bleek negatieve gevolgen voor natuur, milieu, water, landschap en dierenwelzijn te hebben. Door de eigenstandige ontwikkeling van de landbouw kwam deze steeds meer los te staan van de omgeving waarin hij opereert. Bovendien kwamen er als gevolg van de subsidiëring van de landbouw handelspolitieke problemen met andere grote spelers op de wereldmarkt. In de jaren negentig werd de situatie gaandeweg nijpender. De VN-conferentie over duurzaamheid in Rio de Janeiro en het Europese milieubeleid leidden tot afspraken en regelgeving om milieuoverwegingen te integreren in het landbouwbeleid. Het GLB is vanaf de jaren tachtig stap voor stap hervormd. In 2003 is afgesproken het GLB nog verder te hervormen: van productiegebonden steun wordt overgeschakeld op inkomensondersteuning; het beleid dat voor het platteland wordt ontwikkeld, gaat ook een rol spelen.

“De kunst is om het brede plattelandsdoel met het landbouwdoel te verbinden.”

Rondetafelgesprek

Dit advies is een ongevraagd advies aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in 2003 in een briefadvies over de GLB-hervormingen dit advies over het toekomstig EU-landbouw en plattelandsbeleid aangekondigd. De raad baseert haar advies op drie uitgangspunten. De eerste is dat het platteland en de landbouw zich in een overgangsfase bevinden. Deze overgangsfase wordt gedomineerd door economische veranderingen, veranderingen in sturingsparadigma en door de noodzaak duurzaamheid te integreren. Verder moeten beslissingen op verschillende niveaus worden afgestemd: internationaal, Europees, nationaal en regionaal. Ten slotte maakt de landbouw zijn eigen sectorale transitie door, die niet

altijd recht doet aan de collectieve waarden van het platteland. Die eigen ontwikkeling heeft uniformering van het landschap tot gevolg, verlies van natuur- en landschapswaarden en vermindering van de binding met de plattelandssamenleving en -economie.

Om weer een maatschappelijk aanvaarde bedrijfstak te worden is het noodzakelijk dat de landbouw zich ontwikkelt in relatie tot de omgeving. Deze noodzaak staat los van de keuze voor de toekomst die de agrariër maakt: verdere schaalvergroting of specialisatie, aanvullende activiteiten of juist een combinatie met andersoortig werk. Ook de afnemende subsidies nopen tot een ontwikkeling die gericht is op de omgeving: als gevolg daarvan wordt de landbouw afhankelijker van verschillende markten en van andere inkomensbronnen dan de overheid. Daar hangt mee samen dat maatschappelijke kosten die voortvloeien uit de zorg voor het milieu of dierenwelzijn in een of andere vorm in de bedrijfsvoering moeten worden doorberekend. Anders zal er collectief voor betaald moeten worden. Tot slot is afstemming tussen landbouwactiviteiten en platteland noodzakelijk om de essentiële waarden van het landelijk gebied - het veelzijdige kapitaal - te kunnen behouden. De waarde van dit kapitaal wordt steeds meer gezien en er worden mogelijkheden gezocht om deze waarde te kapitaliseren en te verduurzamen. Ook hier doet zich echter een tegenstrijdigheid voor: in de praktijk zijn ontwikkelingen gaande om die veelzijdige waarden te beschermen en te behouden, maar het beleid sluit onvoldoende aan op die ontwikkelingen. De raad wijst op de mogelijkheden voor de overheid om landbouw en platteland beter op elkaar af te stemmen.

Samengevat komt de raad tot de volgende probleemstelling:

Welke rol kan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit spelen in het motiveren en ondersteunen van betrokkenen om vanuit hun eigen kracht het landelijk gebied een duurzaam perspectief te bieden? Hoe kunnen liberalisering en heviger concurrentie samen opgaan met duurzame ontwikkeling op regionaal en lokaal niveau? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot het (toekomstig) Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid?

Dit advies is voorbereid door een werkgroep onder voorzitterschap van Prof. Dr. J.D. van der Ploeg. De raad heeft de voorbereiding van dit advies gecombineerd met het voorzitterschap van de werkgroep landbouwbeleid van de Europese Natuur- en Milieuraden (EEAC)¹. De werkgroep heeft, behalve een analyse van beschikbare bronnen, voor het advies gebruik gemaakt van een aantal consultatie- en rondetafelgesprekken (zie bijlage 1). Bovendien heeft de werkgroep zich middels enkele werkbezoeken georiënteerd op de problematiek. Dit advies is samen met een advies van de VROM-raad aangeboden aan de bewindslieden van de ministeries van LNV en VROM. De beide adviezen zijn onafhankelijk van elkaar voorbereid en blijken elkaar goed te complementeren.

¹ Op www.rlg.nl vindt u informatie over het werk van deze Europese werkgroep, het samenwerkingsverband EEAC en de briefwisseling met eurocommissaris Fischler over de implementatie van het GLB.

2 Europees landbouw- en plattelandsbeleid: naar meer coherentie

2.1 Inleiding

“De uitvoering van de Lissabon-strategie is thans op Europees niveau veel belangrijker dan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.”

Rondetafelgesprek

De Lissabon-strategie behelst vernieuwingen op sociaal, economisch en milieu terrein, die ertoe moeten leiden dat Europa de meest dynamische en concurrentiekrachtige economie in de wereld wordt. Het versterken van kennis en innovatie moet de basis voor dit streven vormen. De in Gothenburg in 2001 gemaakte afspraken over te behalen doelstellingen op het terrein van duurzaamheid lijken hieraan ondergeschikt. De Europese Commissie neemt in zijn beschouwing over de uitgangspunten van het Financieel perspectief (COM (2004) 101 final, 26.2.2004) de Lissabon-strategie als uitgangspunt. Deze zeer ambitieuze doelstellingen kunnen de aandacht wegtrekken van landbouw en plattelandsontwikkeling. De innovatieve kracht in de landbouw en op het platteland zou daardoor weggezogen kunnen worden. Een van de voorwaarden om die innovatieve kracht optimaal te benutten is een betere afstemming tussen het Europees Landbouw-, Milieu- en Regionaal beleid. Het zich ontwikkelende Europees plattelandsbeleid kan hier aan bijdragen.

Plattelandsontwikkeling is pas laat op de Europese agenda gekomen. De achtergrond is meerledig. Het Europees beleid voor het landelijk gebied heeft zich ontwikkeld vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Regionaal Beleid én (zijdelings) het Milieubeleid. Dit heeft een gebrek aan coördinatie en afstemming tot gevolg gehad. De integratie van deze beleidsterreinen naar één integraal plattelandsbeleid moet nog plaatsvinden. Deze hybride achtergrond belemmert een goede integratie. Tegelijkertijd ligt er een kracht en potentieel in het benutten van de sterke kanten vanuit deze driedelige achtergrond.

Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting van het nieuwe financieel kader voor de periode 2007-2013. Daaruit blijkt dat de landbouwsubsidies fors af zullen nemen en dat de legitimatie van die subsidies verandert: van stimuleren van productie naar beloning voor duurzaam beheer. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkeling van het Europees landbouwbeleid (GLB) en de doorvertaling daarvan in Nederland. Het plattelandsbeleid heeft zich mede vanuit het GLB ontwikkeld. De laatste hervormingen bieden mogelijkheden voor een nog betere afstemming tussen het markt- en prijsbeleid en het plattelandsbeleid. Het Europees Regionaal Beleid met de daaraan verbonden fondsen zijn ook belangrijk voor het plattelandsbeleid. Dit jaar is het streven bekend gemaakt om verschillende fondsen voor het platteland samen te voegen in een fonds voor plattelandsontwikkeling. Het Milieubeleid heeft zowel veel invloed op de landbouw als op de mogelijkheden voor plattelandsontwikkeling. Vandaar dat juist deze beleidsterreinen worden behandeld (en niet andere zoals handel, consumenten aangelegenheden en mededinging). Dat neemt niet weg dat ook die andere beleidsactiviteiten van veel invloed zijn op de ontwikkelingspotenties van landbouw en platteland.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over het toekomstige Europees plattelandsbeleid.

2.2 Financieel kader 2007 – 2013

Het nieuwe financieel kader bestrijkt een periode van vijf jaar. In deze periode staat de EU voor de uitdaging om, binnen de afgesproken begrotingsdiscipline, 12 (10 + 2) nieuwe landen te integreren en het beleid meer samenhang en richting te geven. Dit financieel kader bepaalt straks de financiële ruimte voor het Europees landbouw- en plattelandsbeleid. Bij het bestuderen van deze tabel valt het volgende op:

- het nieuwe financieel kader bevat een kleiner aantal, meer integrale uitgavenrubrieken in aansluiting op het beleid dan het huidige. In plaats van acht (met subcategorieën 11) zijn het er nu vijf;
- de nieuwe rubricering van de uitgavencategorieën. De Lissabon- en Gothenburg- strategieën worden vertaald in de eerste twee uitgavenrubrieken: duurzame groei en bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen. De landbouwuitgaven vallen onder de rubriek bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Dat is dus ook de legitiematie voor deze uitgaven naar de Europese burger;
- De verschuiving in verhoudingen tussen structuurfondsen (nu duurzame groei) en landbouwuitgaven (nu onder bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen). De fondsen voor duurzame groei nemen in omvang toe en de landbouwuitgaven nemen ogenschijnlijk slechts beperkt af. Feitelijk zal de afname van inkomens- en toeslagen voor de landbouw fors zijn. Redenen hiervoor zijn:
 - de landbouwuitgaven worden verdeeld over 25 (straks 27) in plaats van 15 lidstaten;
 - de doorgaande hervormingen die nodig zijn in het kader van de WTO zullen nog een tijd geld blijven kosten. Dat kan binnen de afgesproken begrotingsdiscipline alleen door de inkomens- en toeslagen nog verder te verlagen;
 - door modulatie verschuift een deel van de uitgaven voor inkomens- en toeslagen naar plattelandsontwikkeling.

OVERVIEW OF THE NEW FINANCIAL FRAMEWORK 2007-2013

Million € at 2004 prices

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Sustainable growth	47.882	58.878	62.795	66.800	68.235	78.650	73.715	76.788
1a. Competitiveness for growth and employment	8.791	12.105	14.260	16.690	18.966	21.250	23.640	25.425
1b. Cohesion for growth and employment (b)	38.791	47.970	48.408	49.120	49.270	48.410	50.175	50.950
2. Preservation and management of natural resources	66.815	87.180	87.800	88.118	87.980	87.890	87.828	87.808
of which : Agriculture - Market related expenditure and direct payments	43.725	43.900	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Citizenship, freedom, security and justice	1.381	1.630	2.818	2.330	2.648	2.970	3.295	3.629
4. The EU as a global partner (c)	11.232	11.400	12.178	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administration (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensations	1.041							
Total appropriations for commitments	120.688	123.563	128.706	142.140	148.670	158.200	154.218	158.692
Total appropriations for payments (b)(c)	116.742	124.800	126.892	127.700	126.995	122.490	128.480	142.100
Appropriations for payments as a percentage of GNI	1.08%	1.15%	1.22%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%
Margin available	0.15%	0.09%	0.01%	0.12%	0.16%	0.13%	0.10%	0.09%
Own resources ceiling as a percentage of GNI	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

European Commission / DG Budget, 3-4-2004

Table 1: Overview of the New Financial Framework 2007 – 2013

De landbouw zal zich daarom moeten oriënteren op duurzaamheid en beheer van de omgeving om nog te kunnen blijven bestaan. Dit geldt in het bijzonder voor de van inkomenstoeslagen afhankelijke landbouw. Daarnaast zal de landbouw concurrerend moeten blijven en nieuwe afzetmarkten moeten aanboren. Dat vraagt van de primaire producent een bewust gekozen marktstrategie.

2.3 Het Europese Landbouw-, Regionaal en Milieubeleid

2.3.1 Europees Landbouwbeleid (GLB)

Ontwikkeling van het GLB

Het Europees landbouwbeleid (GLB) stamt uit eind jaren vijftig en begin jaren zestig. In eerste instantie was dit een markt- en prijsbeleid, dat in 1972 werd aangevuld met een structuurbeleid. Dit structuurbeleid werd gaandeweg aangevuld met een beleid voor gebieden met een natuurlijke handicap (Less Favoured Areas). De landbouw in gebieden die met leegloop werden bedreigd werd gesteund. Nederland heeft daar tot op heden slechts in zeer beperkte mate (5% van het landbouwoppervlak) gebruik van gemaakt. Nederland heeft aan het EU-beleid voor probleemgebieden een eigen invulling gegeven in de vorm van het relatienotabeleid (LEI, 2004). Dit maakt het moeilijk om vergelijkingen te trekken. In de EU-15 bleef het percentage probleemgebied ongeveer 55% van de landbouwgebieden als geheel. In Ierland is dat zelfs 73% (LEI, 2004). De plattelandsmaatregelen zullen in de toekomst op deze gebieden (en Natura 2000-gebieden) ingezet worden. Nederland wordt nu geconfronteerd met het gebrek aan afstemming tussen eigen invulling en de Europese doelen en maatregelen. De heroriëntatie van het Europees landbouwbeleid op multifunctionele landbouw en op de omgeving ging aan de Nederlandse landbouw grotendeels voorbij. De territoriale dimensie van het structuurbeleid kreeg geleidelijk aan steeds meer betekenis. Zo werd het landbouwstructuurbeleid expliciet meegenomen in het beleid ten aanzien van achtergestelde gebieden (doelstelling 1 van het structuurbeleid). In het communautair initiatief LEADER werd lokaal geïntegreerd plattelandsbeleid gestimuleerd (EC, 2004). De negatieve effecten van het Europees Landbouwbeleid werden vanaf de jaren tachtig steeds meer zichtbaar. De consequenties voor natuur, milieu, water, landschap en dierenwelzijn, afnemende leefbaarheid op het platteland, onvrede onder consumenten, belastingbetalers en WTO-partners waren zorgpunten. Deze zaken waren niet alleen een gevolg van het GLB, maar vloeiden ook voort uit autonome ontwikkelingen. De rationalisering en modernisering van de landbouwontwikkelingen heeft externe effecten gehad die de laatste decennia zichtbaar zijn geworden. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft deze ontwikkeling versterkt, de subsidie was immers verbonden aan productieomvang: hoe meer er geproduceerd werd, hoe meer subsidie. Bij het ombuigen van het beleid is het noodzakelijk om de sociale, economische en milieueffecten nauwlettend te volgen en beoordelen om ongewenste effecten te voorkomen.

Begeleidende maatregelen

Als gevolg hiervan werden in de jaren tachtig en begin jaren negentig begeleidende maatregelen geïntroduceerd, in de vorm van braaklegregelingen, productiebeheersing door quota's², beëindigingregelingen, landbouw-milieumaatregelen en (her)bebossing. In de tweede helft van de jaren negentig groeide het besef dat er een meer geïntegreerd plattelandsbeleid nodig was. Belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling naar een geïntegreerde plattelandsontwikkeling vormde de Cork-verklaring in 1996, die opriep tot vernieuwing van het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid in de richting van duurzaamheid, diversificatie, vereenvoudiging en het stimuleren van initiatieven van onderop. Deze verklaring bracht een zodanige reactie bij landbouworganisaties en enkele Europese landbouwministeries teweeg dat die in eerste instantie opzij werd geschoven door de Europese Landbouwwraad. Met de Agenda 2000 en het Europees Landbouwbeleid werden de eerste stappen naar de uitbreiding van de Unie met 10 lidstaten gezet. Dankzij de volhardendheid van eurocommissaris Fischler en de steun van een aantal WTO-partners (waaronder Noorwegen, Korea, Japan) kreeg multifunctionaliteit een belangrijke plaats in het nieuwe Europees Landbouw Model. Tot op heden is er in Nederland weerstand tegen het definiëren van landbouwdoelen in termen van multifunctionaliteit, ook in WTO-context is hier weerstand tegen. Desondanks groeide het besef - in internationaal verband - dat landbouw niet alleen agrarische producten produceert, maar ook maatschappelijke diensten. De ont koppeling van steun ten opzichte van productie ging met de Agenda 2000 door en milieuvorwaarden werden beter geïntegreerd.

Plattelandsbeleid binnen het GLB

Vanaf 2000 heeft het Europees plattelandsbeleid een eigenstandige plek binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (de 2e pijler). De sectorale invalshoek verbreedde zich tot een territoriale invalshoek gericht op beheer en ontwikkeling van het landelijk gebied. De relatie met andere functies dan de primaire sector werd gelegd. Het werd aan de lidstaten overgelaten om hiervan een integraal plattelandsbeleid te maken (EC, 2004). Er zijn markante verschillen tussen lidstaten in de wijze waarop ze hiervan gebruik hebben gemaakt. Sommige landen zien de Kaderverordening als een mogelijkheid om meer milieuvriendelijke beheersmaatregelen te introduceren. Andere landen hebben de 2^e pijler vooral gebruikt voor structuurverbeteringen in de primaire sector. De verdeling van middelen over de lidstaten is gebaseerd op de uitgavenpatronen van voor 1999. Dat heeft als consequentie dat landen die tot dan toe weinig uit deze middelen hadden geput - overigens vaak landen met de hoogste milieubelasting (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Nederland) weinig middelen toegewezen kregen. Het Verenigd Koninkrijk wist dat op te vangen door gebruik te maken van vrijwillige modulatie (Dwyer, et.al., 2003).

Nederland heeft zich tegen een versterking van het Europees plattelands- en regionaalbeleid verzet vanuit het oogpunt dat het een beleid is dat op lidstaatniveau hoort en niet - behalve voor de allerarmste regio's - op Europees niveau (RLG 00/1, 'LNV tussen Europa en de regio, de nieuwe opgaven').

² Als marktregulerende maatregel waren al voor die tijd quota's geïntroduceerd voor suiker. De melkquotaregeling ging van start in 1984.

De Kaderverordening Plattelandsontwikkeling bestaat uit 22 maatregelen, die samen een menukaart vormen waar de lidstaten hun plattelandsontwikkelingsplan op kunnen baseren. Deze maatregelen zijn in Nederland vertaald en ingepast in een veelheid aan rijksregelingen en provinciale programma's (ECORYS-NEI, 2003).

Nederland heeft in het Nederlandse PlattelandsOntwikkelingsPlan (POP) de beschikbare gelden vooral ingezet op hervorkaveling (waaronder grondvererving voor natuurdoelen), milieumaatregelen in de landbouw en waterbeheer in de landbouw. Een aantal maatregelen zijn niet toegepast: vestiging jonge boeren, vervroegde uittreding en grondverbetering (ECORYS-NEI, 2003). De indruk bestaat dat Nederland met het Nederlandse POP en het Nederlands plattelandsbeleid de link met het Europese beleid gemist heeft. De coherentie ontbreekt zowel verticaal als horizontaal. De doorvertaling door Nederland was complex, ondoorzichtig en zelfs regelrecht verkeerd, waardoor Nederland is teruggefloten (collectieve contracten in Programma Beheer). De complexiteit en ondoorzichtigheid leidden tot het gevaar van onderuitputting hetgeen Nederland compenseerde met (vervroegde) natuuraankopen; met als gevolg onvrede onder de boeren, een versterking van het beeld van de onbetrouwbare overheid én spanning in de regio. De Europese tegemoetkoming voor landbouwmilieumaatregelen - in Nederland vertaald in Programma Beheer - is gebaseerd op inkomensverlies en niet op onderhoudskosten en/of waarde van de te beheren natuur.

Op een van de bezochte bedrijven in de Friese Wouden zijn er onderhoudscontracten voor vier km houtwal en 14 km elzensingel. Daar ontvangt men in totaal ca. 4000 euro per jaar voor. De kosten liggen tussen de 5500 en 9000 euro per jaar uitgaande van een normale vergoeding. De boer concludeert terecht dat hij erop toe moet leggen om het landschap te kunnen onderhouden. De vergoeding voor houtwallen is per strekkende meter de helft ten opzichte van de elzensingels, terwijl de houtwallen landschappelijk gezien veel waardevoller zijn. Voor onderhoud van houtwallen ontvangt de boer - omgerekend per strekkende meter - 14 eurocent, voor elzensingels 27 eurocent.

Veldbezoek

In de laatste hervormingen van het GLB, naar aanleiding van de Mid-Term Review, is de relatie tussen het markt- en prijsbeleid (1^e pijler) en het plattelandsbeleid (2^e pijler) verbeterd. Het ontvangen van subsidie uit de 1^e pijler (betalingsrechten) is aan voorwaarden verbonden (*cross-compliance*). Bovendien zijn er vier nieuwe maatregelen toegevoegd aan de 2^e pijler (waaronder steun bij het voldoen aan Europese normen, dierenwelzijn en bedrijfsadvisering). Door deze maatregelen kunnen de lidstaten de versterking van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven beter aansturen in de richting van verduurzaming. Dit geldt uiteraard alleen voor de sectoren die subsidie ontvangen.

Hervorming van het GLB in 2003

De in juni 2003 genomen besluiten over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn in meerdere opzichten ingrijpend. Het gedeeltelijk ontkoppelen van de directe steun aan de landbouw van de productieomvang is een duidelijke beleidsverandering, die mede is ingegeven door de onderhandelingen over verdere handelsliberalisatie (WTO). Overigens komt ook meer nadruk te liggen op maat-

schappelijke aspecten van de landbouwproductie (zie *cross-compliance*). Door de prijsdalingen voor zuivelproducten en kortingen op de toeslagen worden forse inkomensdalingen in de melkveehouderij verwacht. Aan de lidstaten is enige vrijheid gegeven bij het invoeren van de beleidswijzigingen.

Cross-compliance

Cross-compliance betekent in zijn algemeenheid het internaliseren van maatschappelijke normen. In de laatste GLB-hervormingen (2003) zijn de wettelijke eisen ten aanzien van milieu, volksgezondheid, diergezondheid en -welzijn, gezondheid van planten voorwaardelijk gesteld voor het ontvangen van inkomenssteun. Vanaf 2005 zijn de lidstaten verplicht om Goede Landbouw en Milieu Conditie vast te stellen. Het gaat hierbij om bodemerosie, organische stof in de bodem, bodemstructuur en het minimaal noodzakelijke onderhoud (passend beheers-regime, bescherming blijvend grasland, instandhouding landschapselementen en voorkomen van verstruiking). Niet naleven van de uit de Europese regelgeving voortvloeiende beheerseisen of van de eisen ten aanzien van Goede Landbouw en Milieu Conditie leidt tot verlaging van de betalingsrechten. Opgemerkt moet wel worden dat niet alle sectoren subsidie ontvangen.

Hervormingsbesluiten

De huidige en toekomstige betalingen aan agrariërs worden in belangrijke mate ontkoppeld van het feitelijke bouwplan en de gehouden dieren. Het recht op de betaling wordt verder onderhevig aan voorwaarden (*cross-compliance*). Dit recht wordt, met of zonder grond, overdraagbaar aan andere agrariërs. Daarnaast wordt een korting (modulatie) toegepast op de betalingen vanaf 5.000 euro per bedrijf. Hiermee worden middelen beschikbaar gemaakt voor de verdere ontwikkeling van het Plattelandsbeleid, de tweede pijler van het GLB. Mogelijk worden er in het kader van de financiële discipline de komende jaren extra kortingen vastgesteld ter financiering van het marktbeleid (bijvoorbeeld voor de suikermarkthervorming) en voor de uitbreiding van de EU. Bovendien worden de interventieprijsen nog verder verlaagd. Door de interventieprijsen van boter en magere melkpoeder stapsgewijs te verlagen leiden de besluiten tot een doorgaande daling van de melkprijs. Hiervoor wordt een gedeeltelijke inkomenscompensatie gegeven in de vorm van een directe betaling.

Inkomensgevolgen

Door de hervorming worden melkveehouders en akkerbouwers voor hun inkomen sterk afhankelijk van toeslagen: gemiddeld gaat het om respectievelijk 17.000 en 11.000 euro per bedrijf. Daarbij komt dat de inkomens van de melkveehouders fors onder druk zullen staan (De Bont et al., 2003). De directe inkomensgevolgen vloeien voort uit de melkprijsdaling, de daaraan gekoppelde toeslag en de kortingen op de toeslagen. Voor de melkprijsontwikkeling is afhankelijk van de marktontwikkeling gerekend met een daling van 12 respectievelijk 16 en 20%. Een melkprijsdaling van 16% leidt in combinatie met de quotumverhoging voor de melkveebedrijven tot een opbrengstendaling van gemiddeld bijna 18.000 euro. Andere bedrijfstypen worden vrijwel niet met een daling van opbrengsten geconfronteerd. Met de meest recente voorstellen voor suiker zullen ook de suikerbietentelers hun inkomen zien dalen.

De (bruto)verhoging van de toeslagen is gemiddeld bijna 7.000 euro per landbouwbedrijf en voor de melkveebedrijven ruim 13.000 euro. De gemiddelde korting op de toeslagen is afhankelijk van de uitwerking van het beleid. Voor alle bedrijven zal deze circa 500 euro zijn bij de nu vastgestelde variant van 5% boven een bedrag van 5.000 euro. De gemiddelde korting kan vanwege de financiële discipline echter oplopen tot circa 2.000 euro per bedrijf (namelijk als het kortingspercentage vanaf 5.000 euro wordt opgehoogd tot 20%).

Bij een gemiddeld inkomen van circa 29.000 euro (voor alle bedrijven) kunnen de kortingen uiteindelijk een effect van circa 6% op het inkomen hebben. Vooral vleeskalverhouders en verder ook melkveehouders en telers met zetmeelaardappelen in het bouwplan worden met de korting geconfronteerd. Voor de melkveehouders kan de financiële discipline een extra negatief inkomenseffect van circa 6% inhouden.

Per saldo mogen de melkveehouders, uitgaande van een melkrijdsdaling met 16%, een inkomensdaling vrezen van ongeveer 16%. De daling kan nog groter uitvallen door een verdergaande korting op de toeslagen en bij tegenvallende melkprijzen. Bij een melkrijdsdaling van 20% is de berekende inkomensdaling zelfs 30%. Alleen bij een gunstige ontwikkeling van de marktprijs blijft een inkomensdaling achterwege. Voor andere landbouwbedrijven, waaronder akkerbouwers, is de directe inkomensdaling vooral afhankelijk van de kortingen op de toeslagen. Voor bedrijven met een hoog bedrag aan toeslagrechten, vooral vleeskalverhouders en Veenkoloniale akkerbouwbedrijven, kan de korting aanzienlijk zijn.

2.3.2 Europees Regionaal Beleid

Het Regionaal Beleid - met de daarbij horende Structuurfondsen (doelstelling 2; vroeger doelstelling 5b) en communautaire fondsen (zoals Leader en Interreg) - heeft zich vanaf de jaren negentig ontwikkeld tot een expliciet op het landelijk gebied gericht beleid. De oorsprong hiervan ligt in de cohesie-doelstellingen. Het regionaal beleid is gericht op sociale, economische en territoriale cohesie door sociaal-economische verschillen tussen de regio's binnen Europa te verminderen en nieuwe ontwikkelingen op gang brengen. Met de uitbreiding van de Unie zijn de regionale verschillen in levenskwaliteit en welvaart enorm toegenomen. De globalisering dwingt een versnelde economische herstructurering af. De samenleving als geheel verandert door technologische ontwikkelingen, de diensten- en kenniseconomie en de verouderende bevolking. Deze processen vergroten de verschillen tussen regio's binnen Europa. De implementatie van de Lissabon- en Gothenburg-doelstellingen vormen een uitdaging voor het regionaal beleid, mits de sociale, economische en milieucriteria op een evenwichtige wijze worden geïntegreerd. De milieu- en sociale criteria dreigen echter bij de implementatie van de Lissabon-strategie het onderspit te delven (EESC, 2003, EEAC, 2004). Vanuit DG Regionaal beleid is ook het Europees Ruimtelijk OntwikkelingsPerspectief ontstaan (EROP). EROP is een visie op de ruimtelijke samenhang en afstemming van sectorale ontwikkelingen, vandaar dat daarin ook aandacht is voor plattelandsontwikkeling.

Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het moeilijk is om een uitspraak te doen over de resultaten van Europees (mede) gefinancierde plattelandsprojecten (5b-projecten en het Plattelands

OntwikkelingsPlan (POP)). De doelstellingen en beoogde effecten van de projecten zijn vooraf te algemeen en op een onvergelijkbare wijze geformuleerd. Bovendien is er weinig betrouwbare informatie over de daadwerkelijke resultaten beschikbaar. Tijdens de uitvoering van de plattelandsprojecten ging de aandacht vooral uit naar de financiële voortgang en de uitputting van de beschikbare budgetten en veel minder naar de niet-financiële resultaten. De Algemene Rekenkamer is van mening dat hierin verandering moet komen. De doelstellingen van plattelandsprojecten moeten beter aansluiten bij het nationale overkoepelende programma. Ook moeten de doelstellingen op een vergelijkbare wijze en in toetsbare en meetbare termen worden geformuleerd. Behalve informatie over de financiële voortgang moet ook systematisch betrouwbare informatie worden verzameld over de gerealiseerde prestaties en effecten. De regierol van de provincies en de toezichtsrol van het speciale Comité van Toezicht moeten goed worden ingevuld. Er is meer aandacht nodig voor de kwaliteit van de projectvoorbereiding en het volgen van de resultaten (Algemene Rekenkamer, 2003).

Leader is één van de communautaire initiatieven gericht op het stimuleren van lokale en regionale initiatieven. Het programma heeft een heel scala aan projecten opgeleverd, die als broedplaats dienen voor succesvolle innovaties. Initiatiefnemers van Leader+projecten kunnen private partijen, plaatselijke verenigingen, provincies en gemeenten zijn. De principes zijn eenvoudig en aansprekend. Ze passen volledig binnen de huidige veranderingen in bestuur. Het programma is de belichaming van subsidiariteit, maar dan van onderop. De projecten worden integraal aangepakt (sectoroverstijgend) door een netwerk van lokale actoren. Leren van elkaar maakt deel uit van de winst.

Op de Tweede Europese Conferentie over plattelandsontwikkeling in Salzburg in november 2003 zijn voorstellen gedaan om de Leaderbenadering generiek toe te passen in alle Europese plattelandsgebieden, als onderdeel van de nieuwe Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Lokale samenwerkingsverbanden vormen binnen zo een verbrede benadering de basis voor de planontwikkeling. Dit voorstel is overgenomen in de slotverklaring van Salzburg (Commission of the European Communities, 2003).

In Spanje en Ierland werkt men reeds met een programmering op basis van de Leader-aanpak. In Finland en Italië is men bezig met een structurele omvorming van het plattelandsbeleid op basis van deze benadering. In Finland gaat deze structurele omvorming het verst. Alle relevante maatregelen zijn meegenomen. In Frankrijk zijn met hulp van Contrats Territorial d'Exploitation pakketten aangeboden, waarin onder andere milieumaatregelen in de landbouw, opleiding, investering en afzet zijn opgenomen. Thans zijn 50.000 contracten afgesloten. Uit vergelijkend onderzoek in opdracht van de EC DG Landbouw blijkt dat de Leader-methode goed toepasbaar is op alle maatregelen voor plattelandsontwikkeling. In de praktijk blijken Leader-activiteiten vooral gekoppeld aan art. 33 van de Plattelandsverordening (EC DG Landbouw, 2004). Belemmeringen voor het realiseren van een Leader-aanpak hebben te maken met de regels en regelingen voor de programmering zelf, politieke en institutionele belemmeringen in de lidstaten, administratieve belemmeringen en problemen die verband houden met het plaatselijk sociaal kapitaal. Er is een duidelijke politieke strategie van bovenaf nodig

die naar beneden bekend wordt gemaakt. Op lokaal niveau is tijd nodig voor het ontwikkelen van strategische en operationele capaciteiten.

Co-financiering vanuit Europa heeft een hefboomfunctie. Met betrekkelijke beperkte middelen geeft Brussel richting aan plattelandsontwikkeling. Er zullen namelijk altijd op nationaal niveau extra middelen moeten worden aangeboord, buiten het bestaande beleid om. In onderstaand tabel zijn de middelen die voor Nederland beschikbaar zijn voor plattelandsontwikkeling in de periode 2000 – 2006 weergegeven.

In miljoen euro		
EU-programma	Totale overheidsuitgaven	Co-financiering vanuit EU
POP Landbouwfonds	972.92	417.00
Doelstelling 1 Structuurfondsen	23.78	10.00
Leader + Structuurfondsen	149.35	82.90
Leader+ Noord	50.48	25.06
Leader+ Oost	34.15	19.28
Leader+ Randstad	30.57	19.28
Leader+ Zuid	34.15	19.28
Totaal	1146.05	509.90

Tabel 2: Middelen voor plattelandsontwikkeling in Nederland in de periode 2000 – 2006

Bron: Europese Commissie, september 2003

2.3.3 Europees Milieubeleid

De doelen van het Europese natuur-, milieu en waterbeleid zouden idealiter geïntegreerd moeten worden in het landbouw- en plattelandsbeleid. Met de *cross-compliance* (1^e pijler) en een Goede Landbouwpraktijk (2^e pijler) is er begin gemaakt met een integratie (zie p. 18: *cross compliance*).

Om de Europese doelstellingen ten aanzien van biodiversiteit en natuur te halen zijn landbouwmilieumaatregelen verplicht onderdeel van het Europees plattelandsbeleid en in Nederland opgenomen in het Programma Beheer. Met het verder uitwerken van de financiering van Natura 2000 (artikel 8 van de Habitat-richtlijn) en met het EU-biodiversiteitsactieplan voor de landbouw is het mogelijk dat de landbouwmilieumaatregelen meer specifiek zullen worden ingezet. Dat kan een beëindiging van dit type landbouwmilieumaatregelen - als onderdeel van het POP - in gebieden buiten Natura 2000 betekenen.

Het doel van de Nitraatrichtlijn is het voorkomen of verminderen van verontreinigen van grond- en oppervlaktewater door nitraten uit agrarische bronnen. Lidstaten wijzen hiertoe gebieden aan. Aanwijzing is verplicht als uitspoeling van nitraat naar het grondwater leidt tot concentraties van 50 mg per liter of hoger. Nederland heeft haar hele grondgebied aangewezen. De implementatie van de Nitraatrichtlijn heeft in Nederland problemen gegeven. Nederland heeft het stijgend gebruik van nitraat en fosfaat vanaf 1987 weten om te buigen. Met de invoering van het Minas-systeem in 1998 is het nitraatverlies verder terug gedrongen. Dat neemt niet weg dat Nederland nog steeds 20% boven de Europese norm zit van 50 milligram nitraat per liter water in

het bovenste grondwater. Bovendien neemt de nitraatconcentratie in het diepe grondwater nog steeds toe. Met de Commissie is in juni 2004 afgesproken dat de norm van 50 milligram nitraat per liter oppervlaktewater in 2009 gehaald zal worden. Voor fosfaat zal in 2015 evenwichts-bemesting worden gerealiseerd. Het oude Minas-systeem wordt vervangen door een nieuwe systeem gebaseerd op maximum normen voor het gebruik van stikstof en fosfaat. Door het aanscherpen van normen wordt de ruimte voor het gebruik van mest in Nederland aanzienlijk kleiner, waardoor de kosten van mestafzet zullen stijgen. Meer bedrijven zullen mest moeten afvoeren, extra grond in gebruik moeten nemen of bedrijfsmaatregelen moeten nemen om binnen de gestelde regels te opereren. Dat brengt extra kosten met zich mee en dat leidt tot druk op de inkomens (Fraters et. al., 2004).

De EU-Kaderrichtlijn Water biedt een proceslijn om te bewaken dat de lidstaten zich houden aan de door henzelf gestelde doelen. Het is nu al duidelijk dat Nederland deze doelen niet haalt. De verantwoordelijkheid voor deze kaderrichtlijn ligt bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl het ministerie van LNV verantwoordelijk is voor het gebruik van de groene ruimte. De eisen vanuit de kaderverordening zijn onvoldoende geïntegreerd in het plattelandsbeleid. Bovendien is er onvoldoende geld om een versnelling te realiseren (Vogelenzang et.al., 2004, Van der Bolt, 2003).

2.4 Naar een nieuw Europees plattelandsbeleid

Plattelandsontwikkeling kan een belangrijke toetssteen worden voor het welslagen van de Europese Lissabon- en Gothenburg-strategieën. Volgens de laatste gegevens van de Europese Commissie woont namelijk 57% van de bevolking in EU-25 in het landelijk gebied; een gebied dat 90% van het Europese territorium beslaat. Als de noodzakelijke transformatie naar een duurzame samenleving, gebaseerd op hoogwaardige kennis en innovatie, het landelijk gebied volledig mee kan nemen, zijn die strategieën pas werkelijk geslaagd.

“Op Europees niveau is het zwaartepunt verschoven van een op voedselproductie georiënteerd beleid naar een breed georiënteerd landbouwbeleid. We moeten nu naar een vertaalslag naar Nederland. Dit heeft hoge urgentie vanwege irreversibele processen. We signaleren een behoefte aan een groot, flexibel verhaal als vehikel van nieuwe verbindingen: landbouw en andere economische sectoren, landbouw en de markt, landbouw en de samenleving. Er is innovatie en creativiteit nodig om hier vorm en inhoud aan te geven.”

Rondetafelgesprek

Opvallend is dat de raad merkt dat bij collega-raden in verschillende landen de zorg gedeeld wordt ten aanzien van landelijke gebieden: kan de landbouw zich blijvend handhaven in de verschillende regio's, wat is de (nieuwe) functie van landbouw in het landelijk gebied, hoe zorg je voor een verbreding van de plattelandseconomie, hoe kan je het veelzijdig kapitaal beheren en ontwikkelen, hoe creëer je verbindingen tussen stedelijke en landelijke gebieden, wat is de nieuwe rol van de Europese landbouw op de wereldmarkt, welke mogelijkheden bieden regionale markten? De Europese collega's herkennen de noodzaak van een *economy of care* (zie ook § 3.4).

Economy of care

Kenmerkend voor een *economy of care* is een internalisering van maatschappelijke kosten en waarden. Duurzaamheid staat voorop. Dat betekent zorgzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen (het ecologisch kapitaal), als ook met essentiële sociale verbanden (sociaal kapitaal) en onmisbare economische activiteiten, vooral als die belangrijke dragers zijn van het platteland. Bovendien zorgt een *economy of care* voor het koesteren en ontwikkelen van het cultureel kapitaal: de leefbaarheid in het heden en het cultureel erfgoed dat aan toekomstige generaties wordt overgedragen.

De overheid zal moeten aansluiten op lokale ontwikkelingen die het duurzaamheidsstreven vertalen naar specifieke plaatselijke omstandigheden: in Europa, in Nederland en in de regio. Duidelijke doeleinden en strakke kaders zijn hierbij noodzakelijk om creativiteit en innovaties te bevorderen. Tot nu toe is complexe, ondoorzichtige en onwerkbare doorvertaling van doeleinden naar de praktijk juist het probleem. De overheid stuurt tot nu toe meer op middelen dan op doelen. Er is een duidelijke decentralisatietendens waarneembaar: nieuwe heldere en duidelijke kaders zullen ruimte moeten bieden aan ontwikkelingen van onderop. Zo wordt het duurzaamheidsstreven vertaald in uitdagende doelen en heldere randvoorwaarden, die leiden tot innovatie op lokaal niveau. Daarmee ontstaan nieuwe verbindingen tussen stad en land, tussen groepen in het landelijk gebied en tussen groepen mensen en de natuurlijke ordening. In een *economy of care* is de juiste schaal een afgeleide van zorgvuldig omgaan met het veelzijdige kapitaal en niet een doel op zich.

“De hoofdbeweging zal decentralisatie zijn. We hebben een nieuw regelparadigma nodig. Niet meer een middenparadigma, maar een doelparadigma.”

Consultatiegesprek

De Europese Commissie (EC) heeft thans de hervormingsvoorstellen van het Europees plattelandsbeleid (de 2^e pijler) na 2006 gepubliceerd. In de Financiële Perspectieven voor de periode 2007-2013 staan de nieuwe doelen voor het Europees plattelandsbeleid. Deze doelen nemen de conclusies van Salzburg als vertrekpunt. Ook de Lissabon- en Gothenburg-strategieën zijn geïntegreerd. Daarmee wordt de Europese plattelandsagenda onderdeel van een versnelde transformatie van de economie in duurzame richting, ten volle gebruikmakend van kennis en innovatie. Op basis hiervan stelt de EC voor om het Europees plattelandsbeleid te richten op:

- versterken van de concurrentiekracht van de landbouw door herstructureringsmaatregelen;
- versterken van de kwaliteit van het milieu en het landelijk gebied door steun aan beheer van het landelijk gebied (inclusief maatregelen in relatie tot Natura 2000);
- versterken van de kwaliteit van het leefmilieu in plattelandsgebieden en stimuleren van een diversificatie van economische activiteiten door het stellen van concrete doelen ten aanzien van de landbouwsector en andere actoren in het landelijk gebied.

Volgens het in juli door de EC gepubliceerde voorstel voor de 2^e pijler komt er één financierings- en programmeringsinstrument, het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling (European Rural Development Fund, EARDF). De aansturing en controle vanuit de EU wordt sterker. Bovendien komt er meer ruimte voor bottom-up initiatieven.

2.5 Conclusies

Samenvattend constateert de raad dat het GLB aanvankelijk was gebaseerd op twee veronderstellingen, namelijk:

- A. dat het platteland in belangrijke mate, zo niet exclusief, de productieruimte was, en behoorde te zijn, voor landbouwactiviteiten en
- B. dat landbouwbedrijven in sterke mate gespecialiseerd zouden zijn en ook behoorden te zijn.

Thans is evenwel gemeengoed dat:

- A. het platteland en de rurale economie zich kenmerken door een veelheid van activiteiten, functies en actoren en dat deze veelsoortigheid uitermate waardevol is en ook de vereiste coördinatie behoeft, en
- B. dat een groot deel van de landbouwbedrijven in Europa ingevlochten is in een breder geheel van inkomensgenererende activiteiten ('verbreed zijn') en, meer in het algemeen, dat multi-functionaliteit een belangrijke verworvenheid en waarde vertegenwoordigt.

Het nieuwe Europese landbouw- en plattelandsbeleid, dat zich weliswaar haperend, maar toch onmiskenbaar aftekent, is dan ook steeds meer een reflectie van de heterogene aard van platteland en rurale economie en van de multifunctionele aard van de landbouw. Dit weerspiegelt zich in de drie hoofddoelen van het plattelandsbeleid dat thans wordt vervolmaakt:

- concurrentiekracht van de landbouw;
- kwaliteit van het landschap, milieu en het landelijk gebied;
- leefbaarheid op het platteland.

De uitwerking hiervan in een nieuwe Europees plattelandsbeleid zal bovendien een vertaling van de Lissabon- en Gothenburg-strategieën moeten zijn. Daarmee worden duurzaamheid en economische vitalisering met elkaar verbonden op regionaal niveau. In de verdere discussie rond deze voorstellen zal duidelijk worden of het nieuwe Europees landbouw- en plattelandsbeleid een daadwerkelijke stimulans kan geven voor een brede integrale ontwikkeling van landbouw en platteland zoals de raad zich dat voorstelt.

3 Landbouw en platteland in Nederland: naar een nieuw verbond

3.1 Inleiding

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met sterke en onafhankelijke bestuurders op provinciaal en lokaal niveau. Dat heeft ertoe geleid dat het belang van Europa lange tijd onvoldoende is doorgedrongen naar de verschillende bestuursniveaus. Men stond met de ruggen tegen elkaar. De eigen onafhankelijkheid was belangrijker dan afstemming en doorvertaling. Dat gold ook voor het Rijk richting Europa. Deze houding werkt door in het Nederlands landbouw- en plattelandsbeleid. Daar komt nu verandering in. De Nederlandse overheid verandert van onafhankelijke bepaler naar vertaler. Dat vergt een cultuuromslag.

Nederland kent in Europees perspectief een vroege stedelijke ontwikkeling. Basis daarvan vormde een landbouw en plattelandsbedrijvigheid die de stedelijke bevolking kon voorzien van voedsel en andere (primaire) producten. Nederland kent bovendien van oudsher een sterke oriëntatie op overzeese (handels)relaties. Die vroege stedelijke ontwikkeling in combinatie met een vroege ontwikkeling als handelsnatie heeft gevolgen gehad voor de ontwikkeling van de landbouw. Dankzij de nabije Duitse markt, de Rotterdamse haven en Schiphol heeft de Nederlandse, internationaal georiënteerde agrobusiness zich kunnen ontwikkelen.

Het platteland heeft een veelzijdige betekenis in dit dichtbevolkt, sterk verstedelijkt deltagebied. De milieu- en ruimedruk is zeer hoog. In Europa zijn er meer sterk verstedelijkte gebieden, bijvoorbeeld de Italiaanse Po-vlakte, Nordrhein-Westfalen, het bekken van Parijs en Zuidoost-Engeland. Deze gebieden kampen met vergelijkbare problemen. De concurrentie om ruimte is groot. De grondprijzen zijn hoog met als gevolg dat alleen landbouwsystemen met een hoge opbrengst per hectare kan overleven. Deze landbouwsystemen staan vaak op gespannen voet met de betekenis die het landelijk gebied heeft voor de stedelijke bevolking. Collectieve goederen gaan daarmee verloren.

“In Nederland heerst er een basaal gevoel dat je alles moet benutten. In andere landen is het geen probleem als een gebied onbenut is.”

Rondetafelgesprek

In dit deltagebied, waar 40% van het landoppervlak onder de zeespiegel ligt, heeft water van oudsher een ordenende en structurerende betekenis gehad, óók bestuurlijk gezien. Waterschappen zijn bestuurlijke structuren van onder op die uit de middeleeuwen stammen. Tot op heden vervullen waterschappen een belangrijke rol voor de landbouw en andere functies op het platteland. Bij functiewijzigingen is de inbreng van de waterschappen vaak onmisbaar. Op een relatief kleine oppervlakte komt een grote diversiteit aan natuur, landschap en cultuur voor. In Nederland heeft ten opzichte van andere landen een opwaardering en accentuering van micro-omstandigheden, zoals reliëf, bodemgesteldheid en waterhuishouding plaatsgevonden (RLG 99/2, ‘Made in Holland’).

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw. De Nederlandse landbouw wordt vergeleken met de landbouw in andere Europese lidstaten. Vervolgens worden drie deelprocessen behandeld: schaalvergroting en specialisatie, de-activatie en verbreding. Het inzicht in deze deelprocessen is nog onvoldoende om tot een juiste inschatting van het onderling gewicht te komen. Mede in verband met de ontwikkelingen in het Europees landbouw- en plattelandsbeleid is een beter inzicht nodig. Vervolgens wordt de Nederlandse landbouw in een regionaal perspectief geplaatst. De wederzijdse afhankelijkheid van landbouw en het regionaal niveau wordt verkend. Dit dient als start naar een verkenning van de waarden van het landelijk gebied. De raad kiest een begrip uit de economie om die waarden mee te beschrijven, namelijk kapitaal. Het cultureel, ecologisch, economisch en sociaal kapitaal wordt beschreven, alsmede de bedreigingen daarvan.

3.2 De Nederlandse landbouw

3.2.1 De Nederlandse landbouw in Europa

Nederland kent een moderne, exportgeoriënteerde, kapitaals- arbeidsintensieve en innovatieve landbouw in combinatie met een kleinschalig landschap. Terwijl Nederland een relatief klein land is binnen de EU (1% van het totaal Europees oppervlak), is de landbouwproductie naar verhouding heel groot (7% van de totale Europese landbouwproductie). Nederland is de grootste netto-exporteur van landbouw producten ter wereld, en ook binnen Europa. Ongeveer tachtig procent van de agrarische export blijft echter binnen de EU.

Het relatieve economisch belang van de landbouw is in Nederland groter dan gemiddeld in de EU-15. De totale agrosector maakt ongeveer 10% van de economie uit. In 2002 realiseerde het Nederlands agrocomplex een toegevoegde waarde van 40 miljard euro, ruim een derde daarvan heeft betrekking op het verwerken van buitenlandse grondstoffen. Het aandeel van de toegevoegde waarde dat bij de boer terechtkomt daalt. De prijzenoorlog van supermarktketens leidt tot verdere schaalvergroting en internationalisering in de keten. Bovendien komen de inkomens van de primaire producenten nog meer onder druk te staan (LEI, 2004).

Gemiddeld werkt in EU-15 4% van de beroepsbevolking in de primaire sector. In Nederland is dat ongeveer 3%. In de tien nieuwe landen is dat 13,2% (LEI,2004). Volgens de Europese Commissie werkt ruim 60% van de agrariërs in Nederland fulltime. In Italië is dat slechts 12 %. Na de invoering van - van productie ontkoppelde - betalingsrechten zou dit percentage in Nederland kunnen dalen.

In Nederland, met Denemarken en Verenigd Koninkrijk, daalt het inkomen in de landbouw. Door de GLB-hervormingen wordt die daling in de melkveehouderij versterkt. De niet GLB-afhankelijke sectoren, zoals de sierteelt en de tuinbouw, doen het Europees gezien goed (LEI,2004).

Het aantal landbouwbedrijven daalt overal in Europa. De daling is in Nederland in de jaren negentig ca. 2 % per jaar. De laatste jaren blijkt de daling in de jaren 200-2002 het dubbele te zijn (4%). De economische intensiteit van de productie is veruit het hoogst in Nederland.

De intensieve productie heeft maatschappelijke neveneffecten. Hoewel de milieudruk per product en inwoner dankzij een forse transformatieslag naar duurzaamheid door de Nederlandse landbouw relatief laag is, blijft de milieudruk per hectare groot. Zo kent Nederland het hoogste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen per ha in Europa (LEI, 2004). Dit ondanks het feit dat dit verbruik is gehalveerd ten opzichte van de jaren tachtig. De veedichtheid is het hoogst in Europa (LEI, 2004) en zo ook de stikstofbelasting per ha. De implementatie van de Nitraatrichtlijn via de Minas-regeling is in Brussel afgekeurd. De verliesnormen zullen vervangen worden door gebruiksnormen. Dat betekent voor de boeren verdere krimp van de veestapel, meer grond en/of hogere kosten voor mestafzet (LNV, 2004). Door het grote aandeel glastuinbouw is het energieverbruik van de Nederlandse landbouw hoog. De glastuinbouw neemt 85% van de emissie van broeikasgassen voor zijn rekening. Die emissie zal in 2010 met 10% moeten worden teruggedrongen ten opzichte van 2000 (LEI, 2004). Ook op dit terrein wordt een forse slag naar duurzaamheid verwacht. De Raad voor het Landelijk Gebied brengt hierover eind 2004 advies uit.

“Het oppervlak aan landbouwgrond neemt nauwelijks af. Wat wél dramatisch afneemt is het aantal boeren. De schaalvergroting gaat onverminderd door zowel door ontwikkelingen van binnenuit als van buitenaf. Door schaalvergroting te combineren met natuur- en landschapsbeheer versterkt de boer zijn *licence to produce*.”

Rondetafelgesprek

3.2.2 Deelprocessen binnen de Nederlandse landbouw

De Nederlandse landbouw kent een hoge en veelsoortige dynamiek. Er is sprake van uiteenlopende en onderling sterk contrasterende, maar soms ook verbonden ontwikkelingsprocessen. In analytisch opzicht laten zich naast het dominante deelproces van schaalvergroting en specialisatie, twee andere deelprocessen onderscheiden. Dat zijn de-activering en verbreding. De-activering houdt in dat de eigenlijke landbouwbeoefening steeds minder belangrijk wordt voor de verwerving van inkomen. Rentieren en/of het verwerven van een inkomen buiten de landbouw worden steeds belangrijker, zonder dat evenwel de landbouwgrond (en eventueel andere productierechten) geheel en al worden opgegeven. De-activering gaat vaak gepaard met een extensivering van het grondgebruik. Melkveehouderij maakt dan bijvoorbeeld plaats voor extensieve vleesveehouderij (zoogkoeien). Verbreding is een deelproces dat zich onderscheidt van beide andere deelprocessen. Kenmerkend voor verbreding is dat op het bedrijf zelf een aantal nieuwe activiteiten ter hand worden genomen - door leden van het boerengezin, eventueel tezamen met mensen in loondienst of nieuwe partners - teneinde zo de inkomensverwerving op een inderdaad 'breder' geheel van economische activiteiten te stelen. De notie van verbreding omvat een bonte en voortdurend uitdijende waaier van activiteiten: sommige nieuw, anderen schier klassiek. De een meent dat bepaalde activiteiten veel inkomen (kunnen) genereren terwijl de ander verbreding ziet als betrekkelijke marginale activiteiten. Aan verbreding en de-activering wordt slechts sinds kort systematisch aandacht geschonken in statistische verslaggeving en in wetenschappelijke studies. Er geldt vooralsnog dan ook de nodige onduidelijkheid omtrent de kwantitatieve en kwalitatieve betekenis ervan. Dit heeft zowel met de meetsystemen, met de gehanteerde

definitie als ook met de algehele waardering ('wat betekent het voor een aantrekkelijk en waardevol platteland?') te maken. Zo stelt het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in het meest recente Landbouw Economisch Bericht dat verbreding qua omvang hooguit 1% van de totale Bruto Product Waarde (BPW) van de Nederlandse land- en tuinbouw betreft. Rekening houdende met de meest gangbare verdeelsleutels (de verhouding TW/BPW) zou verbreding slechts 1,5% van de totale toegevoegde waarde opleveren. Voor deze calculaties is een sterk beperkte definitie van verbreding gehanteerd. In de genoemde LEI studie omvat verbreding slechts vier deelactiviteiten: agrarisch natuurbeheer, recreatie en zorg, stalling en energieproductie (met name windmolens).

In studies die (mede) zijn verricht door de vakgroep rurale sociologie van Wageningen Universiteit wordt een meer omvattende definitie van verbreding³ gehanteerd. Ook de voortbrenging van kwalitatief hoogwaardige en streekproducten, verwerking op de boerderij, commercialisatie via korte ketens (verkoop af-boerderij, boerderijwinkels, boerderijmarkten, etc), de ontwikkeling van nieuwe economische dragers en diversificatie (kortom: alle nieuwe activiteiten op het bedrijf die uitgevoerd worden door gezinsleden en die bijdragen aan de inkomensvorming) worden geschaard onder het begrip verbreding⁴. In combinatie met deels andere meetmethoden leidt dit tot een andere beoordeling van de economische omvang van verbreding. In een comparatieve studie⁵ wordt de economische omvang van verbreding geduid als 6,1% van de totale netto toegevoegde waarde van de Nederlandse land- en tuinbouw. Ook wordt aangegeven dat bijna 40% van de professionele boerenbedrijven actief doende is met enigerlei vorm van verbreding. Het extra inkomen dat hiermee per bedrijf wordt gegenereerd bedraagt gemiddeld 10.000 euro; daarbij is sprake van een grote spreiding.

Er is, met andere woorden, sprake van een grote bandbreedte: de feitelijke stand van zaken is niet bekend en de wel beschikbare data zijn omstreden⁶. In dat verband zijn lokale inventarisaties, hoewel nauwelijks bekend op nationaal niveau, toch bij uitstek interessant. Zo verrichtte Limburgse LLTB tezamen met RABO banken en Kamers van Koophandel een omvangrijke inventarisatie in Limburgse gemeenten, waaruit een zeer hoge graad van verbreding bleek. En in de Drentse gemeente De Wolden⁷ blijkt dat 41% van de bedrijven aanvullend inkomen heeft uit verbreding, terwijl 44% aanvullend inkomen heeft uit inkomen uit loondienst die elders wordt verricht. Voor de gemeente als geheel geldt dat op jaarbasis 6 miljoen euro wordt verdiend met 'klassieke' agrarische activiteiten, 5 miljoen euro uit loondienst elders en 1,5 tot 2 miljoen euro uit verbreding.

³ Deze bredere definitie van verbreding wordt in dit advies gevolgd.

Verbreding omvat andere dan strikt agrarische activiteiten die op het bedrijf plaatsvinden door de boer of gezinsleden.

⁴ Een aardig overzicht van dit bonte geheel vindt men in R. van Broekhuizen et al, 'Atlas van het vernieuwende platteland: tweehonderd voorbeelden uit de praktijk', Misset, Doetinchem, 1997 (ook gepubliceerd als 'Renewing the Countryside', eveneens bij Misset, Doetinchem).

⁵ Gepubliceerd in J.D. van der Ploeg et al, 'Living Countrysides: rural development processes in Europe - the state of the art', Elsevier Bedrijfsinformatie, Doetinchem, 2002. Zie ook J.D. van der Ploeg et al, 'Kleurrijk Platteland', Van Gorcum, Assen, 2002.

⁶ Zie ook WB 22, van 1 juli 2004.

⁷ H. Oostindie en R. Van Broekhuizen, Landbouw en Platteland in De Wolden: een studie naar agrarische ontwikkeling, verbrede landbouw en nieuwe bedrijvigheid in voormalige boerderijen in de gemeente De Wolden', WUR, maart 2004.

Ook de algehele waardering van verbreding varieert sterk. Is voor sommigen verbreding het strategische mechanisme dat de aanwezigheid en continuïteit van (onmisbaar geachte) agrarische activiteit in 'kwetsbare' gebieden als Waterland, Zuid Limburg, de Waddeneilanden, de Friese Wouden, de Achterhoek, het Groene Hart en ga zo maar door, *schraagt* en daarmee *verklaart*. Voor anderen is dezelfde verbreding hooguit een marginaal en tijdelijk verschijnsel dat de noodzakelijk geachte *structurele ontwikkeling* (doorgaande schaalvergroting en specialisatie) in de weg staat.

Het is niet aan de raad om in deze controverses te treden. Wél is de raad van mening:

- dat het een weinig gelukkige situatie is dat de kennisinstellingen niet in staat blijken een gefundeerde en alom aanvaarde *assessment* te ontwikkelen van de feitelijke stand van zaken;
- dat het, mede gezien het belang van *multifunctionaliteit* in het kader van het nieuwe Europese plattelands- en landbouwbeleid, zorgelijk is dat er nog steeds geredeneerd wordt in termen van een simpele oppositie (óf verbreding óf grootschalige landbouw), terwijl er in de praktijk steeds meer combinatievormen ontstaan;
- dat er nog nauwelijks een beleidsinstrumentarium is ontwikkeld om de verschillende deelprocessen goed ten opzichte van elkaar te coördineren (met name de nota Vitaal Platteland had hiervoor benut moeten worden, wat helaas niet gebeurd is).

Daarnaast wil de raad de onzekerheid over het belang van verbreding *binnen de Nederlandse landbouw* uitdrukkelijk plaatsen in een *Europees perspectief*. Want de kwantitatieve omvang en kwalitatieve betekenis van verbreding moge in Nederland omstreden zijn, het kardinale punt is:

- a. dat Nederland, in Europees verband, weliswaar optisch 'uit de pas loopt', daar waar het gaat om de inmiddels ontwikkelde verbreding (of multifunctionaliteit) van het agrarische bedrijf. Is de 'maximale' bijdrage van verbredingsactiviteiten aan de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse landbouw 6,1%, in de ons omringende landen is dit beduidend hoger: 10,1% in het Verenigd Koninkrijk, 8,3% in Frankrijk, 8,5% in Italië en 17,8% in Duitsland (Van der Ploeg et.al., 2002). Als de glastuinbouw niet wordt meegerekend zou dit getal voor Nederland verdubbelen. Wat betreft grondgebonden landbouw is Nederland dus een redelijke middenmoot. Gezien de publieke belangstelling heeft verbreding een groeipotentie (LLTB, etc.);
- b. dat dit zich weerspiegelt in - en is wellicht ten dele een uitkomst van - het feit dat Nederland het Europese beleidskader (de *Rural Development Regulation* van 1999) op een sterk afwijkende wijze heeft gehanteerd. De gelden die beschikbaar waren voor plattelandsontwikkeling zijn voor het merendeel aangewend voor artikel 33-maatregelen (inrichting en grondverwerving)⁸. Daarmee is POP1 (het Plattelands-OntwikkelingsProgramma: 2000-2006) veel minder dan elders een vehikel geweest voor verdere verbreding.

⁸ Het POP landbouwfonds bedroeg in de periode 2000-2006 417 miljoen euro. In totaal werd hiervan voor artikel 33-maatregelen 285,51 miljoen euro uitgetrokken, waarvan 78.88 miljoen euro aan grondverwerving voor natuurorganisaties.

De raad is niet van mening dat de overheid simpelweg moet kiezen voor één of enkele van de genoemde deelprocessen. De dirigistische arm van de overheid is daar ook, praktisch gesproken, te kort voor. Wél meent de raad dat er voldoende kennis over de feitelijke stand van zaken (en de daarmee samenhangende perspectieven en problemen) moet worden gegenereerd, dat de overheid steeds naar een adequate balans moet streven en dat de aansluiting bij Europa niet mag worden gemist.

3.2.3 De Nederlandse landbouw in regionaal verband

Uit het voorgaande blijkt dat de Nederlandse landbouw zich bevindt in een transformatie proces naar een meer duurzame landbouw. Verschillende deelprocessen manifesteren zich, waarbij het vooralsnog moeilijk is om de betekenis en ontwikkelingskracht te beoordelen. De raad heeft uit het voorgaande de conclusie getrokken dat de innovatieve kracht en aanpassingsvermogen van de Nederlandse landbouw optimaal benut moet worden. Gezien de veranderende maatschappelijke context zal het nodig zijn om nieuwe ankerpunten te verkennen. Dat betekent dat het nodig is om de plaats van de landbouw op regionaal niveau opnieuw te positioneren.

Waarom is het regionaal niveau van toenemend belang voor de ontwikkeling van een vitale landbouwsector en waarom is de landbouw belangrijk voor een vitale plattelandsregio?

- Voedselproductie is een onderdeel van onze mondiale verantwoordelijkheid. De voedselproductie neemt gestaag toe, maar niet in het tempo dat het de groeiende wereldbevolking kan voeden. De jaarlijkse toename is afgenomen. Vruchtbare bodems zijn een schaars goed. Door erosie en woestijnvorming is dat goed nog schaarser geworden. Nederland heeft op wereldniveau zeer vruchtbare bodems. Die bodems zijn nodig voor voedselproductie.
- Geopolitieke overwegingen dragen ertoe bij dat regionale markten aan kracht zullen winnen. Door het gevaar van oorlog en terrorisme kunnen aanvoerlijnen voor voedsel en energie tijdelijk geblokkeerd worden. Een zeker niveau van zelfvoorziening op het terrein van voedsel en energie op regionaal niveau is daarom uit oogpunt van veiligheid nodig. Landbouwgronden zijn daarom strategische voorraden niet alleen voor de voedselproductie, maar ook voor hernieuwbare energievoorziening.
- Uit logistieke overwegingen is het verkorten van ketens en het beperken van transport noodzakelijk. Dat heeft een reeks voordelen:
 - voor het milieu betekent dat een beperking van het energieverbruik en een vermindering van congestie (verkeersoverlast);
 - voor dierenwelzijn en dierziektepreventie betekent dat een beperking van de ongemakken voor het dier vanwege diertransporten en het verminderen van kansen op besmetting met dierziektes;
 - uit fytosanitair oogpunt is het verkorten van ketens en het beperken van transport ook gunstig. Het risico en de kwetsbaarheid voor plantenziekten neemt af;
 - bovendien wordt zo de transparantie van ketens vergroot.

- Nederland heeft een grote binnenlandse en nabije buitenlandse markt die zij nog onvoldoende benut. Dat dat ongunstig is heeft de raad al geconstateerd in zijn advies over biologische landbouw (RLG 01/3 'Kansen voor de biologische landbouw'). Ook binnen andere sectoren bieden de nabije Nederlandse en Europese markten veel onbenutte kansen. Zelfs op lokaal niveau kan de relatie versterkt worden. Zo hebben in de Verenigde Staten levensmiddelketens de afspraak gemaakt dat een bepaald percentage van de producten van lokale producenten afkomstig zijn.
- De inkomens in de primaire sector staan onder druk door afnemende subsidies en lagere prijzen. De primaire producenten hebben aanvullende inkomensbronnen nodig als ze hun bedrijf willen kunnen continueren. Door een heroriëntatie op de regio ontstaan nieuwe mogelijkheden, in de zin van nieuwe kwaliteitsproducten, nieuwe marktstrategieën en nieuwe bedrijfstakken (agrarisch natuurbeheer, recreatie, zorg, publieksvoorlichting, energiewinning, etc.).
- Op regionaal niveau liggen nog veel onbenutte kansen voor een synergie tussen de economische bedrijven onderling. Dierhouderij en plantaardige productie kunnen elkaar benutten voor het sluiten van kringlopen. De bedrijven in de keten kunnen door samenwerking hun concurrentiekracht vergroten. Benutting en hergebruik van afvalstromen op regionaal niveau biedt ook kansen. Transportbedrijven zijn veelal in het landelijk gebied gelegen. De agrobusinesssector neemt ca. 40% van het transport voor zijn rekening. Door logistieke maatregelen, het internaliseren van de maatschappelijke kosten en door een goed landschappelijke inpassing kan ook ten aanzien van deze sector grote milieu- en leefbaarheidswinst op het platteland worden bereikt.
- Bovendien is een vitale, duurzame en op de regio georiënteerde landbouw nodig voor een algehele vitalisering van het platteland. Er ontstaan op regionaal niveau nieuwe samenwerkingsvormen tussen agrarische bedrijven, afnemers, consumenten en burgers. Uit die samenwerkingsvormen (intermediaire structuren) ontstaan nieuwe producten en diensten.

3.3 Het Nederlands landelijk gebied

De identificatie van de wederzijdse afhankelijkheid van landbouw en het regionaal niveau start met een verkenning van de waarden van de plattelandsregio. De raad kiest - in navolging van begrippen als *human capital* en *social capital* - een begrip uit de economie om die waarden mee te beschrijven, namelijk kapitaal. In het volgende worden het cultureel, ecologisch, economisch en sociaal kapitaal beschreven, alsmede de bedreigingen daarvan.

3.3.1 Veelzijdig kapitaal

Het landelijk gebied vertegenwoordigt een aantal essentiële waarden, ofwel veelzijdig kapitaal. Deze waarden kunnen in algemene zin worden samengevat met de trefwoorden: cultureel kapitaal, ecologisch kapitaal, sociaal kapitaal en economisch kapitaal. Hoewel nog steeds aan erosie onderhevig, zijn er ook tekens dat deze waarden - wereldwijd - steeds meer gezien worden - en als uitgangspunt worden genomen - voor geheel nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied. Er ontstaan bewe-

gingen die tot nieuwe arrangementen en verbanden leiden. Organisaties en instellingen veranderen door druk van buiten én van binnen uit. Kenmerkend voor deze ontwikkelingen is de zorg om collectieve waarden, niet zozeer uit altruïstische overwegingen maar uit welbegrepen eigenbelang. Goed bestuur, goed ondernemerschap en goed burgerschap leggen de basis voor een waarde(n)volle toekomst. Die zorg uit zich in het herstel van verbindingen: verbindingen tussen stad en land, tussen ondernemers onderling, tussen ondernemers en burgers, tussen ondernemers en consumenten en tussen mensen, in hun verschillende rollen, en het ecosysteem. Het veelzijdige kapitaal is regionaal gedifferentieerd. Die regionale gedifferentieerdheid werd in het verleden gedragen door een variatie aan bedrijfsstijlen. Als de landbouw wegvalt zijn nieuwe dragers nodig.

Cultureel kapitaal

Het landelijk gebied vertegenwoordigt leefbaarheid: 40% van de Nederlandse bevolking leeft buiten de grote steden, met name omdat het buitengebied in hoge mate wordt gewaardeerd. Het landelijk gebied trekt veel recreanten en toeristen. In Nederland vinden ca 1 miljard dagtochten per jaar plaats. 20% daarvan heeft een natuurgebied als bestemming. In Nederland vinden per jaar 9 miljoen korte en 9 miljoen lange vakanties plaats. Markante attracties zijn bijvoorbeeld de bloeiende bollenvelden, de strakke polders, de meren en plassen, de landgoederen, de terpenlandschappen, het glooiende Zuid Limburg en Kinderdijk aan de rand van het Groene Hart. Het Nederlands landelijk gebied is een te lezen landschap waarin de geschiedenis een opeenstapeling van lagen heeft afgezet die getuigen van een roemrijk - en soms minder roemrijk - verleden. De binding met dit verleden roept niet alleen nationale trots op, maar geeft ook allochtonen en buitenlandse bezoekers alle kansen om gefascineerd te worden door dit land. Het roept nieuwsgierigheid, herkenning en verwondering op. In het landschap zijn de wisselingen in de natuur en de seizoenen te beleven. Het cyclische en het begrensde van het bestaan is voelbaar aanwezig. Dit levende landschap heeft door de eeuwen heen kunstenaars geïnspireerd. Het landelijk gebied vertegenwoordigt in allerlei opzichten *cultureel kapitaal* – en dat is een onmisbaar, waardevol, maar ook kwetsbaar goed.

Economisch kapitaal

Dit cultureel kapitaal legt mede de basis voor het *economisch kapitaal*: een aantrekkelijk buitengebied betekent voor stedelijke concentratiegebieden een positieve 'vestigingsfactor' bij uitstek. Binnen onze kennis- en diensteneconomie met hoogopgeleide werknemers is de kwaliteit van de leefomgeving een 'must'. Landschappelijke inpassing van bedrijven en bedrijfsvestigingen is daarom van groot belang. Het landelijk gebied is ook in belangrijke mate een kraamkamer voor én de vestigingsplaats van een aanzienlijk deel van het MKB. Uit evaluaties van Leader-programma's blijkt dat de promotie van mini-MKB's in nieuwe diensten in de sociale en milieusector meer directe en indirecte effecten op inkomen en werkgelegenheid heeft opgeleverd dan mainstream-programma's. Het landelijk gebied is ook de locatie voor de primaire productie. De agrarische productie vormt een sector die met de toeleverende en verwerkende industrieën en leveranciers van diensten goed is voor een werkgelegen-

heid van zo'n 500.000 arbeidsplaatsen. Het totale agro-complex draagt met 10% bij aan de nationale economie. Daarnaast is het de basis voor enkele belangrijke en innovatieve industriële clusters in Nederland. Ook het grote exportoverschot is belangrijk. Het is opvallend dat de Nederlandse landbouw een sterke internationale gerichtheid combineert met een relatief sterke lokale binding wat betreft eigen aankopen van producten en diensten (LEI, 2003).

Ecologisch kapitaal

Het landelijk gebied is onlosmakelijk verbonden met het waterbeheer en het natuurbehoud. Het is, deels in potentiële zin, ook de basis voor een kwalitatief hoogwaardige voedselproductie. De vruchtbare bodems in dit deltagebied vormen zowel economisch als ecologisch een onmisbaar kapitaal, niet in het minst met het oog op het wereldvoedselvraagstuk. Overgangszones zoals tussen zand en veen, zand en klei, hoog en laag, zoet en zout vormen in potentie waarde(n)volle landschappen. Voor duurzame energieproductie wordt het landelijk gebied steeds belangrijker. Zeker gezien het feit dat de fossiele energie een eindige voorraad is. Nederland is verantwoordelijk voor de binnen haar grenzen voorkomende biodiversiteit. In Nederland zijn er ruim 24.000 diersoorten en 10.000 plantensoorten, dit is ongeveer 2% van het totaal aantal soorten dat op de wereld bekend is. Voor relatief veel soorten heeft Nederland een grote internationale betekenis. Dat geldt bij uitstek voor de watervogels. De agro-biodiversiteit en de genetische diversiteit is niet alleen als onderdeel van de natuur maar ook als verbreding van de primaire productie en als bron voor productontwikkeling interessant. Het landelijk gebied vertegenwoordigt, kortom, ook *ecologisch kapitaal*.

Sociaal kapitaal

Tenslotte zijn er tussen al die actoren die actief zijn in het landelijk gebied allerlei vormen van samenwerking aan te wijzen, allerlei structuren die een redelijk beheer (kunnen) schragen en allerlei initiatiefgroepen en intermediaire organisatievormen (zie pagina 40 en 48). Velen voelen zich bij het landelijk gebied in de daarin gelokaliseerde waarden betrokken. Er is een groeiende drang naar leren van elkaar ontstaan en op basis hiervan ontstaan samenwerkingsverbanden die wereldwijd vertakt zijn.

Het vermogen tot (zelf)reguleren en vertrouwen genereren legt de basis voor duurzame ontwikkeling. Dit vertrouwen wordt opgebouwd en gereproduceerd binnen sociale verbanden waarin waarden en tradities worden doorgegeven en gereproduceerd. Dit complexe weefsel vormt een belangrijke basis van de samenleving in het algemeen en de economie in het bijzonder. Het geeft veerkracht en stabiliteit in een dynamische en snel veranderende wereld. Vandaar dat we in dit verband terecht van *sociaal kapitaal* kunnen spreken.

“Tussen schaalvergroting en de kwaliteit van het landelijk gebied bestaat een zekere spanning.”

Rondetafelgesprek

3.3.2 Bedreigingen

De genoemde waarden staan op dit moment onder druk. Het voorzieningenniveau in de kleine kernen daalt. Velen hebben het gevoel de greep op de eigen leefomgeving te verliezen. Sociale verbanden zijn aan erosie onderhevig. Het vertrouwen onderling én in de overheid daalt. Het vertrouwen in het functioneren van de overheid was volgens het Sociaal Cultureel Planbureau in 1999 65%, in 2002 was dat gedaald naar 35%. Het *sociaal kapitaal* staat, kortom, onder druk.

Het MKB ervaart op allerlei punten sterke beperkingen en de eens zo kenmerkende 'zelfredzaamheid' is door tal van reguleringen geblokkeerd. De primaire sector is door interne ontwikkelingen en ook door een serie externe oorzaken in een steeds verder verscherpende crisis beland. De primaire sector heeft in de afgelopen decennia fors geïnvesteerd in grond, bedrijfsgebouwen en nieuwe systemen. Vanaf de jaren negentig heeft dit proces zich versneld. De boeren houden nu grond vast. Bovendien ontstaan nieuwe boeren: de grondboer die de grond minimaal beheert en wacht op een goede prijs. Andere bedrijven teren in op hun kapitaal. De prijzen dalen en de subsidiekraan gaat langzaam maar zeker dicht. Ergo: ook het *economisch kapitaal* staat onder forse druk.

Ook het *ecologisch kapitaal* wordt ernstig bedreigd. Landbouw is een belangrijke factor geweest in het ontstaan van half-natuurlijke landschappen en cultuurgebonden biodiversiteit. De eerder beschreven moderniseringsslag heeft de landschappelijke en natuurlijke waarden ernstig doen afnemen. De biodiversiteit neemt nog steeds af door het verlies aan oppervlakte van natuurgebieden en de vermindering van de kwaliteit ervan door vermesting, verzuring, verdroging en versnippering. Vergroting van natuurgebieden is daarom van groot belang. Om de waarden terug te brengen en nieuwe te ontwikkelen zijn beheerders nodig die voor continuïteit en ontwikkeling kunnen zorgen. Voor een goed ecologisch beheer van het landelijk gebied is een scala aan verschillende typen beheerders nodig, waaronder de agrariërs en de particuliere grondeigenaren. Zolang groene diensten niet uit de markt betaald kunnen worden zal de overheid garant moeten staan voor continuïteit van het natuurbeleid. Het water-, milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid, heeft de slag naar zorgvuldig beheer van eindige en plaatsgebonden hulpbronnen nog onvoldoende weten uit te voeren. Met de klimaatverandering, de zeespiegelrijzing en de geopolitieke veranderingen is de urgentie om zorgvuldig om te gaan met water, milieu en ruimte urgenter geworden. De regelgeving rond milieu sluit vaak onvoldoende aan bij de handelingspraktijken waarbinnen die regels uitgevoerd moeten worden. Soms blijken de regels zelfs averechts te werken. Het *ecologisch kapitaal* staat daarmee fors onder druk.

En wat het *culturele kapitaal* betreft: alleen al het feit dat er een 'jaar van de boerderij' moest worden georganiseerd is indicatief voor het feit dat velen ook menen dat dit ernstig onder druk staat. *Mixed farming*, een recente foto-expositie over de ontwikkeling van het landelijk gebied ademt een geest van erosie en verlies aan waarden. De vaak ééndimensionale ingrepen in de ruimte dragen bij aan een gevoel van vervreemding en ontworteling. In een land als Nederland met een rijke geschie-

denis en een fijnmazige en meervoudige gelaagdheid aan waarden uit verschillende tijden is dit rampzalig.

Voor de economische kracht, leefbaarheid, duurzaamheid en cohesie van de Nederlandse sterk verstedelijkte samenleving is een, inderdaad, *vitaal platteland* onmisbaar. Tegelijkertijd staat het onder sterke druk. Precies de combinatie van beide gegevens (de waarde en de bedreiging) noodzaken tot een adequaat én integraal beleid voor het landelijk gebied. Dat beleid zal geënt moeten zijn op het verbinden van sociaal-culturele, economische en ecologische processen op een zodanige wijze dat er synergie én waardenvermeerdering ontstaat in plaats van waardenverlies.

3.4 Transitie van landbouw en platteland

De veranderingen die zich voordoen binnen landbouw en platteland zijn ingrijpend, veelomvattend, cumulatief en - qua hoofdlijn - irreversibel. Ze maken deel uit van een omvattend transitieproces van de Europese én Nederlandse samenleving. Het gaat om fundamentele veranderingen waardoor de hele setting verandert. Voor een deel zijn ze aangestuurd vanuit het Europees en nationaal beleid. Belangrijker echter zijn de veranderingen die autonoom plaatsvinden door bewuste keuzes en veranderingen van handelingsstrategieën van betrokkenen in het bedrijfsleven en het maatschappelijk veld.

Duurzaamheid wordt als streven breed onderschreven, maar als inspiratiebron lijkt het zijn beste tijd gekend te hebben. Het begrip raakt intern inconsistent en wordt als vlag gebruikt voor initiatieven die geen verbinding meer hebben met milieuoverwegingen en zorg voor natuurlijke hulpbronnen. De natuurwetenschappelijke basis van het milieubeleid, een van de drie poten onder het duurzaamheidstreven, leidt tot wetenschappelijke normen, vertaald in regelgeving, die ontworpen zijn om juridisch waterdicht te zijn. De handelingspraktijk waarin deze regelgeving geïmplementeerd moet worden, wordt maar al te makkelijk vergeten. Dit leidt tot weerstand, vertraging in de implementatie en verlies aan energie.

De economie verandert in rap tempo van een economie waarin het productieproces, het product zelf en het verhandelen van (materiële producten) de kern vormen, naar een economie waarin toegevoegde waarde, hoogwaardige diensten, kennis, innovatie en netwerken de basis vormen. Deze transformatie heeft zijn weerspiegeling in de Europese en Nederlandse landbouw en platteland. Alle fasen van deze transformatie kunnen binnen Europa gesignaleerd worden. Met de nieuwe landen wordt de differentiatie alleen groter. Een waaier aan bedrijvigheid is ontstaan: kleine traditionele, gemengde bedrijven, gespecialiseerde, moderne bedrijven, bedrijven die primaire productie combineren met toegevoegde waarde en/of (hoogwaardige) diensten, gebruikmakend van de meest recente (ervarings)kennis en innovaties. Bovendien zien we bij de nieuwe bedrijven - die opgenomen zijn in de huidige kennis- en diensteneconomie - geheel nieuwe arrangementen ontstaan. Eigendom en beheer worden anders georganiseerd. De samenwerking in de keten wordt versterkt.

Nieuwe producent, consument en/of burger-combinaties ontstaan. Binnen de economie zijn nog altijd schaalvoordelen en efficiency-voordelen bepalend. Het groei-denken is in een aantal sectoren zo dominant geworden dat ethische principes als integriteit en maatschappelijke verantwoording in de knel komen met boekhoudkundige schandalen en andere wanpraktijken als gevolg. Ahold en Parmalat zijn voorbeelden binnen de levensmiddelindustrie, die fors doorwerken naar de primaire producenten. Dit soort praktijken leidt tot vervreemding en verbrokkeling tussen en binnen maatschappelijke verbanden.

Dit complexe en langdurige transitieproces grijpt op alle niveaus in: lokaal én wereldwijd beïnvloedt het de keuzemogelijkheden van bestuurders, boeren, burgers en consumenten. Bovendien zijn hun keuzes van groot belang omdat de consequenties van die keuzes ver doorwerken. De interdependenties tussen actoren onderling, hun instituties en de schaalniveaus waarop ze opereren zijn gigantisch toegenomen. Afschuiven van verantwoordelijkheid op anderen, naar elders en naar toekomstige generaties is maar al te makkelijk. De coherentie tussen de ontwikkelingen is zoek. Er ontstaan allerlei spanningen en fricties en vaak op de meest onverwachte wijze en momenten. Het proces verloopt alles behalve soepel.

In tabel 3 'Ideaaltypische schets van veranderingen binnen landbouw en platteland' wordt dit transitieproces beschreven. Het is een ideaaltypische beschrijving van wat er in de afgelopen twee à drie eeuwen gaande is. Thans bevinden we ons in een overgangsfase naar een duurzame samenleving waarin er zuinig met hulpbronnen wordt omgegaan en waarin kennis, innovatie en diensten de drijvende ontwikkelingskracht is. De zorg voor de omgeving wordt belangrijker. Dat geldt volgens de raad ook voor de Nederlandse landbouw.

Deze transitie legt de basis voor een *economy of care*. De heersende *economy of scale* blijft van belang, maar niet alles bepalend. Kenmerkend voor de *economy of care* is een internalisering van maatschappelijke kosten (of waarden). De komende moderniseringsslag zal volgens de raad gebruik maken van zeer eco-efficiënte productiewijzen, produceert gebruikmakend van ecosysteemkennis, in geheel nieuwe arrangementen van belanghebbenden en betrokkenen en brengt een gedifferentieerd assortiment op de markt. De schaal is niet meer doel op zich, maar een afgeleide van maatschappelijk verantwoord gedrag. De primaire producent produceert niet alleen materiële producten op een eco-efficiënte wijze. Hij/zij produceert ook een verhaal over die producten en brengt die producten herkenbaar op de markt. Kennis, vaardigheden en netwerken - in plaats van bulkproductie en arbeidsproductiviteit - vormen de basis van een gedifferentieerde economie. De primaire sector staat nog maar aan het begin van deze maatschappelijke omslag naar een *economy of care* (zie ook § 2.4).

tijd	samenleving	landbouw	milieu	platteland	rol overheid
t/m 18 ^e en 19 ^e eeuw	<p>Primaire productie vormt de basis voor de economie Van zelfvoorziening naar ruilhandel ofwel <i>Economy of exchange</i>.</p>	<p>Gemengde bedrijven geïntegreerd in een dorpsgemeenschap Lage input van buiten het bedrijf en de regio. Uitgaande van fysieke omstandigheden ter plekke. Productie primair voor het eigen gezin en de regio. Grote afhankelijkheid van natuurlijke en klimatologische omstandigheden (misoogsten, armoede en slechte leefomstandigheden).</p>	<p>Ecosysteem bepalend voor het productiesysteem</p>	<p>Opbouw veelzijdig kapitaal Veelzijdige bedrijvigheid aansluitend op de landbouw (smid, slager, kleermaker, houtzagerijen etc.), vanuit lokale tradities en in relatie tot natuurlijke hulpbronnen. Regionale specialisatie zichtbaar (regio's met hantwerktradities zoals papiermolen, meubelmakers, textiel- en tabaksnijverheid, etc.). Diversiteit aan landschappen en natuurwaarden. Armoede en uitstoot arbeid naar de steden.</p>	<p>Beginnende overheidsregulering</p>
20 ^e eeuw	<p>Industrialisatie als basis van toemennende welvaart Schaalvoordelen, Taylorisatie ofwel <i>Economy of scale</i>.</p>	<p>Het ideale moderne bedrijfstype Stijgende input productiemiddelen (kunststof, krachtvoer, gewasbeschermingsmiddelen). Technologische ontwikkelingen (combiners, melkrobot, etc.). Bulkproductie voor internationale markten. Schaalvergroting en specialisatie. Productieverhoging.</p>	<p>Exploitatie van het ecosysteem Externalisering van maatschappelijke kosten. Biodiversiteitsverlies. Vervuiling van water, bodems en lucht.</p>	<p>Erosie van veelzijdig kapitaal Ontwikkeling leiden tot over- en onderdrukgebieden. (Landbouw) ontwikkelingen raken footloose. Sociaal, ecologisch, cultureel en economisch kapitaal verarmt.</p>	<p>Overheidssturing neemt sterk toe Top-down. Sectoraal beleid. Aanpak milieuproblemen door directe sturing. Toenemende regeldruk.</p>
21 ^e eeuw	<p>Kennis- en diensteneconomie meet oog voor duurzame ontwikkeling Internaliseren van maatschappelijke kosten, toegevoegde waarde en diensten ofwel <i>Economy of care</i>.</p>	<p>Diversiteit aan bedrijfstijlen Stijgende input van kennis. Dalende input van (schadelijke) middelen en grondstoffen. Hoge voedselveiligheid. Dierenwelzijn. Technologische en organisatorische ontwikkeling gericht op eco-efficiëntie. Kwaliteitsproductie met een hoge toegevoegde waarde. Herontdekking regionale en lokale markten Versterking marktpositie binnen de keten. Maatschappelijke diensten. Herstel evenwicht intensiteit landbouw/draagkracht milieu. Bewustwording veelzijdigheid van natuurlijke hulpbronnen.</p>	<p>Duurzaam gebruik van het ecosysteem Internaliseren van maatschappelijke kosten/normen. Terugdringen biodiversiteitsverlies, water-, bodem, en luchtvervuiling. Klimaatverandering en de consequenties daarvan worden zichtbaar.</p>	<p>Veelzijdig kapitaal als ontwikkelingskracht; ook voor de landbouw. Duurzame en integrale plattelandsontwikkeling. 'Think global, act local'. Samenwerking/nieuwe intermediaire structuren. Landbouw: <ul style="list-style-type: none"> deels weer deel van een verbrede plattelandseconomie; deels industriële productie die voldoet aan maatschappelijke normen (glastuinbouw, intensieve veehouderij). </p>	<p>Bepalende rol overheid neemt af Beter afstemming tussen overheden. Hardere kaders. Betere verantwoordingsmethoden. Afname regeldruk. Meer flexibiliteit voor markt en samenleving.</p>

Tabel 3: Ideaaltypische schets van veranderingen binnen landbouw en platteland

De Meierij: duurzame plattelandontwikkeling in de stedelijke driehoek van Brabant

Tussen Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg ligt een landelijk gebied van bijzondere waarde: de Meierij. De rijke geschiedenis uit zich in een gevarieerd landschap met beken, moeras- en broekontginningen, oude bouwlanden, karakteristieke dorpen, landgoederen, kastelen en kloosters. Tegenwoordig valt dit landschap deels onder de Ecologische Hoofdstructuur (Het Groene Woud) en deels is het hoogwaardig cultuurlandschap met een vitale landbouw (reconstruc-tiegebied).

Sociaal-economische vernieuwing heeft in dit gebied wortels sinds eind 19e eeuw toen kleine noodlijdende boeren en de middenstand zich wisten te organiseren onder de bezielende leiding van Pater Van den Elzen. Al in die tijd was het duidelijk dat dit gepaard moest gaan met nieuwe financieringsvormen - de Boerenleenbank werd opgericht - en met goed (landbouw)onderwijs.

Tot op heden is er in dit gebied een sterke organisatiegraad. Er zijn talloze nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan waarin overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, boeren en burgers vanuit gemeenschappelijke belangen zoeken naar mogelijkheden voor een duurzame, regionale ontwikkeling. Gemeente Boxtel - een van de meest duurzame gemeenten van ons land - vormt de motor in dit geheel. Een scala aan goede projecten, snelle, zichtbare resultaten, de kunst van combineren, interactief bestuur, honoreren van burgerinitiatieven en lokaal politiek leiderschap zijn enkele van de succesfactoren. Bovendien zorgt opgebouwd krediet bij het waterschap, buurgemeenten, provincie en Rijk en het inschakelen van (regionale en internationale) kennisnetwerken (waaronder Innovatie Platform Duurzame Meierij, Telos en ECNC) ervoor dat het mogelijk is geweest om in dit gebied de sluipende kapitaalvernietiging om te zetten in een fors investeringsbeleid en een actief vermogensbeheer.

Al aan het begin van een project zorgt gemeente Boxtel voor duurzame beheersconstructies. Het Groene Woud voor wat betreft de Ecologische Hoofdstructuur is grotendeels in bezit van de Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap. Het agrarisch landschap is in beheer van boeren die samenwerken in de Woudboeren. Woudburgers dragen door vrijwilligerswerk bij aan het duurzaam instandhouden van dit bijzondere gebied. De scholen in de buurt hebben projecten nodig voor de scholieren. Door scholieren in te zetten voor het realiseren van landschappelijke beplantingen ontstaan win-win situaties.

Met een eigen gemeentelijke inzet van 700.000 euro wist gemeente Boxtel voor de periode 2003-2004 een uitvoeringsprogramma van 3.500.000 euro te realiseren. Boxtel is geen rijke gemeente, maar met inventieve financieringsconstructies weet men projecten van de grond te tillen:

- Gemeente Boxtel heeft het initiatief genomen om een gezamenlijk fonds te creëren waarin de gemeenten binnen de stedendriehoek voor ieder burger 50 eurocent storten. Uit dit fonds kunnen projecten in het groene hart van de stedendriehoek gefinancierd worden.
- Verkoop van gronden in gemeentelijk bezit heeft eveneens geld gegenereerd voor aankoop van gronden waar dat nodig was voor het realiseren van projecten.
- Aantasting van het landschap door infrastructurele investeringen moet gecompenseerd worden. Dit gebied ligt binnen een net van (spoor)wegen. Onlangs zijn in die infrastructuur ruimte eisende aanpassingen gepleegd. De compensatiegelden zijn ingezet voor het realiseren van het Groene Woud en ecologische verbindingzones.
- Om EU-gelden te kunnen benutten is altijd minstens 50% cofinanciering nodig. EU-projecten moeten additioneel zijn, dwz het moet gaan om projecten die niet sowieso gerealiseerd zouden worden. Een gemeente die dergelijke projecten aan kan dragen kan door zelf een relatief klein bedrag in te zetten een meervoud aan gelden genereren. Dat doet gemeente Boxtel dan ook in Leader en Interreg-verband
- Actieve burgers zijn bereid om veel niet te doen, desondanks is een aanmoediging welkom. Door een fonds voor kleine projecten in te stellen worden burgerinitiatieven gehonoreerd. Met weinig geld wordt ook op deze wijze veel gerealiseerd. Dit als prikkel voor burger om bijdrage te leveren aan het streefbeeld.
- Binnen de gemeenten zijn door de gemeente geïnitieerde participerende netwerken actief (Adviesraad Duurzame Ontwikkeling, Lokale Agenda, Werkgroep Uitvoering Bestemmingsplannen Buitengebied, Woudburgers).

4 Praktijk en beleid: van frictie naar optie

4.1 Inleiding

In het voorgaande zijn beleidsprocessen en autonome processen beschreven die van invloed zijn op landbouw en platteland in Europa en in Nederland. In de chaos die ontstaat in het spanningsveld tussen steeds strakkere kaders, vertaald in onwerkbare en ondoorzichtige regelgeving, aan de ene kant en gefrustreerde initiatieven van onderop aan de andere kant, ontstaan tegenbewegingen. Bewegingen die geïnitieerd worden zowel van binnenuit als van buitenaf. Kleine vruchtbare verhalen die het sociale, economische, ecologische en culturele verbinden. Deze verhalen vormen een positieve beweging waar geleidelijk aan steeds meer aandacht voor komt. Mensen krijgen plezier in het ontwikkelen en beheren van waarden, niet alleen uit altruïstische overwegingen, maar ook uit eigen belang. Niet angst vormt de drijfveer maar trots als ondernemer en vanuit een oprechte zorg om het leefmilieu en om elkaar. Vertrouwen en verbondenheid komen in de plaats van verzet tegen veranderingen en knellende externe invloeden.

In dit hoofdstuk worden bewegingen vanuit de praktijk die bijdragen aan een beter beheer van het eerder beschreven kapitaal. Deze bewegingen zijn thans waarneembaar. De raad brengt ze graag voor het voetlicht. In dit hoofdstuk geven we aan hoe het beleid meer ruimte zou kunnen geven aan de positieve bewegingen die thans vorm krijgen.

4.2 Bewegingen vanuit de praktijk

“Na de Tweede Wereldoorlog was de landbouw vooral gericht op voedselproductie. Met de oorlog in de herinnering was dat ook het belangrijkste. Geleidelijk aan hebben boeren andere activiteiten opgepikt. Eerst als reactie op bedreigingen van buiten (bijvoorbeeld een streekplan), maar later steeds meer vanwege de lol. Er liggen enorme kansen voor integratie.”

Rondetafelgesprek

Beheer van collectieve waarden is per definitie een zaak van ons allemaal en niet alleen van de overheid. Als de samenleving collectieve waarden wil behouden en genereren op particuliere gronden dan vraagt dat nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe constructies voor eigendom en gebruik. Als voedselzekerheid én -kwaliteit werkelijk leidende principes worden in de keten, dan zal dat ook gevolgen hebben voor de organisatie van de keten. De setting van de primaire productie is totaal veranderd, terwijl die veranderde setting nog lang niet heeft doorgewerkt in het denken en handelen van de betrokken partijen. De overheid heeft hiervoor niet de juiste kaders weten te creëren.

Tien deelprocessen

Kapitaal moet beheerd worden en de bedreigingen moeten omgezet worden in kansen en uitdagingen voor ontwikkeling. In de volgende paragraaf wordt een aantal bewegingen geanalyseerd van waaruit nieuwe vormen van vermogensbeheer zijn af te leiden. Die bewegingen zijn gebaseerd op een aantal onderling gerelateerde krachten en principes die samen bijdragen aan het beheren en creëren van (nieuw) kapitaal. We zullen moeten leren om heel goed te kijken - ook naar ons eigen land en streek - om oog te krijgen voor de waarden én voor de principes en de krachten waarmee deze waarden worden beheerd en ontwikkeld kunnen. Zonder de pretentie volledig te zijn, gaat het mede om de volgende krachten en principes:

1. de gegevens (kwaliteiten én beperkingen) van de ondergrond mee laten wegen bij bestemmingsveranderingen;
2. oog ontwikkelen voor de veelzijdige en regionaal gedifferentieerde waarde van natuurlijke hulpbronnen;
3. sluiten van nutriëntenkringlopen in het bodem-plant-dier systeem;
4. gebruik maken van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen;
5. inzetten van technologie- en organisatieontwikkeling voor het herstellen van levenskwaliteit en arbeidsvoldoening;
6. stimuleren van nieuwe organisatievormen en arrangementen die hieraan bijdragen;
7. ruimte bieden aan *new rurals*;
8. inspelen op regionaliseringstendensen;
9. de innovatieve kracht van de rurale bedrijvigheid benutten;
10. onderlinge solidariteit ontwikkelen over de grenzen heen, ook naar komende generaties.

1. De ondergrond telt mee

“We kijken nu nog teveel naar grond als iets ongedifferentieerd. Alles is in principe geschikt om iets anders mee te doen. Het is een ‘Brutto Nationaal Product-benadering’ in plaats van een benadering uitgaande van levenskwaliteit. We moeten de slag naar hoe we met resources om kunnen gaan nog maken.”

Consultatiegesprek

Het landelijk gebied heeft zijn karakteristieke natuurlijke ordening gekregen door de inspanning van opeenvolgende generaties Nederlanders. Vaak moeizaam hebben zij de onherbergzame delen van dit dynamische deltaland op de overgang van het holocene en pleistocene deel van het Europese continent omgevormd en ingericht tot een leefbare omgeving. ‘God schiep de wereld en de Nederlanders maakten Nederland’ luidt een bekende uitspraak. Nederlanders hebben generaties lang de ondergrond gebruikt als een te vormen en om te vormen gegeven. Nu gaat de ondergrond voorzichtig aan meetellen als een eigenstandig gegeven om rekening mee te houden. De grenzen van het maakbare zijn in zicht. Het is begonnen met het erkennen van de hydrologie als basis voor de ruimtelijke ordening. Een stroomgebiedenbenadering als basis voor bestemmingstoekenning en -wijziging. In een recent rapport van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), ‘De ruimte spreekt voor zich’, wordt aangegeven waar de meest geschikte locatie qua ondergrond zijn voor de bestemmingen wonen en werken, grondgebonden landbouw, natuur en groene recreatie. Het kaartbeeld laat een heel ander Nederland zien. Wonen en werken op de arme zandgronden, landbouw op de rijke zee- en rivierkleigronden en natuur in overgangsgebieden (zogenaamde gradiënten), op het zand, in de rivier- en zee-kleigebieden en in de laagveengebieden. In de maatschappelijke en bestuurlijke discussie kan dit soort provocerende kaartbeelden inspiratie geven en nieuwe wegen laten zien. Door rekening te houden met de ondergrond bij bestemmingsveranderingen kan de overheid en de samenleving geld besparen. Bouwen op slechte grond lijkt goedkoop. De rekening wordt pas later gepresenteerd en dan meestal niet aan de ‘veroorzaker’. De kennis over de ondergrond zal wel beschikbaar en toegankelijk moeten zijn voor de planvoorbereiders. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen worden de toekomstige beheerskosten niet meegenomen in de begroting. Die beheerskosten zijn vaak voor rekening van de gemeente of het waterschap. Als het wegdek jaarlijks een paar centimeter zakt en de putdeksels van het riool boven het wegdek uitkomt, dan komt de rekening voor de gemeente. De projectontwikkelaar krijgt geen rekening gepresenteerd. De projectontwikkelaars bouwen nu op goedkope gronden, want een drassig weiland is goedkoper dan een locatie op zand (Eijsackers, 2004).

2. De waarde van natuurlijke hulpbronnen

“Onze huidige maatschappij is een product van de Verlichting. Denken staat centraal en dat denken is losgekoppeld van de fysieke werkelijkheid. We realiseren ons onvoldoende wat daar de consequenties van zijn. We zullen vanuit de concrete werkelijkheid concepten moeten ontwikkelen over diversiteit: wat past in een specifieke situatie.”

Consultatiegesprek

Natuurlijke hulpbronnen zijn - naast arbeid en kapitaal - één van de drie productiefactoren. De laatste decennia vindt een kentering in het denken over het benutten van natuurlijke hulpbronnen langzaam maar zeker plaats: niet ontwikkelen los van natuurlijke hulpbronnen maar juist uitgaande daarvan. Werken met natuurlijke hulpbronnen en natuurlijke processen brengt creativiteit met zich. In plaats van doemdenken en angst voor verlies aan waarden ontdekken primaire producenten dat natuurlijke hulpbronnen een ongekende rijkdom betekenen waar je met plezier je ondernemersschap op kan baseren. Bovendien zou die rijkdom zich in een hogere prijs kunnen terug vertalen. Zo verdient de inspanning zich terug.

Schaarsteverhoudingen en externe effecten

Niet het zo goedkoop mogelijk exploiteren van hulpbronnen zonder oog voor de gevolgen daarvan is leidraad, maar het zo zorgvuldig mogelijk omspringen met niet-vervangbare hulpbronnen, hergebruik en waar mogelijk overschakelen op vervangbare hulpbronnen. De prijs van natuurlijke hulpbronnen (en andere producten) heeft de externe effecten en maatschappelijke schaarsteverhoudingen tot nu toe onvoldoende weerspiegeld. Als die schaarsteverhoudingen en externe effecten wél worden meegenomen krijgt de primaire productie een stimulans om anders met de natuurlijke hulpbronnen om te gaan. Niet exploiterend maar beherend en ontwikkelend. In de praktijk valt het niet mee om de maatschappelijke kosten door te berekenen in de prijzen van producten en diensten. De Nederlandse consument is een prijsbewuste consument en de supermarktketens spelen daar op in. Bovendien worden de producenten van duurzame kwaliteitsmerken en streekproducten door de kleinere schaal op kosten gejaagd.

Lokale levensmiddelproductie

De Zweedse regering heeft in 2001 de mogelijkheden om lokale levensmiddelproductie te steunen onderzocht. Op basis hiervan is in maart 2004 besloten om een (landelijk) centrum voor kleinschalige levensmiddelproductie op te richten in een van de noordelijke provincies (Jämtland). Hiermee wordt ingespeeld op de vraag naar kwaliteitsproducten van lokale producenten. Dit is een onderdeel van een duurzaam regionaal beleid. De innovaties binnen de kleinschalige levensmiddelproductie wordt door de Zweedse minister van landbouw gezien als onderdeel van het ontwikkelen van de Zweedse levensmiddelproductie en het vergroten van exportmogelijkheden.

Koesteren van vruchtbare bodems

Vruchtbare bodems zijn - vanuit het garanderen van voedselzekerheid op wereldniveau - schaars. Het koesteren van de vruchtbare bodems, zowel qua oppervlakte als qua bodembeheer, wordt - óók in dit vruchtbare delta-gebied - steeds urgenter. In de biologische landbouw is de bodem heel belangrijk vanwege de humusvorming en het bufferend vermogen. Ook in de gangbare landbouw ontdekt men - opnieuw - het belang van de bodem en krijgt men er plezier in om goed voor de bodem te zorgen (zie bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen, milieucoöperaties en vergelijkbare samenwerkingsverbanden). De EU en de rijksoverheid volgen door een actief bodembeleid te (gaan) voeren, mede als onderdeel van de invulling van een Goede Landbouw- en Milieu Praktijk.

Rekening houden met de bodemkwaliteit loont. In plaats van de bodem geschikt te maken voor de productie van een beperkt aantal gewassen (Engels raaigras, aardappelen, granen etc.) krijgt men oog voor de veelzijdige en regionale gedifferentieerdheid van bodems in relatie tot hydrologische omstandigheden en benut die differentiatie voor het kiezen van landbouwsysteem en teeltplan. Zo ontstaan nieuwe regionaal gedifferentieerde bedrijfsmodellen die inspelen op de natuurlijke kwaliteiten ter plaatse (WUR, 2004), en veelal ook volop ruimte bieden aan andere functies (wonen, bedrijvigheid en natuur en landschap). Door in te spelen op gradiëntsituaties kunnen verrassende en verrijkende ontwikkelingsmogelijkheden op lokaal niveau benut worden ten behoeve van het vermogensbeheer van Landgoed Nederland.

Veranderingen op het terrein van voedselconsumptie

In de economie is men ervan uitgegaan dat de vraag naar voedsel inelastisch is. Met een stijgend algemeen welvaartspeil en hogere lonen is men niet meer gaan eten. Was het aandeel van voeding rond 1950 zo'n 40% van het besteedbaar inkomen, nu is dat slechts 11% (Silvis et al, 2003). Van die 11% komt slechts 20% bij de primaire producent terecht. De rest gaat naar toeleveranciers, transportsector, levensmiddelindustrie en handel. De primaire producenten hebben zich georiënteerd op het zo goedkoop en efficiënt mogelijk produceren van een beperkt aantal producten. Dat was na de oorlog een adequate reactie op de maatschappelijke vraag (goedkoop voedsel) en de overheid heeft dat met een daarop toegesneden beleid gestimuleerd. Productontwikkeling vond vooral in de rest van de keten plaats. De Nederlandse consument hield van sober en goedkoop voedsel. De beste kwaliteit ging naar het buitenland. Toen de Duitse consument een aantal jaren geleden de mooi glanzende, grote en gelijkgevormde Nederlandse tomaat afwees als *wasserbombe*, had de inventieve Nederlandse producent binnen de kortste tijd zes verschillende en smaakvolle tomaten op de markt gebracht. Die inventiviteit en innovatiedrift begint zich nu steeds meer te richten op diversiteit en kwaliteit, in plaats van standaardisatie van een beperkt aantal soorten, die jaarrond in grote hoeveelheden geleverd kan worden. Er ontstaat een markt voor agro-biodiversiteit op het bord (zie de Slowfood- en Alimen-Terra-bewegingen). De primaire producent speelt in op een vraag naar verrassende en nieuwe hoogwaardige primaire producten. De positieve milieueffecten zijn mooi meegenomen, maar niet meer een drijvende beweegreden. De smaak wordt een steeds belangrijker factor. Topkoks - ook in Nederland - weten dat. Kwaliteit, diversiteit, seizoensafhankelijk

vers aanbod uit de streek zijn klantenbinders geworden. Veredelingsinitiatieven krijgen een nieuwe impuls. De biologische veredelaars ontdekken dat de gangbare zaadteeltsector met belangstelling hun ontwikkelingen volgt. Het instandhouden van oude veerassen en cultuurgewassen is beleid geworden. Dankzij gezamenlijke inspanningen van overheid en particuliere sector lonen kwaliteit en productdiversificatie.

3. Sluiten van kringlopen in het bodem-plant-dier systeem

“Laat zien dat commercie en ecologie kunnen samengaan.”

Rondetafelgesprek

Mensen, dieren en planten gebruiken voedsel en energie uit hun omgeving en stoten afval uit. In een gesloten systeem wordt het afval hergebruikt en keert terug in het systeem. De dierlijke productie levert mest op en mest is voeding voor de plantaardige productie, die vervolgens nodig is voor dier en mens. De nutriëntenkringloop zit ingewikkeld in elkaar. In de praktijk is een gesloten systeem fictie, als theoretisch model werkt het. Wetenschappers en boeren werken samen aan het doorgronden van dit (open) systeem. Het is nu nog experimenteren. Met experimenteren bereikt men - bijvoorbeeld in het Vel & Vanla-project in Friesland - goede resultaten. De Vel & Vanla-boeren halen de Minas-norm met gemak (Eshuis et al, 2001) en afgaand op lopend onderzoek ook de 50 mg nitraat norm.

Met kennis over nutriëntenkringlopen kunnen primaire producenten een veel hogere eco-ëfficiëntie bereiken en daarmee ook op kosten besparen. Dit vraagt echter wel kennis van de kwaliteit van de bodem en van bodemprocessen. Op rijke gronden is het sluiten van de nutriëntenkringloop makkelijker dan op arme zandgrond. Dat betekent dat bij het ontwerpen van bedrijfssystemen rekening moet worden gehouden met de bodem. Op slimme wijze kunnen milieudoelen goedkoop worden gehaald. De kennis en vaardigheid gaan zitten in precisie en vakmanschap in plaats van steeds grotere afhankelijkheid van input van buiten. De precisielandbouw speelt met hoogontwikkelde technologie in op de noodzaak om kringlopen te sluiten. Op steeds meer plekken in Nederland wordt Global Position System (GPS) toegepast om het strooien van kalk, kunstmest of compost te doseren.

4. Nieuwe en hernieuwbare energiebronnen

“Op den duur zullen we als samenleving over moeten gaan van fossiele energiebronnen naar hernieuwbare energiebronnen gebaseerd op zonne-energie, zoals biomassa. Olie en gas zijn belangrijke hulpbronnen voor de chemische en farmaceutische industrie.”

Consultatiegesprek

Uit oogpunt van klimaatbeleid, grondstofbeheer, geopolitieke overwegingen en beschikbaarheid op de lange termijn zijn hernieuwbare energiebronnen veel beter dan fossiele en kernenergie. Theoretisch gezien is deze omslag goed te realiseren. Het jaarlijks aanbod aan zon,

wind, waterkracht en aardwarmte is een veelvoud van onze energiebehoefte op deze aarde. Bovendien is het overal eenvoudig te benutten, veelal zonder dure én terrorismegevoelige infrastructuur. De technologische oplossingen zijn er. Economisch echter kunnen de hernieuwbare energiebronnen nog niet op tegen fossiele energie. Fossiele energiebronnen zullen hoogstwaarschijnlijk de komende 30 jaar de belangrijkste energiebron in Europa blijven. Als de externe kosten geïnternaliseerd zijn, zou het kostenplaatje er anders uit komen te zien.

Duurzame energie kan op den duur een belangrijk product van het landelijk gebied worden, zelfs in alle delen van de wereld. In veel Europese landen zal in de toekomst biomassa-productie een wezenlijk onderdeel zijn van een duurzame plattelandseconomie. In Nederland begint het op inventieve wijze gebruik maken van zonne-energie bij te dragen aan radicale plannen in de glastuinbouw (de energieproducerende kas). Wind-energie en biomassa-productie dragen nu nog op kleine schaal bij aan de diversificering van de plattelandseconomie en een verbreding van de primaire productie.

Zweden, Denemarken en Oostenrijk zijn veel verder in het introduceren van biomassa-productie als onderdeel van een duurzaam plattelandsbeleid. In Engeland hebben twee collegaraden (Royal Commission on Environmental Pollution (RCEP) en English Nature) aandacht gevraagd voor een strategische en gefaseerde introductie van biomassa-productie. Er zijn uiteraard belemmeringen. Biomassa-productie vraagt ruimte en water. Het heeft invloed op landschap en biodiversiteit. RCEP signaleert echter dat de grootste belemmering bij de overheid zelf ligt die niet bij machte is geweest om de juiste institutionele randvoorwaarden te creëren. In het Verenigd Koninkrijk zijn 14 verschillende subsidieprogramma's maar geen coördinatie. Bovendien zijn de programma's vaak zonder het vooraf betrekken van de lokale gemeenschap gelanceerd. Door rekening te houden met de mogelijkheden van boeren, burgers en buitenlui op lokaal niveau kan heel veel gerealiseerd worden, zo stelt de RCEP. OECD signaleert de noodzaak om lokale hulpbronnen te ontwikkelen om het omschakelen van een economie gebaseerd op fossiele hulpbronnen naar een biomassa-gebaseerde economie te stimuleren. Door de het opzetten van bio-raffinaderijen op lokaal niveau kunnen bijproducten en afvalstromen van hergebruikt worden. Dat soort raffinaderijen zouden kunnen zowel energie als materialen produceren op basis van grondstoffen uit plantaardige vezels, hout en mest (OECD, 2004).

5. Technologie- en organisatieontwikkeling voor het herstel van levenskwaliteit en arbeidsvoldoening

“De onderliggende notie achter duurzaamheid is levenskwaliteit en herstel van verbindingen.”

Consultatiegesprek

De boer is altijd afhankelijk geweest van de fysieke en klimatologische omstandigheden ter plekke. Met nieuwe landbouwtechnieken en -innovaties zijn fysieke en biologische processen steeds meer beheersbaar - en zelfs maakbaar - en is de schaal en intensiteit van de productie sterk vergroot. Door de productie voor een deel in kassen onder te brengen zijn ook de klimatologische omstandigheden beheersbaar. Vanaf

de Tweede Wereldoorlog is de rationalisering en modernisering van de landbouw in een stroomversnelling geraakt. Boeren werden opgenomen in een industriële samenleving en daarmee onderworpen aan dezelfde dwang van efficiëntievergroting als de productiemedewerker aan de lopende band. Bedrijfssystemen worden ontworpen op basis van stopwatchmetingen en analyses van handelingen (taylorisatie). Dit bevordert de efficiëntie, houdt de kostprijs laag en bevordert schaalvergroting. Schaalvergroting en taylorisatie gaan in de landbouw nog steeds door. In de industrie leiden deze processen tot *outsourcing* en het verplaatsen van productie-eenheden naar lagelonenlanden. Dit zien we ook bij de landbouw. Nederlandse boeren emigreren naar de nieuwe landen. De arbeidsvoldoening in de landbouw begint te dalen, de opvolgingssituatie is vaak onzeker, er heerst een versluierde armoede (veel boeren teren in op hun kapitaal) en de kwaliteit van het leven op het platteland gaat achteruit. De meningen verschillen over hoe ver de productiviteitsverhoging kan worden opgevoerd door een verdergaande taylorisatie en thans met name door de robotisering. Duidelijk is dat de productie per hectare en/of vee-eenheid niet onbepikt verhoogd kan worden. Per arbeidskracht kan de productie nog altijd vergroot worden door technologische ontwikkelingen en extra kapitaalsinvesteringen. We stuiten echter op grenzen aan de groei. De groei van het totale productievolume is vanaf de jaren tachtig in Nederland afgeremd. Per bedrijf gaat de groei aan productievolume nog steeds door. Het productievolume per bedrijf is vanaf 1960 vermenigvuldigd met een factor negen (LEI, 2003). Zijn de grenzen aan de *economy of scale* in zicht?

Het is de vraag of productieverhoging op basis van uitgekende productiesystemen die tot steeds lagere arbeidskosten en steeds hogere opbrengsten per vee-eenheid en hectare leiden de basis zal blijven van de volgende transformatieslag. Duidelijk is dat de volgende transformatieslag gebaseerd zal moeten zijn op het internaliseren van externe kosten en het situeren van productie en consumptie binnen de driehoek van duurzaamheid: sociale, economische en ecologische criteria. Bracht de industriële modernisering goedkope massaproductie en welvaart voor velen tegen een prijs die elders, door anderen of later betaald moest worden, de komende moderniseringslag maakt gebruik van zeer eco-efficiënte productiewijzen, produceert gebruikmakend van ecosysteemkennis in geheel nieuwe arrangementen van belanghebbenden en betrokkenen en brengt een gedifferentieerd assortiment op de markt. De primaire producent produceert niet alleen materiële producten op een eco-efficiënte wijze. Hij/zij produceert ook een verhaal over die producten en brengt die producten herkenbaar op de markt. Kennis, vaardigheden en netwerken vormen de basis van een gedifferentieerde economie in plaats van bulkproductie en arbeidsproductiviteit. Deze stap zal een *economy of care* teweegbrengen, die geheel nieuwe verbindingen tussen stad en land en tussen groepen in het landelijk gebied mogelijk maakt (zie ook § 2.4).

6. Nieuwe organisatievormen en arrangementen

“Het platteland heeft een functie voor de stedelijke bevolking. Om die verbinding te herstellen zijn collectieve arrangementen nodig die uiting geven aan nieuwe gebieds- en marktgerichtheid.”

Rondetafelgesprek

De fundamentele veranderingen die gaande zijn grijpen diep in het weefsel van de samenleving. De veranderingen zijn zo groot dat structuren en organisaties uit hun voegen barsten. De oriëntaties lijken zoek te zijn. Schandalen teisteren het vertrouwen in goed bestuur van de overheid, goed rentmeesterschap van ondernemingen en goed buurman- en burgerschap (Mak, 2004). Reacties blijven niet uit. De noodzaak van op maat gesneden organisaties, die geënt zijn op vertrouwen en verbondenheid en die toegesneden zijn op het hanteren van integrale vraagstukken, wordt steeds groter.

Vel & Vanla: geef ruimte aan het lokaal niveau

In 1992 werden in Noordoost Friesland Vereniging Eastermars Lansdouwe (VEL) en Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA) opgericht. Vanaf 1998 werken Vel en Vanla samen aan een duurzame landbouw in evenwicht met het milieu, de streekeigen natuur en het karakteristieke landschap. Ruim 200 boeren en andere grondgebruikers werken samen aan een duurzaam beheer van het landelijk kapitaal in dit gebied.

Ecologisch gezien zijn vorderingen gemaakt door het mineralenproject van Vel & Vanla. Door een uitgekiende balans tussen aanvoer (krachtvoer en kunstmest) en afvoer van mineralen (melk en vlees) is de Minas-norm meer dan gehaald. De ontwikkeling van een gebiedseigen machine voor de mestaanwending en het gebruik van toevoegmiddelen aan mest en bodem versterken de ecologische winst. Het behalen van EU- en rijksdoelen kan - mits de juiste randvoorwaarden zijn geschapen - heel goed worden overgelaten aan het lokaal niveau.

Landschappelijk gezien is gewerkt aan het definiëren van gebiedseigen modules voor het herstel van elzensingels en houtwallen. Een eigen schouw zorgt voor controle, advies en correctie in een vroeg stadium. Uit deze ervaringskennis blijkt dat de regelgeving niet altijd de juiste vertaling is van de achterliggende doelen. Op lokaal niveau is men vaak beter bij machte om die vertaling naar de specifieke plaatselijke condities te maken. Bovendien blijken de vergoedingen voor de verschillende maatregelen niet in verhouding te staan tot het verschil in waarde van het te beheren object en tot de beheersinspanning die verwacht wordt. Het zou beter zijn als deze vergoedingen in een pot terecht kwamen en onderling verdeeld volgens een verdeelsleutel die op lokaal niveau als rechtvaardig wordt gezien.

Nieuwe organisatievormen en arrangementen ontstaan, die beter aansluiten op de ontwerpogave van dit moment. Er ontstaan nieuwe allianties die de waarden en belangen in stad en land beter op elkaar afstemmen. De nieuwe bewoners van het platteland, de bedrijven en de overheden zoeken met de primaire producenten naar nieuwe arrangementen. Het is een zoeken naar nieuwe paden en wegen met elkaar. De

primaire producenten gaan nieuwe allianties aan met andere partijen in de keten en andere partijen in de streek en de bredere omgeving. De productie vindt in de toekomst steeds meer plaats in transparante, geborgde ketens. De primaire producent ontwikkelt zich tot een team-speler binnen een complex krachtenveld.

7. Ruimte bieden aan new rurals

"New rurals are necessary for viable rural areas all through Europe as long as they bring quality of life and a strengthening of the regional market."

Meeting EEAC Working Group on Agriculture

In een 'overdruk-gebied' als grote delen van Nederland is het buitengebied potentieel en actueel een aantrekkelijke woonomgeving. Bedrijfsgebouwen komen vrij en een groot deel daarvan worden benut voor bewoning al dan niet in combinatie met een bedrijf aan huis. Nieuwe vormen van buiten wonen, zoals landgoederen komen tot stand. Dorpen krijgen dorpsranden (al dan niet 'witte schimmels') of er ontstaan geheel nieuwe dorpen. Deze ontwikkelingen zullen, om een positieve bijdrage te leveren, via streek- en bestemmingsplannen moeten worden begeleid. Er ontstaan nieuwe financieringssystemen die zorgen voor langetermijninvesteringen. Pensioenfondsen investeren voor hun klanten in ruraal wonen na het pensioen. Je betaalt nu, geniet later; net als met het pensioen.

In grote delen van Europa wordt het landelijk gebied echter gekenmerkt door ontvolking, vergrijzing en verarming. De gezondheidstoestand van de bewoners is vaak slecht en de zorgafhankelijkheid groot (Bryden, 2003). Dit beeld van een leeglopend en sociaal gezien verpauperd platteland wordt verder versterkt in het huidige EU-25. Maar ook in gebieden die kampen met een ontvolkingsproblematiek zijn niet alle new rurals welkom. In Schotland ontstaan enclaves van grootgrondbezitters uit Nederland en het Midden-Oosten. In Scandinavië wordt de verkoop van landbouwgronden aan buitenlanders (andere Europeanen) aan banden gelegd.

Ruimte bieden aan nieuwe bewoners kan echter zowel in overdruk- als in onderdruk-gebieden leiden tot vitalisering, mits met zorg en oog voor kwaliteit toegelaten. De nieuwe bewoners en stedelingen die tijdelijk het platteland bezoeken kunnen een bewustzijnsproces versterken dat leidt tot het aanwakkeren van lokaal initiatief, ondernemerschap en samenwerkingsverbanden. Succesfactoren hierbij zijn bestuurlijk en organisatorisch vermogen op lokaal niveau, (het bewustzijn van) de rijkdom van hulpbronnen, netwerkcapaciteiten, eigendomsverhoudingen en (bewustzijn van) de plaatselijke cultuur en geschiedenis. In veel landen - zo ook Nederland - gaan de nieuwkomers initiatieven ontplooiën om lokale waarden en hulpbronnen te (her)ontdekken in samenwerking met de plaatselijke bewoners. Hun percepties, beelden en belangen kunnen zeer uiteenlopen. De afstemming loopt niet altijd vlekkeloos. Spanningen en conflicten doen zich voor. Uit die spanningen rijzen nieuwe mogelijkheden en ontstaan nieuwe waarden.

8. Inspelen op regionaliseringstendensen

“Als Nederland verlies je het op den duur op de wereldmarkt, op een regionale markt speelt kwaliteit en veelzijdigheid juist een belangrijke rol.”

Rondetafelgesprek

De Nederlandse landbouw heeft van oudsher een sterk internationaal karakter: afhankelijkheid van invoer van goedkop veevoer en grondstoffen via de haven, doorvoer en verwerking van primaire producten én een sterk op export gerichte land- en tuinbouw. Door de bederfelijkheid, het volumineuze karakter en de relatief lage prijzen van primaire producten heeft de primaire productie in het algemeen echter nog altijd een regionaal karakter, in de zin dat productie en consumptie voor een relatief groot deel binnen dezelfde regio plaatsvinden. De omvang van de regio is echter gegroeid. Zo is de Nederlandse export van landbouwproductie voor 80% gericht op de Europese markt.

De regionale oriëntatie van de landbouw zal in de toekomst belangrijker worden. Enkele feiten uit binnen- en buitenland:

- dierenwelzijn en dierziektepreventie hebben ertoe geleid dat de factor afstand steeds belangrijker zal worden (vervoer van levend vee, kwaliteit van diervoeder en andere grondstoffen);
- traceability, ketenbeheersing en certificering worden steeds belangrijker. Dit geeft niet alleen zekerheid en vertrouwen op de regionale markten, maar ook in internationaal verband;
- verkorten van de keten, verwerking door lokale levensmiddelbedrijven of zelfs het in-huis-halen van de keten komt steeds meer voor. Daarmee wordt de bureaucratiesing en regulering die nodig is voor de organisatie van complexe ketens voorkomen en de lokale plattelandseconomie wordt versterkt. Het aandeel ‘boerderij-verkoop’ in Nederland is veel hoger dan de officiële statistieken aangeven (uit: consultatiegesprek);
- grote internationale supermarktketens in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk betrekken een niet onaanzienlijk percentage van lokale producenten. In de Scandinavische landen en in Oostenrijk kiezen de consumenten bij voorkeur producten uit eigen land en regio. Daar speelt de detailhandel ook op in;
- de Nederlandse land- en tuinbouw is nog steeds sterk lokaal en regionaal georiënteerd wat betreft de eigen aankopen (Terluin et al, 2004);
- smaken zijn regionaal verschillend. Dit leidt ook tot een oriëntatie op producten van eigen bodem. De Japanner zweert bij rijst van eigen bodem vanwege de onovertrefbare smaak. De Nederlander koestert zijn verse haring - het liefst in de haven van Scheveningen - en de Opperdoezer Ronde.

Het beeld van een sterk internationaal georiënteerde Nederlandse land- en tuinbouw klopt nog steeds, maar kan geleidelijk aan genuanceerd worden. Regionale worteling kan gepaard gaan met een internationale oriëntatie en andersom. Bovendien ontstaan nieuwe regionale arrangementen van producenten en consumenten.

9. De innovatieve kracht van de rurale bedrijvigheid benutten

"Er moet meer aandacht komen voor de creatieve en innovatieve krachten op het platteland."

Rondetafelgesprek

Van oudsher is er een veelzijdige bedrijvigheid op het Europees platteland geweest gebaseerd op lokale hulpbronnen, regionale cultuur en tradities en een organisch gegroeid ondernemerschap. Kooij beschrijft in zijn inaugurele rede hoe het landelijk gebeid al eeuwenlang een veelzijdige bedrijvigheid heeft gehuisvest. Zo gaf de Gelderse plattelandseconomie in de 18e eeuw een veelzijdig beeld: papierfabriek, tabaks- en textielnijverheid legden naast de landbouw de basis voor een veelzijdige economie. Ook voor andere delen van het land zijn beschrijvingen van ambachtelijke nijverheid die zijn bestaansrecht ontleende aan de landbouw en aan lokale hulpbronnen. Deze hechte relatie tussen landbouw, nijverheid en lokale hulpbronnen veranderde snel na 1850. De vergroting van de afzetmarkt leidde ertoe dat een dorpsmederij kon uitgroeien tot een landelijk of internationaal opererende machinefabriek. Zo zijn innovatieve clusters van rurale bedrijvigheid ontstaan die de internationale concurrentie goed aankunnen. Met die transformatie wordt de eens rurale oriëntatie opgenomen binnen globale verhoudingen. Papierfabrieken hebben eeuwen lang een plek gehad aan de Veluwerand, thans is een papierfabriek in Renkum in handen van een Noors bedrijf.

Thans zijn er nieuwe redenen om de rurale bedrijvigheid op regionaal en lokaal niveau aan elkaar te verbinden: sluiten van kringlopen en het hergebruiken van afval door een gemeenschappelijke afvalhantering,

Rurale bedrijvigheid

Er zijn talloze regio's in Europa bekend die op basis van rurale bedrijvigheid internationaal gerenommeerde bedrijvigheid heeft voortgebracht.

De bosrijke regio Småland in zuidelijk Zweden staat van oudsher bekend om zijn innovatief ondernemingsklimaat (de zogenaamde gnosjögeest). Waterkracht, hout(skool) en delfstoffen legden de basis voor een veelzijdige rurale economie. De ligging op de route van Stockholm naar Denemarken droeg bij aan het ontstaan van de eerste industrie. 300 jaar geleden ontstond hier Husqvarna wapenfabriek opgezet door de Zweedse koning. Dit bedrijf groeide uit tot een internationaal concurrerende producent van elektrische apparatuur. In deze regio ontstond ook Ikea als een postorderbedrijf die lokaal geproduceerde meubels verkocht. Orrefors, Kosta en Boda konden dankzij zuiver zand, houtskool en goed ondernemerschap uitgroeien tot internationaal befaamde glas-industrieën.

In Emilia Romagna is een levendige rurale economie ontstaan rond de keramische industrie. Vakmanschap, gevoel voor traditie, natuurlijke hulpbronnen en een groeiende vraag droegen ertoe bij dat deze regio vanaf de Tweede Wereldoorlog een bloeiende bedrijvigheid kent. In 1955 waren er 14 tegelfabrikanten, tegenwoordig zijn er 185. Technologische industrieën, zoals System, aanvullende bedrijvigheid en ondersteunende instituties zorgen al met al voor een dynamisch, innovatief en internationaal concurrerend ondernemingsklimaat.

gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de regionale identiteit en een goed omgevingsbeheer en gebruik maken van gemeenschappelijke kennisnetwerken en ondersteunende instituties op het terrein van financiën, juridische ondersteuning, logistiek en transport en de arbeidsmarkt.

10. Onderlinge solidariteit

“Als Nederland zijn we medeverantwoordelijk voor het oplossen van het wereldvoedselvraagstuk en het realiseren van duurzame ontwikkeling.”

Rondetafelgesprek

In deze tijd van verandering en zoeken naar nieuwe wegen is openheid naar elkaar en bereidheid om elkaar een handje te helpen belangrijk. Daar zijn regels voor nodig. De snelweg van de schaalvergroting kent snelheidsbeperkingen, die de veiligheid voor de weggebruikers moet garanderen. De snelweg heeft ook zijpaden nodig die uitzicht én inzicht geven, óók voor de snelwegberijder.

Als het zo is dat we op weg zijn van een *economy of scale* naar een *economy of care*, dan zal die zorg zich uitstrekken naar iedereen. Uitsluitingsmechanismen op regionaal, nationaal of internationaal niveau moeten voorkomen worden. Degenen die van pad willen veranderen en in alle oprechtheid nieuwe wegen willen zoeken, verdienen steun, ook als het een doodlopende weg blijkt te zijn; experimenten mogen mislukken.

Van strijd naar samenwerking

Reeds in 1950 werd in Nederland als eerste Europees land de jacht op de rotgans en de brandgans verboden. Vanaf 1969 kwam er ruimte voor beperkte jacht op ganzen, in 1999 is de ganzenjacht weer volledig verboden. Nederland is steeds belangrijker geworden als foerageergebied voor overwinterende ganzen. De overlast voor boeren is navenant groter geworden. Vanuit natuurbeschermingskant werden opvanggebieden gecreëerd. De kwaliteit van het ganzenvoer was echter beter op boerenland. Door ganzenopvanggebieden te creëren en een vergoeding te krijgen op basis van directe schade zijn de boeren gastheren van ganzen geworden in plaats van verjagers van vraatzuchtige (rot)ganzen die het brood van de plank van de boer aten. De boeren zijn van slachtoffer regisseur geworden. Het opvangen van ganzen heeft bovendien ertoe geleid dat de kennis over ganzen onder boeren is toegenomen. De relatie met de overheid is verbeterd. Voor de verduurzaming van dit soort initiatieven zijn echter langdurige contracten met de overheid nodig, en meer ruimte voor aanpassing van maatregelen als daarmee een beter resultaat bereikt kan worden. Door als boeren samen te werken wordt het blikveld verbreed en ontstaat ook belangstelling voor andere vormen van agrarisch natuurbeheer. De mogelijkheden voor ganzentoeerisme worden geleidelijk aan uitgebreid. Zo heeft de Vereniging Guozzekrite samen met de gemeente Dongeradeel en Staatsbosbeheer een ganzeninformatiecentrum gerealiseerd in Oostmahorn. De strijd van de boeren tegen ganzen, overheid en natuurschermers is veranderd in gastheer- en partnerschap.

De samenleving maakt een systeemsprong, niet een schaalsprong. Dat betekent dat alle onderdelen van het systeem en de relaties daartussen aan het veranderen zijn: de rolverdeling en positionering Europa-Rijk-regio verandert, de grenzen tussen sectoren zijn vervaagd en er ontstaan nieuwe arrangementen die dwarsverbanden leggen tussen sectoren onderling, tussen producenten, consumenten en burgers en tussen private partijen en de overheden; de burger is veeleisender geworden en gebruikt zijn macht in horizontale en verticale verbanden op nieuwe manieren. Deze systeemsprong is een risicovolle onderneming. Kenmerkend voor de sprong is het overstijgen van vertrouwde grenzen: de grenzen tussen stad en land, de grenzen tussen producent en consument, de grenzen tussen sectoren en zuilen binnen de samenleving. In de overgangsfase ontstaan wild west-achtige situaties. Mensen maken misbruik van de onduidelijkheid die ontstaan is door een wirwar van regels of juist het ontbreken van regels.

Er is solidariteit nodig tussen partijen binnen ons land en tussen landen om die systeemsprong te wagen. En incasservermogen. De ervaring leert dat dit soort systeemsprongen niet zonder kleerscheuren gaan.

Het ontwikkelen van onderlinge solidariteit over de landsgrenzen heen is niet alleen een kwestie van de juiste internationale instituties en organen. Het vindt ook van onder op plaats. 'Via Campesina' is een wereldwijde koepelorganisatie van kleine boeren die samen met natuur- en milieuorganisaties op zoek zijn naar nieuwe wegen.

Synthese

Deze tien deelprocessen die volop spelen in de praktijk geven afzonderlijk maar vooral ook tezamen aan dat het denken over waarderen, benutten en verder ontwikkelen van het ecologisch, cultureel, sociaal en economisch kapitaal niet fictief is, maar daadwerkelijk geworteld is in maatschappelijke bewegingen en wordt gereflecteerd in breed gedeelde waarden en zorgen.

De deelprocessen 1 tot en met 5 bouwen voort op het ecologisch kapitaal. Dit ecologisch kapitaal wordt benut en verder ontwikkeld. De deelprocessen 5 en 6 maken gebruik van het cultureel en sociaal kapitaal. Het sociaal en economisch kapitaal vormt de basis van deelprocessen 8, 9 en 10.

4.3 Fricties tussen de bewegingen vanuit de praktijk en het beleid

“De overheid moet zorgen voor heldere, consistente en harde kaders die zorgen voor een duurzame ontwikkeling én die ruimte bieden aan lokale initiatieven en innovaties. De scheiding van functies en de complexe regelgeving slaan nu het landelijk gebied dood.”

Rondetafelgesprek

Tussen de positieve bewegingen vanuit de praktijk en het beleid ontstaan fricties. Dit wordt op meerdere niveaus gesignaleerd en opgepakt (ICES/KIC, TDL, etc.). Bij de beschrijvingen van de deelprocessen zijn die fricties zijdelings aan de orde gekomen. In deze paragraaf komen de fricties specifiek aan de orde.

Die fricties hebben betrekking op de volgende zaken:

Fricties rond kennis

- De kennis die nodig is voor een transitie naar een duurzaam plattelandsontwikkeling is op veel terreinen aanwezig maar is onvoldoende toegankelijk.
- Er vindt onvoldoende afstemming plaats tussen wetenschappelijke en technologische kennisinstellingen en de ervaringskennis van de ondernemers zelf. Het Rijk heeft hier een coördinerende taak in, die nu nog onvoldoende wordt ingevuld.
- Beschikbare kennis wordt daardoor onvoldoende geïntegreerd in regelgeving en handelingspraktijken.
- Kennisinstellingen zijn onderling niet bij machte tot een eensluidende beoordeling van de feitelijke stand van zaken (zie § 3.3.2.). Hiermee wordt verwarring gezaaid en worden tegenstellingen onnodig aangewakkerd en versterkt.

In de Friese Wouden worden houtwallen beheerd. Programma Beheer stelt normen: de afstand tussen de palen van de afrastering moet acht meter zijn en braamstruiken mogen niet over de afrastering hangen. De boeren weten dat een goede houtwal bestaat uit verschillende lagen: ondergroei, (meidoorn)struiken en elzen. Zo biedt de houtwal leefgebied voor een variëteit aan soorten. De afstand tussen de palen en de overhangende bramen is geen ecologisch relevante criterium.

Veldbezoek

Fricties rond maatschappelijke kosten

- Maatschappelijke kosten worden nog steeds door zowel de overheid als de private sector doorgeschoven naar elders, anderen en komende generaties.
- De overheid is niet bij machte om kaders te stellen voor het internaliseren van maatschappelijke kosten. Dat geldt voor de beheerskosten bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Die kosten drukken nu op de gemeenten in plaats van op de projectontwikkelaar of de huis-eigenaren. Bouwen op slappe veengrond is vaak goedkoper dan een locatie op het zand. Dat geldt ook op andere terreinen zoals energiegebruik en milieuvervuiling.
- De private sector denkt nog steeds veelal kortzichtig in termen van winstmaximalisatie en een goed inkomen op dit moment. De integratie van (Europese) normen - zoals nu aan de landbouwbedrijven opgelegd door *cross-compliance* - zou ook in de hele keten en in de regio moeten gelden. Het bedrijfsleven zou vooruit moeten lopen op de maatschappelijke vraag naar duurzaamheid en levenskwaliteit om fricties in de toekomst te voorkomen. Zeker gezien de afbouw van subsidies.

“De manier waarop we tegen landbouw en platteland aankijken is een BNP-benadering in plaats van een levenskwaliteit-benadering. We moeten nu de slag maken naar hoe we met resources om kunnen gaan.”

Consultatiegesprek

Fricties rond regelgeving

- Door complexe en knellende regelgeving is er onvoldoende ruimte voor creativiteit vanuit de ondernemers zelf en voor lokale initiatieven
- De regelgeving is onvoldoende afgestemd op een diversiteit aan (landbouw)systemen, op regionale omstandigheden en op kleinschalige rurale ondernemers. Boerenkamers kunnen niet vanwege de planologische wetgeving. Kleinschalige lokale levensmiddelverwerking stuit op hygiënische eisen die bij een grootschalige productie horen. De kosten staan niet in verhouding tot de productieomvang. Zo zijn er talloze voorbeelden te noemen van fricties veroorzaakt door een regelgeving die niet is aangepast aan de regionale diversiteit die de overheid (EU en Rijk) zegt te koesteren.
- Nieuwe samenwerkingsvormen worden door het beleid verzwegen. De nodige ruimte in regelgeving wordt niet gecreëerd.
- De compensatie staat voor inkomensverlies bij agrarisch natuurbeheer staat vaak niet in verhouding tot de werkelijke kosten.

“Er bestaat een spanningsveld tussen (generieke) regelgeving en karakteristieken van een bepaald gebied. De plaatselijke condities passen niet in de regelgeving.”

Rondetafelgesprek

Fricties rond de aansturing

- Nederland mist vaak de aansluiting met het Europees beleid door de complexe en ondoorzichtige doorvertaling van Europese regelgeving. De speelruimte die er is wordt vaak onvoldoende benut.
- De rollen en verantwoordelijkheden tussen overheden onderling en tussen overheden en de particuliere sector zijn niet altijd helder en duidelijk. Dit geeft spanning en werkt belemmerend bij de uitvoering van beleid.
- Plattelandsontwikkeling vraagt proceskennis. Die is nu onvoldoende aanwezig. In de toekomst zal de overheid integratie- en prioriteitsgebonden handelen meer moeten inzetten. Nu wordt alles al te snel uiteengerafeld.

“Met de invulling van het POP is het in eerste instantie teveel een projectenmachinerie geweest. In de tweede generatie zal de programmering meer vanuit de gebieden moeten plaatsvinden, binnen beleidskaders van EU, Rijk en provincie.”

Rondetafelgesprek

Fricities door te weinig ruimte voor het regionaal en lokaal niveau

- Het vertrouwen in de overheid is sterk verminderd, mede vanwege discontinuïteit van beleid, ondoelmatige en frustrerende regelgeving en het afstraffen van vernieuwers in plaats van het belonen voor creativiteit en eigen initiatief.
- Er wordt onvoldoende ingespeeld op nieuwe samenwerkingsvormen op lokaal niveau die mede verantwoordelijk willen worden voor de invulling van rijksdoelen.

“Er is een fundamentele herijking nodig van het instrumentalisme, waarbij er meer verantwoordelijkheid moet worden overgelaten aan de basis. In die basis zijn er democratische belemmeringen.”

Rondetafelgesprek



5 Conclusies en streefbeelden

5.1 Conclusies

De raad acht het noodzakelijk dat de landbouw zich ontwikkelt in relatie tot de omgeving, om weer een maatschappelijk aanvaarde bedrijfstak te worden. Deze noodzaak staat los van de keuze voor de toekomst die de agrariër maakt: verdere schaalvergroting of specialisatie, aanvullende activiteiten of juist een combinatie met andersoortig werk. Ook de afnemende subsidies nopen tot een ontwikkeling die gericht is op de omgeving: als gevolg daarvan wordt de landbouw afhankelijker van de markt en van andere inkomensbronnen dan de overheid. Daar hangt mee samen dat maatschappelijke kosten als die van de zorg voor het milieu of dierenwelzijn in een of andere vorm in de bedrijfsvoering moeten en kunnen worden doorberekend. Tot slot is afstemming tussen landbouwactiviteiten en platteland noodzakelijk om de essentiële waarden van het landelijk gebied - het veelzijdige kapitaal - te kunnen behouden. De waarde van dit kapitaal wordt steeds meer gezien en er worden mogelijkheden gezocht om deze waarde te kapitaliseren en te verduurzamen. Hier doet zich echter een tegenstrijdigheid voor: in de praktijk zijn ontwikkelingen gaande om die veelzijdige waarden te beschermen en te behouden, maar het beleid sluit onvoldoende op die ontwikkelingen aan. De doorvertaling van het Europees beleid naar de Nederlandse situatie geeft fricties. De inkomens van de boeren staan onder druk. De milieubelasting per hectare ligt naar Europese maatstaven (te) hoog. De plattelandsprojecten komen onvoldoende van de grond. Bovendien laat het nieuwe Nederlands beleid voor landbouw en platteland nog onvoldoende ruimte en inkadering voor de bovenbeschreven positieve bewegingen. Er ontstaan fricties tussen praktijk en beleid. Deze fricties betreffen de interpretatie en overdracht van kennis, de maatschappelijke kosten van ontwikkelingen, de knellende regelgeving, incoherente aansturing en het gebrek aan ruimte voor de regio.

In deze tijd staat de zorg om de economische positie centraal in het beleid en in de samenleving. Dat geldt op alle niveaus: van internationaal en Europees tot aan het bedrijfsniveau. Die zorg zou de aandacht voor duurzaamheid kunnen afwenden. De raad concludeert in dit advies dat duurzaamheid juist een solide basis geeft voor welvaart en economische groei. Het is dan wel nodig dat beslissingen op de verschillende niveaus goed worden afgestemd. Daarvoor is een heldere, transparante en eenvoudige doorvertaling van EU-beleid nodig. Bovendien zal het Rijk pro-actief in de richting van Brussel moeten zijn en zorgen dat de wensen en noden vanuit de regio worden gehonoreerd. Innovatie en kennismanagement zijn in deze tijd uitermate belangrijk; ook in de landbouw en op het platteland. De raad wijst in dit advies op de innovatieve kracht in de regio en op lokaal niveau, zowel bij de afzonderlijke ondernemers als binnen lokale samenwerkingsverbanden (intermediaire structuren).

5.2 Streefbeelden

Europees niveau

1. Europa heeft een geïntegreerde plattelandsagenda ontwikkeld waarin duurzaamheid en economische vitalisering wordt gestimuleerd. Dit betekent:
 - de plattelandsagenda afstemmen op de Lissabon-strategie (kennis en innovatie stimuleren);
 - de Europese duurzaamheidsstrategie met de daarin opgenomen biodiversiteitsdoelstelling volledig integreren;
 - een optimale integratie en afstemming van fondsen voor platteland, natuur- en regionale ontwikkeling. Dit reikt verder dan de voorstellen van de EC waarin Leader en landbouwstructuurfondsen worden geïntegreerd;
 - een volwaardige (juridische) inbedding van initiatieven van onderop.
2. Basis van de nieuwe plattelandsagenda zijn de positieve bewegingen (zoals beschreven in § 4.2), waarin sociale, economische en ecologische aspecten van het landelijk gebied op unieke en specifieke wijze verbonden worden. Hiervoor dient ruimte te komen.
3. Deze agenda biedt een menukaart, die menuonderdelen bevat voor onderdruk- en overdruk-gebieden. Daar binnen is een programma nodig voor een landbouw in sterk verstedelijkte gebieden.
4. De regionale differentiatie in landbouwsystemen en in natuur- en landschapstypen zal uitgangspunt moeten worden bij het invullen en concretiseren van de menubenadering. Het EROP kan hierbij een kader bieden.
5. De Europese agenda wordt - binnen harde, heldere en consistente kaders - van onderop ingevuld door lokale partnerschappen.
6. *Non-trade concerns*, bescherming van grondgebonden landbouw en de nieuwe plattelandsagenda vormen ook de basis voor een mondiale verantwoordelijkheid en is uitgangspunt voor WTO-onderhandelingen.

Nationaal niveau

1. Nederland stemt zijn plattelandsbeleid op heldere en inzichtelijke wijze af op de Europese plattelandsagenda. Bij het ontwikkelen van de agenda en daaruitvoortvloeiende regelgeving treedt de Nederlandse regering in de voorbereidingsfase pro-actief op en in de implementatiefase volgend (Nederlands beleid en regelgeving moet EU-proof zijn). Het ambtenarencorps stelt zijn werkwijze hierop af.
2. Het Rijk biedt helderheid, duidelijkheid en scherpe kaders aan de provincies. De provincie is aanspreekpunt in de regio. Het provinciaal apparaat wordt hiervoor geëquipeerd. Alle EU en rijks gelden voor de regio worden in regionale fondsen gestort. De regio's worden afgerekend op resultaat. Het Rijk zorgt voor monitoring van de effecten van de keuzes voor implementatiewijze en speelt snel en adequaat in op onbedoelde en negatieve effecten.

3. Om economische vitalisering van het platteland te stimuleren wordt de ruimtelijke planvorming zo aangepast dat passende economische activiteiten op het platteland toe worden gestaan, mits,
 - gesitueerd in vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen of in nieuwe architectonisch passende bebouwing;
 - de kwaliteit van het landelijk gebied versterkt wordt;
 - geen ernstige belemmering inhoudt voor bestaande maatschappelijke en economische activiteiten.

Ter ondersteuning van de economische vitalisering van het platteland komt er een adequaat registratiesysteem voor ruraal economische activiteiten als geheel. Bovendien maakt het Rijk ruimte voor nieuwe vormen van eigendom en gebruik, privaatpublieke samenwerking.

4. Het Rijk maakt ruimte voor ondernemerschap en differentiatie in bedrijfstypen in nieuwe samenwerkingsverbanden binnen harde kaders: 'vrijheid in gebondenheid'. Het Rijk biedt kaders én experimenteeruimte voor verbrede landbouw, met name in gebieden waar doorgaande schaalvergroting minder voor de hand ligt. Er komen meer mogelijkheden voor kleinschalige voedselproductie, het ontwikkelen van kwaliteitsproducten (certificering) en verkorting van ketens. Bovendien wordt een duurzaam systeem van vergoedingen voor maatschappelijke diensten ontwikkeld.
5. De landbouwsector zelf oriënteert zich - vooruitlopend op een verdergaande afbouw van subsidies - op zijn positie in de keten, in de regio en in de bredere samenleving. Het inkomen in de landbouw komt steeds meer uit de markt, en ook steeds meer uit het leveren van producten en maatschappelijke diensten aan de regionale markt. Bovendien stemt de landbouw - onafhankelijk van de gekozen schaal en specialisatie - zijn activiteiten af op maatschappelijke wensen en eisen.
6. Het Rijk komt met een nieuwe agenda voor de kennisinstellingen, en geeft daarmee invulling aan zijn coördinerende taak op dit terrein. Kennisuitwisseling tussen betrokken partijen wordt bevorderd; ook over de landsgrenzen heen. Er komt aandacht voor proces- en ervaringskennis. Nederland ontwikkelt bovendien actief partnerschappen met andere sterk verstedelijkte plattelandsgebieden in Europa (overdrukgebieden) en scheidt kaders voor onderlinge kennisuitwisseling.
7. Het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) wordt optimaal ingezet voor een integraal en duurzaam plattelandsbeleid. Er komt een experimenteerwet die voorwaartse bewegingen vanuit de praktijk stimuleert (zie § 4.2). Nederland volgt het goede voorbeeld van Spanje, Ierland en Finland door het POP te stroomlijnen volgens de Leader-benadering. Lokale arrangementen krijgen ruimte om zich te ontwikkelen tot volwaardige partners van de overheid (intermediaire structuren). Er komt een adequate balans tussen agrarisch (particulier) natuurbeheer en beheer door natuurbeschermende instellingen (zoals Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten).

Als uitbreiding van dit streefbeeld geeft de raad ook aan waar de prioriteiten in de tijd zouden moeten liggen en welke resultaten op termijn geboekt kunnen worden door de voorgestelde beleidsombuiging.

Prioriteiten en resultaten in tijd

Tot 2007 werkt het Rijk aan de implementatie van de recente GLB-hervormingen door een verdere verduurzaming van de landbouw en aanpassingen van POP 1. De volgende aandachtspunten vragen tot 2007 bijzonder aandacht:

- EU, rijksoverheid en provincie ontwikkelen met de samenleving een samenhangende, innovatieve en duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling. Deze strategie geeft - in aanvulling op Agenda Vitaal Platteland - ruimte voor regionale en lokale samenwerkingsvormen.
- Het Rijk werkt samen met de andere overheden, de sector en maatschappelijke organisaties een visie op grondgebonden landbouw uit. Deze is richtinggevend en sluit aan op het Europees Landbouwbeleid.
- Het Rijk ontwikkelt een duurzaam systeem van vergoedingen voor maatschappelijke diensten, zoals de raad eerder in zijn advies over Groene Diensten heeft geadviseerd (RLG 02/7 'Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen').

In de periode 2007 tot 2013 zullen een aantal resultaten bereikt moeten zijn. Het wordt volgens de raad een tijd van oogsten:

- De landbouw wordt uitgeoefend met verantwoordelijkheid voor de omgeving. Maatschappelijke kosten worden geïnternaliseerd.
- De uitwisseling van kennis tussen lokale samenwerkingsverbanden op Europees en nationaal niveau is versterkt.
- Het nieuwe plattelandsbeleid is flexibel ingericht en daarmee afgestemd op verschillen in verstedelijkingsgraad, natuurwaarden en eventuele - niet gewenste - ontvolking van het platteland.
- Landbouwmilieumaatregelen, zoals beheer van de bodem, zijn een verplicht onderdeel van de bedrijfsvoering.
- Er is een vergoedingensysteem voor het leveren van maatschappelijke diensten en beheer ontwikkeld. De gelden hiervoor komen uit verschillende - samengevoegde - bronnen. De verantwoordingsmethodiek is vereenvoudigd en afgestemd op de eisen vanuit de verschillende bronnen.
- De samenhangende benadering van functies op het platteland versterkt de maatregelen onderling.

In de periode na 2013 geldt voor landbouw en platteland het volgende:

- Ondanks het feit dat de individuele EU-landbouwsubsidies fors zijn verminderd is de resterende landbouw economisch vitaal, duurzaam en verbonden met de regionale economie en samenleving.
- Door verdergaande decentralisering ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plattelandsbeleid veel meer dan nu op regionaal en lokaal niveau.
- Er is synergie op regionaal niveau tussen verschillende economische en maatschappelijke activiteiten. Het veelzijdige kapitaal wordt daarbij duurzaam benut en ontwikkeld volgens de notie van een *economy of care*.

Bijlage 1

Totstandkoming van het advies

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft de voorbereiding van dit advies gecombineerd met het voorzitterschap van de werkgroep landbouwbeleid van de Europese Natuur- en Milieuraden (EEAC). De werkgroep heeft, behalve een analyse van beschikbare bronnen, voor het advies gebruik gemaakt van een aantal consultatie- en rondetafelgesprekken. Bovendien heeft de werkgroep zich middels enkele werkbezoeken georiënteerd op de problematiek. Dit advies is voorbereid door een werkgroep onder voorzitterschap van Prof. Dr. J.D. van der Ploeg.

Samenstelling van de werkgroep

De voorbereiding van het advies was in handen van een werkgroep bestaande uit de raadsleden:

K. Koolen
M. van der Laan-Veraart
W. van Montfrans-Hartman
P. Nijhoff
J.D. van der Ploeg (voorzitter)
F. Prillewitz
H. Silvis

Vanuit het bureau van de raad waren betrokken:

A. Andersson
W. Kooy
B. ter Keurs

Deelnemers aan consultatie- en rondetafelgesprekken

C. van Alphen	Ministerie van LNV
G. Atsma	Agrarische natuurvereniging VEL&VANLA
C. Baan	Provincie Friesland
G. Beukema	IPO
N. Beun	Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
A. Berkhuisen	SNM
H. Bijma	NLTO
S. Boorsma	Gemeente Dongeradeel
M. Bos	SER
J. Bouma	tot voor kort WUR, Alterra
A. van den Brand	voormalig lid Tweede Kamer en agrariër
A. van den Brink	DLG
R. Cazemier	Gemeente Dongeradeel, BoerenNatuur
A. Edelenbosch	Provincie Drenthe

R. Hobbenschot	Provincie Friesland
A. Hosper	't Fryske Gea
B. Hoeksma	agrariër en lid VEL & VANLA
D. Hoeksma	agrariër en lid VEL & VANLA
C. Hulshof	Provincie Friesland
K. Jensma	agrariër en lid Guozzekrite
T. Kraak	WCL-Midden Limburg
A. Kruijf	Projectbureau Gelderse Vallei
P. Kuypers	oud-directeur De Balie, publicist
P. Laan	Provincie Overijssel
J.P. Lokker	Provincie Utrecht
A. Maarsingh	LTO
K. Margry	Innovatieplatform Duurzame Meierij
G. Meester	Ministerie van LNV
G. van den Oetelaar	Gemeente Boxtel
A. Oosterhof	Gemeente Dongeradeel
B. Prins	Europese Melkveehouders (EDP)
J. van Rhenen	DLG
S.J. Schenk	LTO
T.J. Slob	Natuurlijk Platteland Nederland
W. Streekstra	Vereniging Guozzekrite
N. Sytema	BoerenNatuur
J. van der Veen	LNV, Regio Directie Noord
A. Vermeer	ZLTO
P. Visser	SBB
W. van der Weijden	CLM
H. Wijffels	SER
P. Winsemius	WRR
H. Zwetsloot	LNV, Regiebureau POP

Bijlage 2

Geraadpleegde literatuur

- AEMBAC, 2004. How to develop and Implement Effective Local Agri-Environmental Measures. Guidelines for Rural Development Planners and Administrators, IUCN.
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), 2004. Landbouw-Economisch Bericht 2004 LEI, Den Haag.
- Bolt, F. van der et.al. , 2003. Aquarein. Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij. Alterra-apport 835. Wageningen.
- Bont, C.J.A.M. de en S. van Berkum (red.), 2004. De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord. LEI, rapport 2.04.03. Den Haag.
- Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, 2003. Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw. LEI, Den Haag.
- Boonstra, F. 2004. Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsonwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland. Van Gorcum, Assen.
- Bryden, J.M., 2003. Rural Development: Situation & Challenges in EU-25. Salzburg, November 2003.
- Commission of the European Communities, 2004. Proposal for renewal of the Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. Brussels, 14.7.2004 COM(2004) 498 final.
- Commission of the European Communities, 2004. Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). 14.7.2004 COM(2004)490 final (+ extended impact assessment).
- Commission of the European Communities, 2004. Report from the Commission to the Spring European Council. Delivering Lisbon. COM (2004) 29 final/2.
- Commission of the European Communities, 2003. Planting seeds for rural futures - rural policy perspectives for a wider Europe. 2nd European Conference on Rural Development, 12-14 November, 2003.
- Commission of the European Communities, 2003. The EU Economy: 2003 Review - Summary and main conclusions. COM(2003) 729 final.
- Commission of the European Communities, 2001. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. COM (2001).
- DATAR & ARL, 2003. Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe. Western-European Working Group of DATAR en ARL. Hannover.

- Dijk, G. van et.al., 1999. De corrosie van een ijzeren driehoek. Over de omslag rond de landbouw. Van Gorcum.
- Driessen, P.P.J. en A.A.J. de Gier, 2004. Platteland in beweging? RIVM, Bilthoven.
- Dwyer, J. et al, 2003. Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II. Rural development in an Enlarging Union.
- ECORYS-NEI Regionale en stedelijke ontwikkeling i.s.m. Grontmij Advies & Techniek, 2003. Mid-term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006. Eindrapport, Rotterdam.
- European Economic and Social Committee (EESC), 2003. EESC conference on the Lisbon Strategy. October 2003.
- European Commission, 1996. The Cork Declaration - A living countryside. The European Conference on Rural development.
- European Commission, 2003. The Future of Cohesion Policy. Fact File. <http://europa.eu.int/inforegio>.
- European Commission, 2003. Rural Development in the European Union. Fact Sheet. Luxembourg.
- European Environmental Advisory Councils (EEAC), 2002. A Sustainable Agricultural Policy in Europe. Statement and report.
- European Environmental Advisory Councils (EEAC), 2003. Environmental Governance in Europe.
- European Environmental Advisory Councils (EEAC), 2004. Letter to Mr. Wim Kok, Chairman of the High-level Group on the Lisbon Strategy. Berlin/London/Den Haag, 20 augustus 2004.
- European Environmental Agency, 2004. EEA Signals 2004. Copenhagen.
- Eijsackers, H. en J. Jonkers, 2004. De ruimte spreekt voor zich. RMNO reeks Voorstudies en achtergronden, Voorstudie nr. V.03 (2004). Den Haag.
- Fraters, B. et.al., 2004. Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the 1992-2002 period. RIVM, Bilthoven.
- Groen, J. 2004. De landbouw op slot. Nieuws uit het Ruimtelijk Planbureau.
- Hiemstra, W. en H. Kieft, 2003. De waarde(n) van het platteland. Verslag van de werkconferentie 'Waarden van het platteland. Leader netwerk Nederland.
- Hoetjes, B.J.S. et.al., 2003. Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur. De Nederlandse decentrale overheden en implementatie van de EU-regelgeving. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002. Duurzaamheid met beleid. Eindrapport van de werkgroep Heroriëntatie Landbouwbeleid. Ministerie van LNV, Den Haag.
- ITPS, 2003. En växande landsbygd. Östersund.
- Jonge, J. de et.al., 2003. Gebiedenderwijzen. Een verkenning in vijf Regionale Innovatie Netwerken. Deel I. Wageningen.
- Koeleman, E. et.al., 2003. Boeren in balans. Praktijkgids voor een gezonde melkveehouderij. Roodbont Uitgeverij, Zutphen.
- Kooij, P., 1999. Mythen van de groene ruimte. Rede uitgesproken op 10 juni 1999 bij de aanvaarding van het hoogleraarschap in de Agrarische Geschiedenis aan de Landbouwuniversiteit Wageningen.

- Lacombe, Ph. Et.al., 2003. Quelle ruralité aujourd'hui ? Problematique et politique. Intern stuk INRA.
- Leader netwerk Nederland, 2003. Verslag leaderconferentie 27 november 2003.
- Leeuwis, C., 2003. Van strijdtoneel en luchtkastelen. Inaugurale rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Communicatie en Innovatie Studies op 24 april 2003.
- Mak, G., 2004. De mercator sapiens. Anno 2004. Over eenzaamheid, moed en vertrouwen. Raffeyen lezing 2004.
- McKinsey&Company, 2001. Op goede gronden. Nationale Coöperatieve Raad voor land- en tuinbouw.
- MiNa-raad, 2004. Advies over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: een langetermijnperspectief voor duurzame landbouw. Brussel.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003. MDW-werkgroep 'Innovatiebelemmerende en stimulerende wet- en regelgeving', 2003. TRC 2003/5271.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003. Bergboerenregeling. TRC 2003/7448 met als bijlage: Zsilinsky, G., 2003. Less-Favoured Areas in the European Union. Regiebureau POP.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Het Nederlandse agrocluster in kaart. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Kabinetsreactie op advies 'Naar een doeltreffender op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid'. TRC 2005/5789.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Implementatie van het hervormde GLB in Nederland. TRC 2004/3004. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 23-4-2004.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Mestbeleid vanaf 2006. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19-05-2004.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. Kabinetsreactie op advies 'Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid'. TRC 2003/5789. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 25-02-2004.
- Niemi, J. en J. Ahlstedt, 2004. Finnish Agriculture and Rural Industries 2004. Agrifood Research Finland Economic Research (MTTL), Publications 1004a.
- OECD, 1998. Co-operative Approaches to Sustainable Agriculture. Paris.
- OECD, 2004. Biomass and agriculture: sustainability, markets and policies. Paris.
- ÖIR – managementdienste GmbH, 2004. Methoden voor succesvolle mainstreaming van Leader-innovaties en – benaderingen in programma's voor plattelandontwikkeling. In opdracht van Europese Commissie DG Landbouw.
- Ploeg, J.D. van der, et.al., 2002. Living Countrysides. Rural Development processes in Europe: The state of the art. Doetichem.
- Ploeg, J.D. van der, 2003. Rural Development and the mobilisation of local actors. 2nd European Conference on Rural Development, Salzburg, 12-14 November, 2003.

- Royal Commission on Environmental Pollution, 2004. Biomass as a Renewable Energy Source. RCEP, London.
- Raad voor het Landelijk Gebied; InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2003, Het ontwerpen van een experiment, op weg naar een volgende generatie gebiedsgericht beleid, RLG 03/7, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, Briefadvies over de gevolgen van hervormingsvoorstellen van het GLB, RLG 03/4, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, De boer in de keten, RLG 03/6, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002, Voor Boeren, burgers en buitenlui, RLG 02/8, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002, Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen, RLG 02/7, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2001, Kansen voor de biologische landbouw, RLG 01/3, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2000, Het belang van samenhang, RLG 00/3, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 1999, Made in Holland, RLG 99/2, Amersfoort.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 1999, LNV tussen Europa en de regio, Amersfoort.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004. Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. RMO-advies 28.
- Regeringskansliet, 2004. Regeringen stöttar småskalig livsmedelproduktion med två miljoner kronor. Pressmedelande 18 mars 2004. Jordbruksdepartementet.
- Rotmans, J., 2003. Transitie management. Sleutel voor een duurzame samenleving.
- Saraceno, E., 2003 Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy. Paper.
- Schmidt-Bleek, F., 1999. The Factor 10/MIPS-Concept: Bridging Ecological, Economic and Social Dimensions with Sustainability Indicators. United Nations University, Zero Emissions Forum.
- Schnabel, P. Waarom blijven boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf. SCP.
- Silvis, H.J., 2004. Landbouwbeleid: waarom eigenlijk? LEI, Rapport 6.04.07. Den Haag.
- Silvis, H.J., 2004. Plattelandseconomie. Cie toekomst Natuurbescherming d.d. 10-05-04. LEI, Wageningen.
- Silvis, H. et al, 2003. Voedsel versus Groen? Overzichtsstudie 'Bedrijvigheid in de groene ruimte'. Onderzoeksprogramma Gamma Groen, LEI en Alterra, WUR.
- Silvis, H.J. en F.W. Tongeren (red.) 2003. Kijk op landbouw, voedsel- en natuurbeleid. LEI, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad, 2003. Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid. Uitgebracht aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Publicatienummer 7, 20 juni 2003.

- Stuiver, M. et. al., 2003. The VEL and VANLA environmental co-operatives as field laboratories. NJAS.
- Terluin, I. et al, 2004. Economische relaties tussen stad en land : een vergelijking van zes kleine kernen in Nederland. LEI.
- Terluin, I.J. (2001) Rural Regions in the EU: Exploring Differences in Economic Development, Netherlands Geographic Studies, Utrecht/Groningen.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2003. Resultaten van plattelandprojecten met Europese subsidie. Vergaderjaar 2002-2003. 28 800.
- Verhoeven, F.P.M., 2003. Re-balancing soil-plant-animal interactions: towards reduction of nitrogen losses. NJAS.
- Verschuur, G.W. et. al., 2003. Kansen benutten uit GLB hervormingen. CLM & SNM, Utrecht.
- Verschuur, G.W. et.al., 2003. Study of the effect of selected EU environmental legislation on agriculture. The Netherlands. CLM, Utrecht.
- Vogelzang, T.A., 2004. Geld als water. Een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van LNV voor het combineren van natuur- en waterinvesteringen. TU Delft.
- Wagemans, M.C.H., 2004. Van boerderij naar buurderij. Op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
- Weijden, W.J. van der, 2002. Naar een duurzame landbouw in 2003. Een essay over transitie. CLM Onderzoek en Advies BV, Utrecht.
- Wesselink, L.G. en J. Wijk (eds), 2003. De Europese context van het nationale milieubeleid. Verslag van MNP-SWOME Colloquium 2003 RIVM, Bilthoven.
- Wohlmeyer, H. 2004. Welschem Leitbild der Landwirtschaftung sollten wir aus der Sicht der Ressourcenökonomie, der ökologie und der sozialen Gerechtigkeit in Zukunft folgen? Welche Orientierung bietet der Midterm Review der EU? Universität für Bodenkultur, Wien.
- Zande, A. van der, 2004. Tussen onland en verwonderland. Over passie voor Natuur en Landschap. Westhofflezing 1 april 2004.

Bijlage 3

Overzicht publicatie 2003-2004

2004

- RLG 04/1 Ontspannen in het groen
Advies over de wijze waarop overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zorgen voor recreatie in de toekomst (januari 2004)
- RLG 04/2 Platteland aan het stuur
Advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied (maart 2004)
- RLG 04/3 Jaarverslag 2003 en werkprogramma 2004
- RLG xxx News 2004-2005 (july 2004)
- RLG 04/4 Meerwaarde
Advies over de landbouw en het landelijk gebied in Europees perspectief (oktober 2004)

2003

- RLG 03/1 Jaarverslag 2002 en werkprogramma 2003
- RLG 03/2 Voor een dubbeltje op de eerste rang
Advies over het natuurbeleid (februari 2003)
- RLG 03/3 Platteland in de steigers
Advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland (februari 2003)
- RLG xxx Scherven brengen geluk, ruimte voor duurzame glastuinbouw
Lezing raadslid J.T.G.M. Koolen, Nationaal Glastuinbouwcongres 14 april 2003
- RLG 03/4 Briefadvies over de gevolgen van hervormingsvoorstellen van het GLB (mei 2003)

RLG 03/5 Ruimte voor natuur

Advies over realisatie en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf (juli 2003)

RLG 03/6 De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler?

Advies over de positie van primaire producenten in agroketens (september 2003)

RLG xxx Vitaal Platteland vraagt een bos energie

Lezing voorzitter prof. H.J.L. Vonhoff, Symposium 'Bos en Energie', 10 september 2003

RLG 03/7 Het ontwerpen van een experiment

Publicatie naar aanleiding van de werkconferentie over een volgende generatie publieksgericht beleid, 8 mei 2003 (december 2003)

RLG 03/8 Dierziektebeleid met draagvlak

Advies over de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten
Deel 1 - Advies (december 2003)
Deel 2 - onderbouwing van het advies (december 2003)

Alle publicaties staan op de website van de Raad voor het Landelijk Gebied (www.rlg.nl) en zijn desgewenst te downloaden.

De publicaties zijn kosteloos via het bureau van de raad te bestellen.



Bij Loosdrecht

Als dit lerland was
Zou ik beter kijken

K. Schippers



Onafhankelijk adviescollege voor Landbouw, Natuur,
Bos en Landschap, Openluchtrecreatie en Visserij

Raad voor het Landelijk Gebied

Stationsplein 14
3818 LE Amersfoort
tel. +31 (0) 33 461 99 48, fax +31 (0) 33 461 53 10
e-mail: raad.landelijk.gebied@rlg.agro.nl
internet: www.rlg.nl