

Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013

In deze Nationale Plattelandsstrategie (NPS) beschrijft Nederland de prioriteiten voor de inzet van de middelen uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013. De NPS is richtinggevend voor de inhoud van het plattelandsontwikkelingsprogramma, zoals artikel 11 van de Plattelandsverordening¹ ook voorschrijft. In de NPS en het POP wordt gezocht naar een optimale synergie tussen het EU- en het Nederlandse plattelandsbeleid: waar mogelijk zullen de doelen en middelen van het nationale en Europese beleid elkaar versterken (zie verder hoofdstuk 2). De doelstellingen van de Lissabonstrategie vormen hierbij een belangrijke leidraad.

In het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) ter uitvoering van de Lissabonstrategie heeft de Nederlandse regering uiteen gezet dat Nederland zich richt op het stimuleren van het concurrentie- en vernieuwingsvermogen van het bedrijfsleven. Het bevorderen van R&D en innovatie, het versterken van de fysieke en digitale infrastructuur en het vergroten van het menselijk kapitaal zijn dragende pijlers onder dit beleid. Ontkoppeling van economische groei en milieudruk – duurzaam grondstoffengebruik en duurzaam ruimtegebruik - maakt integraal onderdeel uit van de Nederlandse Lissabonagenda.

Het Nederlandse POP 2007-2013 moet gelezen worden in het licht van dit NHP Lissabonstrategie. Uit de communautaire strategische richtsnoeren voor het plattelandsbeleid blijkt dat dit ook de bedoeling van de Europese raad is: in lijn met het actieprogramma van de Lissabonstrategie is “de nieuwe programmeringsperiode de gelegenheid bij uitstek om erop toe te zien dat met name maatregelen ter bevordering van groei, werkgelegenheid en duurzaamheid kunnen profiteren van de steun uit het nieuwe fonds voor plattelandsontwikkeling”. Versterking van innovatie en ondernemerschap – in de eerste plaats in de agrarische sector, maar evenzeer in de plattelandseconomie in brede zin – zijn in deze NPS daarom centrale begrippen.

Duurzame ontwikkeling is voor het Nederlandse plattelandsbeleid een leidend beginsel. Het POP zal worden ingezet om de doelen ten aanzien van behoud van biodiversiteit, duurzaam waterbeheer en klimaatverandering te helpen bereiken. Het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 is een kerndoelstelling van het natuurbeleid. Daar waar boeren de beheerders zijn in Natura 2000 gebieden, worden ze gestimuleerd om op een natuurvriendelijke wijze landbouw te bedrijven. De opgaven die volgen uit de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water zullen meekoppelen met de maatregelen onder de verschillende assen. Inzet is om het aandeel water in POP2 minimaal te handhaven op het huidige niveau.

Als laaggelegen en waterrijk land heeft Nederland alle belang bij een daadkrachtige aanpak van de problematiek van de klimaatverandering. Maatregelen onder de verschillende assen zullen hiervoor worden ingezet, variërend van het stimuleren van het gebruik van biobrandstoffen tot de aanleg van bos.

¹ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Hoofdstuk 1

De economische-, sociale- en milieusituatie op het platteland en in de landbouw

1.1 De economische situatie en concurrentiekracht van de agrofoodsector

In veel opzichten verkeert de agrarische sector in Nederland in een sterke uitgangspositie. De geografische ligging en fysieke productieomstandigheden zijn erg gunstig en het bedrijfsleven profiteert van de nabijheid van en goede logistieke verbindingen met ruim 450 miljoen koopkrachtige consumenten. Nederland combineert een groot aantal productie- en verwerkings-, innovatie-, kennisopleiding-, en logistieke functies.

De betekenis van de agrarische sector voor de Nederlandse economie als geheel is dan ook aanzienlijk. Met een netto exportwaarde van rond de 20 miljard euro, is de agrofoodsector goed voor meer dan 40% van het totale saldo op de Nederlandse handelsbalans. Het complex van toelevering, productie, verwerking en afzet van agrarische producten neemt wel af, maar is nog altijd goed voor ongeveer 650.000 arbeidsplaatsen, ongeveer 10% van de totale nationale werkgelegenheid. De bruto toegevoegde waarde van het Nederlandse agrocomplex nam tussen 1995 en 2003 toe van 32,3 tot 41,8 miljard euro. Het aandeel in het nationale totaal nam daarmee overigens wel enigszins af (van 12% tot ruim 10%).²

In de primaire sector liggen zowel de arbeidsproductiviteit als de grondproductiviteit boven het Westeuropese gemiddelde. De concurrentiepositie van het Nederlandse agro-bedrijfsleven binnen Europa moet de laatste jaren hier en daar terrein prijsgeven, bijvoorbeeld op de markten van groente, varkensvlees en zuivel. Als het gaat om de toepassing van nieuwe technieken, bedrijfs- of marktconcepten, loopt het Nederlandse agrocluster vaak voorop. Om de concurrentiekracht op peil te houden is het noodzakelijk deze koploperpositie vast te houden: innoveren en voorop blijven lopen met kennisintensieve en hoogwaardige producten blijven van cruciale betekenis voor de concurrentiepositie van het Nederlandse agrocluster. Voor een sectorale inkleuring van problemen en kansen wordt verwezen naar bijlage 1.

Nederland kent een sterke kennisinfrastructuur op het gebied van landbouw, tuinbouw en voeding, met Wageningen Universiteit en Research Centre als boegbeeld. Het bezit van een goede infrastructuur (vervoer, ICT, energie en water) en belangrijke internationale vervoersknooppunten, wordt gecombineerd met een open economie en een strategische ligging, waardoor import van grondstoffen en export van half- en eindfabrikaten uit de agro- en foodsector makkelijk en efficiënt verloopt. Toenemende schaalvergroting in de land- en tuinbouw vergroot de concurrentiekracht van individuele bedrijven, zeker in combinatie met de goede inbedding van de primaire land- en tuinbouw in een breder agrocluster van toeleverende en verwerkende industrie.

Hier moet wel bij worden aangetekend dat voor veel bedrijven de omvang en verkaveling van het bedrijf (plus bijbehorende uitrusting) een probleem vormt. De hoge bevolkingsdichtheid stelt scherpe eisen aan de productieomstandigheden en heeft hoge grondprijzen tot gevolg, wat schaalvergroting of bedrijfsverplaatsing bemoeilijkt. Bedrijven zijn vaak te klein of niet goed genoeg ingericht om optimaal te kunnen produceren en de schaalvoordelen te behalen. Groei van de omvang en investeren in de structuur en uitrusting van het bedrijf zijn nodig om de concurrentie op langere termijn aan te kunnen en daarmee om het bedrijf in stand te houden. Omgekeerd vormt onvoldoende schaalvergroting een bedreiging omdat langzamerhand de concurrentiepositie wordt uitgehold. Het verbeteren van de fysieke omstandigheden waaronder het agrarisch bedrijfsleven opereert, is daarom een belangrijk doel dat het POP moet helpen realiseren.

Uit onderzoeken naar het inkomen van boerengezinnen blijkt dat bijna 30% in de periode 2001-2003 minder verdiende dan het minimuminkomen.³ Zonder de extra inkomsten van werkzaamheden buiten het bedrijf zou dit aandeel oplopen tot 44%. Toch geeft maar een op de tien boerengezinnen aan niet rond te kunnen komen van het inkomen.⁴ Wel neemt de betekenis van de primaire sector zowel in aandeel van het BNP als in percentage van de totale werkgelegenheid de afgelopen 10 jaar verder af, beide van (ruim) 3,5% tot 2,5%. Het Landbouw Economisch Instituut voorspelt een voortgaande

² Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland, LEI (Den Haag), 2005, 55 e.v.

³ Van Everdingen, 2005

⁴ Vinkers en De Hoog, 2001

afname van het aantal bedrijven in de primaire sector met 3% per jaar, zodat van de ruim 84.000 bedrijven in 2004 er in 2015 minder dan 60.000 over zullen zijn. Ook in de voedingsindustrie is de werkgelegenheid de afgelopen periode (licht) terug gelopen. Het aandeel van de biologische landbouw vertoont zowel in areaal als in aantal bedrijven sinds begin jaren '90 een duidelijk stijgende lijn, al blijft de groei achter bij de doelstellingen.

De Nederlandse beroepsbevolking is in het algemeen hoog opgeleid, wat ook geldt voor de agrariërs⁵. In de meeste provincies heeft 60 tot 70% van de boeren een agrarische opleiding voltooid; in de provincie Utrecht ligt dit percentage lager (53,7%), in Flevoland hoger (85,4%). Daarmee ligt het opleidingsniveau van de agrarische beroepsbevolking van alle EU-landen in Nederland op het hoogste niveau (gemiddeld geniet 18% van de boeren in de EU een afgeronde beroepsopleiding; zie indicator 4 in bijlage 5). Ook voor wat betreft de arbeidsproductiviteit bevindt de Nederlandse agrarische sector zich binnen Europa aan de top; deze is 2,5 maal zo groot als gemiddeld in de EU. In Nederland bedraagt de arbeidsproductiviteit in de landbouw in 2005 43,2 (zie indicator 6 in bijlage 5). Voor de voedingssector geldt hetzelfde, hier ligt de arbeidsproductiviteit in Nederland met een waarde van 75,9 1,5 maal hoger dan het gemiddelde in de EU25, dat 50,5 bedraagt (zie indicator 10 in bijlage 5). De arbeidsproductiviteit in de Nederlandse bosbouw blijft met een waarde van 25,2 achter bij het Europese (EU-9) gemiddelde van 38,3 (zie indicator 14 in bijlage 5).

De Europese – en dus de Nederlandse - landbouw ziet zich geconfronteerd met ingrijpende aanpassingen van het beleid en met nieuwe eisen vanuit de markt, terwijl de marktbescherming waarin het GLB traditioneel voorzag, drastisch afneemt. Het hervormde GLB richt zich primair op het versterken van de marktgerichtheid en concurrentiekracht van de landbouw en versterkt de integratie in het GLB van maatschappelijke waarden op het gebied van voedselveiligheid, voedselkwaliteit, natuur- en landschapsbeheer, milieu, diergezondheid en dierenwelzijn. *Cross compliance* is hier een sleutelbegrip.

Maar ook sectoren die traditioneel niet ondersteund worden door het EU markt- en prijsbeleid staan voor belangrijke opgaven. Zo geldt voor zowel groenten als voor sierteelt dat deze sterk gericht zijn op export en daarmee een grote bijdrage leveren aan de handelsbalans van Nederland. Het belang van de glastuinbouw komt niet alleen tot uitdrukking in de primaire productie, maar ook in de gehele keten van toelevering (o.a. levering uitgangsmateriaal), verwerking en afzet (transport, veilingen, groothandel, exporteurs) van producten uit de glastuinbouw. (Zie verder bijlage 1.)

Daarnaast tekent zich een fundamentele verandering af van het landelijk gebied als fysieke ruimte voor voedselproductie naar het platteland als consumptieruimte, waarbij zaken als authenticiteit, natuurlijkheid, landschappelijke kwaliteit en cultuurhistorische en aardkundige aspecten een belangrijke rol spelen. Het platteland is het domein van álle Nederlanders geworden. Deze maatschappelijke veranderingen plaatsen alle ondernemers in het landelijk gebied voor nieuwe uitdagingen. Plattelanders merken dat vertegenwoordigers van de stedelijke samenleving kritisch meekijken naar hoe zij omgaan met de inrichting van hun bedrijf en het milieu en het landschap waarin dit wordt uitgeoefend. Voor vernieuwende ondernemers biedt de slinkende afstand tussen stad en land tegelijk ook mogelijkheden om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren.

De termen platteland en landelijk gebied worden in de NPS door elkaar gebruikt en verwijzen naar dezelfde gebieden: het niet-verstedelijkte deel van Nederland, inclusief dorpen en kleinere steden tot een maximum van 30.000 inwoners (zie kaart bijlage 2). Dit betekent dat ook de subregionale kernen, die het centrum van een plattelandsgebied vormen, gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het POP biedt, bijvoorbeeld voor het realiseren van projecten op het gebied van innovatie in micro-ondernemingen, zorg, welzijn of cultuur.⁶

⁵ zie 'Impact assessment' van de Europese Commissie bij de strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling, Document COM(2005) 304 final, kaart 13.

⁶ Hierbij moet worden gedacht aan kleine regionale bedrijventerreinen, het opwaarderen van winkel-, zorg-, welzijn- of cultuurvoorzieningen in subregionale kernen (zoals in de kernen Steenwijk, Hardenberg of Rijssen in Overijssel, Terneuzen en Goes in Zeeland, Boskoop en Bodegraven in Z.-Holland, Emmeloord en Dronten in Flevoland, Oss en Uden in N.-Brabant, Putten en Ermelo in Gelderland), die een belangrijke functie vervullen voor de kern en zijn ommeland.

De landbouw in Nederland vergrijsst. Dat is ongewenst; instroom van jongeren in de bedrijven in de landbouw is nodig om de sector vitaal te houden. De agrarische sector wordt gekenmerkt door zeer lage verzuimcijfers. Maar agrariërs vormen een aandachtsgroep als het gaat om het geestelijk welzijn. In het algemeen zouden boeren minder psychosociale problemen hebben dan andere beroepsgroepen, hoewel de informatie hierover niet eenduidig is. Wel bestaat de kans dat ze rond perioden van dierziektecrises trauma's oplopen en daarvoor contact zoeken met medische of psychologische hulpverleners of met zelfhulpgroepen.

Ontwikkelingsperspectief

De verdere afbouw van de steun zal naar verwachting leiden tot verdere schaalvergroting in (vooral) de grondgebonden landbouw, wat weer uiteenlopende sociaal-economische en ecologische effecten tot gevolg kan hebben:

- schaalvergroting en kapitaalintensivering maakt bedrijfsopvolging moeilijker, maar kan ook leiden tot sterkere bedrijven die beter in staat zijn te investeren in verbetering van de kwaliteit van productie, diergezondheid, dierenwelzijn, milieuprestaties en landschapskwaliteit;
- bedrijfsbeëindiging leidt tot functieverlies of functieverandering voor agrarische bebouwing;
- er worden nieuwe bedrijfsconcepten ontwikkeld, die nieuwe eisen (kunnen) stellen aan ondernemerschap, ketenrelaties, de inrichting van het bedrijf, infrastructuur, de verwerving en de benutting van kennis;
- waarden als natuurlijke en cultuurhistorische authenticiteit en kwaliteit kunnen worden aangetast.

Maar er zijn ook ondernemers die perspectief zien in verbreding van hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door op bedrijfsniveau meer schakels van de keten te integreren (verkoop aan huis), door een tweede of derde agrarische tak op te zetten of door zich (tevens) toe te leggen op niet-agrarische activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme en recreatie, zorg of energieproductie.

De regering heeft september 2005 een toekomstvisie op de Nederlandse landbouw uitgebracht, *Kiezen voor Landbouw*, die richting geeft aan de land- en tuinbouw voor de komende jaren. In *Kiezen voor Landbouw* beschrijft de minister van LNV welke trends en ontwikkelingen hij waarneemt die van belang zijn voor de toekomst van de land- en tuinbouw in Nederland. Hij beklemtoont daarbij het grote belang van de Nederlandse agrocluster voor de nationale economie. Als belangrijke uitdagingen voor de Nederlandse landbouw noemt *Kiezen voor landbouw*

1. in samenwerking met alle schakels van de keten werken aan nieuwe concepten voor productie, verwerking en vermarkting van agrarische producten en grondstoffen, waarbij zowel aan fysieke producten als aan groene diensten en andere vruchten van verbrede landbouw moet worden gedacht;
2. de noodzaak om de milieudruk vanuit de landbouw verder te beperken en een maatschappelijk hoog gewaardeerd cultuurlandschap in stand te houden.

Bij het tegemoet treden van deze uitdagingen is een goede toegang tot bestaande en nieuwe kennis een randvoorwaarde.

1.2 De algemene milieusituatie in relatie tot biodiversiteit, water en klimaatverandering

Sterk bepalend voor de identiteit van het Nederlandse platteland is de grote natuurlijke en landschappelijke variëteit: van duinen tot kwelders; van open en weidse landschappen in de polders en in het noorden tot kleinschalige besloten landschappen, zoals de coulissenlandschappen op de zandgronden en het heuvelland in Zuid-Limburg; van het rivierengebied tot de veenweidegebieden. In deze overwegend agrarische landschappen liggen diverse grote bos- en natuureenheden van nationaal en internationaal belang, en is de ontstaansgeschiedenis via kenmerkende agrarische ontginnings- en verkavelingspatronen veelal nog goed te lezen. Dijken, sloten en plassen zijn daarin karakteristieke elementen met een vaak hoge belevingswaarde, evenals de rivieren met hun uiterwaarden en de beekjes met hoge landschappelijke- en natuurkwaliteit. Ook kleinere natuureenheden zijn overigens erg belangrijk voor het karakter van het landelijk gebied, voor de biodiversiteit en voor de gebruiks- en belevingswaarde van het landschap. De twintig meest waardevolle gebieden zijn recent aangemeld als Nationaal Landschap.

Het Nederlandse landschap staat onder druk. In een kwart van Nederland wordt de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloed door verstedelijking. In de twintig in de Nota Ruimte

aangewezen Nationale Landschappen, met kwaliteiten die internationaal zeldzaam of uniek zijn en nationaal kenmerkend, staan veel kernkwaliteiten onder druk door verstedelijking, de aanleg van infrastructuur en schaalvergroting en intensivering van de landbouw.

In Nederland is de druk op de natuur door habitatverlies, veranderingen in landgebruik, milieudruk en versnippering groter dan gemiddeld in de EU. Toch is het areaal natuur tussen 1990 en 2000 onder meer dankzij gericht natuurontwikkelingsbeleid van de overheid nagenoeg gelijk gebleven. Met name de oppervlakte bos is (in alle provincies) gegroeid. Wel verliezen veel soorten door genoemde drukfactoren terrein: de meeste dagvlindersoorten en akkervogels en weidevogels zijn hier voorbeelden van. Ook blijkt uit indicator 17 (bijlage 5) dat, met uitzondering van de kuifeend en de tureluur, de populatie van de meeste weidevogels in de periode 1990–2004 een dalende trend vertoont.

De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, die bij afronding in 2018 voor ruim de helft zal moeten bestaan uit grote eenheden aaneengesloten natuur, ligt voor wat betreft het aankopen van grond op schema. Met de EHS geeft Nederland in belangrijke mate invulling aan het Natura 2000-netwerk.⁷ Maar de ruimtelijke samenhang en milieucondities zijn nog onvoldoende om de internationaal gemaakte afspraken over het behoud van biodiversiteit waar te maken. In Nederland bedraagt het aandeel landbouwgrond met hoge natuurwaarde 2% van het totale oppervlakte landbouwgrond, waar het gemiddelde in de EU-15 geschat wordt op 15-25% (zie indicator 18 in bijlage 5). Op die plaatsen waarvoor afspraken worden gemaakt over de te realiseren natuurdoelen zijn aanvullende maatregelen nodig om de nog aanwezige natuur te behouden en de voor de afgesproken natuurdoelen vereiste milieu- en watercondities te realiseren.

Nederland wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van veel water, veelal afkomstig uit de ons omringende landen. Desondanks heeft veel natuur te maken met verdrogingsverschijnselen. De verdroging van natuurgebieden wordt voor naar schatting 60% veroorzaakt door ontwatering en versnelde afwatering van landbouwgronden en voor 30% door grondwateronttrekking voor drinkwater, industriewater en beregening. In de jaren negentig is het verdroogde areaal afgenomen van 600.000 ha tot 490.000 ha in het jaar 2000. Deze reductie bleef achter bij de doelstelling (vermindering verdroogd areaal met een kwart tussen 1985 en 2000) en met het huidige tempo (sinds 2000 is er nauwelijks voortgang geboekt) zal ook het doel om in 2010 het verdroogde areaal met 40% te hebben verminderd, niet zijn gerealiseerd.

Het klimaat verandert in Nederland. Volgens modelberekeningen krijgt Nederland te maken met een temperatuurstijging van 0,5°C tot 2,0°C in 2050 en 1°C tot 4°C in het jaar 2100. Deze stijging zal zich naar verwachting vooral doen voelen in de winter: strengere winters zullen zeldzamer en korter worden. Door de temperatuurstijging zal de zeespiegel stijgen. De bodemdaling in West Nederland zal het 'hoogwatereffect' versterken. Een hogere zeespiegel zal leiden tot meer verzilting in Nederland. De scenario's gaan tevens uit van een toename van de totale jaarlijkse neerslag, die overigens niet gelijkmatig over het jaar verdeeld zal zijn. De winters worden natter terwijl de hoeveelheid neerslag in de zomer ongeveer gelijk zal blijven of zelfs afnemen. In combinatie met de voorspelde temperatuurstijgingen zal dit drogere zomers tot gevolg hebben. De verwachte veranderingen in het neerslagpatroon nopen tot aanpassingen in het waterbeleid. Meer neerslag en neerslag met grotere intensiteit kunnen, met name in West Nederland, zorgen voor een tijdelijke hogere grondwaterstand. Dit heeft een beperking van zowel de weidegang als de mogelijkheid tot grondbewerking tot gevolg.

In Nederland bedraagt de bijdrage van de veehouderijsector aan de totale nationale broeikasgasemissies bijna 8%. In de periode 1990–2003 zijn de emissies uit de veehouderijsector van zowel lachgas als methaan gereduceerd met 18%. De energie-efficiency in de glastuinbouw is in 2003 51% verbeterd ten opzichte van 1980. De CO₂-emissie van de glastuinbouwsector is afgenomen van 6,76 miljoen ton in 1990 6,44 miljoen ton in 2003. In de bloembollen- en paddestoelensector was de energie-efficiencyverbetering in 2004 18,3% respectievelijk 25,1% ten opzichte van 1995. De productie van hernieuwbare energie vanuit landbouw en bosbouw bedraagt in Nederland in 2003 500 kton, afkomstig uit de bosbouw (zie indicator 24 in bijlage 5).

⁷ Van het Nederlandse grondgebied valt 9,5% onder de werking van de Habitatrichtlijn (EU-15 12,5%) en 1,6% onder de Vogelrichtlijn (EU-15 7,5%).

De milieubelasting vanuit de land- en tuinbouw loopt geleidelijk terug, maar blijft – met relatief veel tuinbouw en intensieve veehouderij – hoger dan in de meeste andere landen.⁸ Zo is het verbruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen ongeveer 2,5 maal hoger dan het gemiddelde in de EU-15 en zijn de stikstofverliezen ongeveer 4 keer groter. De aanvoer van stikstof op landbouwgrond is tussen 1986 en 2004 (voorlopig cijfer) met 32% gedaald (zie indicator 20 in bijlage 5). Vanwege de hoge opbrengsten per hectare is de milieubelasting per eenheid product vaak wel lager dan elders. Na een halvering van het verbruik tussen 1985 en 2000, stagneert nu de reductie van het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De emissies van fosfaat en nitraat nemen sinds de jaren tachtig gestaag af (geldt voor emissies uit zowel dierlijke- als kunstmest), de uitstoot van ammoniak van de Nederlandse veestapel is in deze periode bijna gehalveerd. De normen in de mestwetgeving vanaf 2009 zijn gericht op het voldoen aan de kwaliteitsnorm van de nitraatrichtlijn. Voor veel andere milieuthema's zal het naar verwachting nog geruime tijd duren voor de gestelde doelen zijn bereikt. Dit geldt in het bijzonder voor het oplossen van de milieuproblemen in zogenaamde kwetsbare gebieden van Nederland, waar de Natura 2000 gebieden zijn gelegen op zand-, veen- of lössgrond en waar veelal sprake is van een gestapelde milieuproblematiek (vermesting, verzuring én verdroging).

Ontwikkelingsperspectief

De stedelijke druk op het platteland neemt toe: welvaartsgroei, individualisering en vergrijzing leiden tot vraag naar woningbouw- en bedrijfslocaties en infrastructuur. Ook zoekt de burger in zijn vrije tijd rust, ruimte en ontspanningsmogelijkheden. Enerzijds bieden deze ontwikkelingen nieuwe economische kansen, anderzijds ontstaan soms problemen doordat de verschillende functies ter plaatse moeilijk te combineren zijn. Belangrijke waarden van bos, natuur en landschap als rust, openheid, biodiversiteit en identiteit en de noodzaak water meer de ruimte te geven kunnen immers gemakkelijk in de knel komen door het toenemende ruimtebeslag van wonen, mobiliteit en bedrijvigheid. Door versnippering en tekortschietende milieu- en waterkwaliteit neemt de natuurlijke soortenrijkdom af. Verdere vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen is niet alleen daarom gewenst, maar kan ook besparingen opleveren en bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van de land- en tuinbouw. De uitdaging is om met bestaande en nieuw te ontwikkelen inzichten de verschillende functies meer en beter met elkaar te combineren. Dit zal bij uitstek kunnen gebeuren door een integrale aanpak.

1.3 Algemene sociaal-economische situatie

Kenmerkend voor het Nederlandse platteland is de naar Europese begrippen hoge bevolkingsdruk, de intensiteit van het grondgebruik en het grote landoppervlak dat de primaire agrarische sector in gebruik heeft. Van het Nederlandse grondoppervlak is 68,4% in gebruik van de landbouw⁹, tegen 46% voor de EU-25. Het areaal bos en natuur beslaat in Nederland daarentegen slechts 14,3% van het grondoppervlak, tegen 47% in de EU-25. Van alle lidstaten is na Malta de bevolkingsdichtheid in Nederland met 452 inwoners per vierkante kilometer het hoogst, tegen gemiddeld 117 inwoners per vierkante kilometer in de EU-25. Van de bevolking in ons land woont 38% in het landelijk gebied. In Nederland is het aandeel bebouwd terrein drie maal groter dan in de EU als geheel (13% tegenover 4%¹⁰).

Voor het landelijk gebied in Nederland geldt dat de stedelijke gebieden nergens ver weg zijn en de relaties tussen stad en land veelvoudig zijn. Het Nederlandse platteland voldoet dan ook in hoge mate aan de beschrijving die de Commissie geeft van platteland met een hoog peri-urbaan karakter: de plattelandsgebieden en –gemeenschappen zijn (overigens al sinds de Middeleeuwen) nauw verbonden aan de stedelijke samenleving en profiteren op talloze manieren van elkaars nabijheid.

⁸ De beschrijving van de ecologische omstandigheden is ontleend aan *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland* (LEI, 2005), *Landbouw-Economisch bericht 2005* (LEI, 2005) en *Natuurbalans 2005* (Milieu en Natuur Planbureau, 2005).

⁹ Hiervan is op nationale schaal 52% in gebruik als weiland, 47% als bouwland (incl. voedergewassen) en 1% overig. De oppervlakte 'natuurlijk terrein' neemt licht af; het oppervlak bos groeit daarentegen juist sterk de laatste jaren.

¹⁰ Bron: zie voetnoot 2.

Tegelijk staat door de stedelijke druk het landgebruik – nog altijd sterk agrarisch van aard – onder druk van concurrerende activiteiten (industrie, infrastructuur, wonen, recreatie), met risico's voor het behoud van het natuurlijke, sociale en culturele erfgoed van de plattelandsgebieden.¹¹ Toch neemt het areaal landbouwgrond in Nederland slechts langzaam af; voor de komende jaren wordt een afname verwacht met 0,35% per jaar.

Voor de landbouw biedt de nabijheid van de stad goede aanknopingspunten voor verbreding van de bedrijfsvoering. Het aantal landbouwbedrijven met nevenactiviteiten ligt in Nederland rond de 25%. In 11% van de gevallen gaat het daarbij om natuur- en landschapsbeheer. Andere voorkomende typen van verbreding zijn recreatie (3%), verkoop (6%) en loonwerk (6%). Het aandeel bedrijven met nevenactiviteiten ligt in Nederland lager dan gemiddeld in de EU-15, waar op 35% van de landbouwbedrijven nevenactiviteiten worden ontplooid (zie indicator 27 in bijlage 5). Natuur- en landschapsbeheer is in Nederland (met zoals gezegd 11%) de meest voorkomende verbreding die boeren toepassen, qua omzet is 'loonwerk' de belangrijkste nevenactiviteit.

De specifieke kenmerken van het platteland – ruimte, rust en groen – bieden veel mogelijkheden voor openlucht recreatie in natuur en in cultuurlandschappen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan behoeften van mensen aan ontspanning, beleving, beweging, bezinning en inspiratie. Ongeveer een vijfde van het aantal dagtochten in Nederland vindt plaats op het platteland; dit levert een tiende van de bestedingen bij dagtochten op (1,2 miljard euro in 2002). Het grootste deel van de overnachtingen wordt op het platteland geboekt. De recreatie kan omgekeerd belangrijke sociaal-culturele en sociaal-economische impulsen geven aan de plattelandssamenleving. Al zijn er grote verschillen tussen regio's en plaatsen, landelijk gezien neemt de sector 4% van het Bruto Nationaal Product in en biedt zij werk aan 380.000 mensen. Het is een zeer arbeidsintensieve sector waarin ook veel laaggeschoolden werk kunnen vinden. Bestedingen van toeristen op het platteland geven een aanzienlijke impuls aan de daar gevestigde ondernemers in de agrarische en dienstverlenende sectoren en dragen daarmee bij aan de instandhouding van het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Bij de groei van de recreatiesector is de duurzaamheid van recreatief-toeristische activiteiten een belangrijk aandachtspunt. Van ondernemers wordt verwacht dat zij de kwaliteiten van de omgeving – natuurwaarden waar zij zelf ook bij gebaat zijn – een plek geven in hun bedrijfsplan. Het recreatiebedrijfsleven in Nederland heeft in de afgelopen tien jaar innovaties op het gebied van milieu- en natuurverantwoord ondernemen doorgevoerd. De bewustwording van de noodzaak hiertoe heeft sterk postgevat en er zijn op dit punt ook initiatieven genomen en in praktijk gebracht. Recreatieondernemers werk maken van flora- en faunabeheer, extensief grondgebruik, het creëren van natuurlijke afscheidingen met water of de aanleg van boswallekes.

De daling van het aantal landbouwbedrijven (zie paragraaf 1.1) heeft op het Nederlandse platteland niet tot grote werkloosheid geleid; de werkgelegenheidsgroei in de commerciële en niet-commerciële dienstverlening en de industriële werkgelegenheid is in de minder verstedelijkte gebieden met 4 % in de periode 1996–2003 sterker geweest dan in de verstedelijkte regio's, waar de werkgelegenheidsgroei gemiddeld 2,6% bedroeg in genoemde periode. De werkgelegenheid in de secundaire en tertiaire sector is gestegen van 5,9 tot 6,8 miljoen personen in 2003 (zie indicator 28 in bijlage 5)¹². Uit hetzelfde onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) komt naar voren dat de sectorstructuur van de werkgelegenheid in de minder verstedelijkte regio's niet veel afwijkt van die in de verstedelijkte regio's (70% dienstensector, 25% industrie en bouwnijverheid). In de sterk verstedelijkte gebieden is het aandeel van de dienstensector hoger en dat van industrie en bouwnijverheid lager. Alleen in de provincie Friesland is het aandeel van de primaire sector in de totale werkgelegenheid (met 7,2%) significant hoger dan 5%.

Het aandeel van de dienstensector in de totale toegevoegde waarde is in de periode 1995-2002 in Nederland gestegen van 68,6% naar 72,6%. De stijging doet zich in de minder verstedelijkte regio's

¹¹ *Extended impact assesment* bij de plattelandsverordening, SEC(2004) 931, blz. 11. Gegevens uit deze paragraaf ook deels ontleend aan LEI-rapport *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland* (2005).

¹² Terluin, I.J et al. *De plattelandseconomie in Nederland: een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*. LEI, Den Haag, 2004.

sterker voor (stijging van 57,7 naar 63,1%) dan in de verstedelijkte regio's (stijging van 70,3 naar 74%) (zie indicator 33 in bijlage 5). Verder wijst de LEI-studie uit dat zich tussen de meer en minder verstedelijkte regio's geen grote sociaal-economische verschillen voordoen, al geven enkele niet-verstedelijkte regio's wel aanleiding tot enige zorg: Oost-Groningen, Zuidwest-Drenthe en Zeeuws-Vlaanderen. De economische ontwikkeling in de secundaire en tertiaire sector laat in de periode 1995-2002 een positief beeld zien: de toegevoegde waarde steeg van € 275.809 miljoen naar 384.483 miljoen in 2002 (zie indicator 29 in bijlage 5). Het aantal zelfstandigen is in de periode 1996-2004 toegenomen van 812.000 naar 935.000. De toename is in de minder verstedelijkte gebieden groter dan in de stedelijke gebieden (zie indicator 30 in bijlage 5).

Tezamen met de druk op de werkgelegenheid in de landbouw en het MKB, heeft de verstedelijkingsdruk niet alleen gevolgen voor de economische en ruimtelijke structuur, maar ook voor de cohesie van de plattelandssamenleving en het voorzieningenniveau. Dit noopt des te meer tot een integrale aanpak van de verschillende opgaven. Volgens recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)¹³ is de leefsituatie op het platteland beter dan gemiddeld in heel Nederland en beter dan in de stedelijke gebieden. Dit heeft vooral te maken met de gunstiger woonsituatie, grotere maatschappelijke participatie en het hogere autobezit. Een relatief ongunstigere leefsituatie hebben op het platteland de jongeren en de alleenstaande ouderen. Bij de jongeren heeft dit vooral te maken met het lagere niveau van opleiding en beroep en de geringere deelname aan het volwassenenonderwijs. Bij de alleenstaande 65-plussers hangt de ongunstigere leefsituatie samen met een naar verhouding laag inkomen, relatief hoge woonlasten en een gering particulier vermogen.

Vergeleken met het platteland als geheel hebben plattelandsgebieden in de provincies Groningen, Drenthe, Friesland en Zeeland te maken met een minder goede leefsituatie. De kans op werkloosheid is hier het hoogst, er komen relatief veel tijdelijke arbeidscontracten voor en men werkt het minst vaak als zelfstandige en juist veelvuldig in deeltijdbanen. Op het Nederlandse platteland had in 2004 gemiddeld 11,5% van de bevolking toegang tot DSL-internet. Dit aandeel ligt fors hoger dan het gemiddelde in de EU-15, dat 7,9% bedraagt (zie indicator 32 in bijlage 5).

De inkomensongelijkheid op het platteland is laag, die in de grote stad hoog. De inkomens op het platteland blijken tamelijk gelijk verdeeld: er zijn relatief weinig armen en rijken. Wel is er een verschil tussen het niet-stedelijk en weinig stedelijk gebied, want in het laatste wonen relatief veel mensen met een hoog inkomen. Onder werkenden op het platteland stijgt het percentage hoogopgeleiden minder snel dan in het stedelijk gebied. Dit wordt vooral veroorzaakt door de trek van hoger opgeleide jongeren van het platteland naar de stad. Bovendien zijn er meer banen van lager en minder banen van hoger (wetenschappelijk) niveau en stijgt het gemiddelde beroepsniveau minder snel dan in de stad. De plattelandsbevolking is gemiddeld lager opgeleid dan de stedelijke bevolking. Jonge generaties zijn weliswaar hoger opgeleid dan de oudere, maar er is nog steeds een niveauverschil tussen platteland en stad. Het percentage volwassenen op het platteland dat deelneemt aan opleidingen is gestegen van 13,6% in 1999 tot 16,4% in 2004. Er is op dit punt weinig verschil in ontwikkeling tussen de minder verstedelijkte en de meer verstedelijkte gebieden (zie indicator 35 in bijlage 5).

Door het SCP zijn in het bovengenoemde rapport de leefomstandigheden van jongeren en vrouwen op het platteland als volgt in kaart gebracht. Er zijn in vergelijking met het stedelijk gebied op het platteland veel kinderen en jongeren in de leeftijd van 0-19 jaar. Circa een op de tien plattelandsbewoners ziet groepen jongeren als buurtprobleem. Er wordt wel gesuggereerd dat er sprake zou zijn van verveling vanwege een gebrek aan voorzieningen en mogelijkheden voor vervoer. Voor de maatschappelijke kansen zijn opleiding en werk belangrijk. Om die te vergroten verruimt een relatief groot deel van de groep 20-34-jarigen het platteland voor de stad. Hoewel het aandeel laagopgeleiden op het platteland slinkt ten opzichte van eerdere generaties, is het lagere opleidingsniveau, het lagere beroepsniveau en de geringere deelname aan (niet-)kwalificerend volwassenenonderwijs van jongeren ook nu nog zorgelijk. Daarentegen ligt hun arbeidsparticipatie op een niveau vergelijkbaar met dat van stedelingen en is er een lager percentage werklozen.

De leefsituatie van vrouwen in de weinig stedelijke gebieden is verbeterd ten opzichte van die in de niet-stedelijke gebieden. Hun sterk toegenomen arbeidsparticipatie en de daarmee verband houdende toegenomen automobilititeit hebben bijgedragen aan hun verbeterde leefsituatie. In vergelijking met het

¹³ *Thuis op het platteland. De leefsituatie van platteland en stad vergeleken.* Den Haag, januari 2006.

stedelijk gebied is de participatie van vrouwen aan betaalde arbeid een fractie lager, maar op het platteland is ook hun werkloosheid lager. Vergeleken met mannen hebben vrouwen er een lager beroepsniveau, minder vaste aanstellingen, minder kans op zelfstandig ondernemerschap, een grotere kans op deeltijdwerk en vaker deelname aan niet-kwalificerende opleidingen. Uit de analyses in dit rapport hebben we geen informatie over de wensen die plattelandsvrouwen zelf hebben omtrent arbeid.

Ontwikkelingsperspectief

Het LEI meent dat er weinig reden tot bezorgdheid is over de ontwikkeling van werk en inkomen in de dunner bevolkte gebieden van Nederland. Wel een zorgpunt is het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap (agrarisch landschap, natuur, bos, water en monumentale gebouwen). In hun recente adviezen aan de regering over het plattelandsbeleid hebben de raad voor het landelijk gebied en de Sociaal Economische Raad (SER) deze conclusie bevestigd. Zo schrijft de SER:

Het Nederlandse platteland is best vitaal. Er zijn geen algemene sociaal-economische problemen: geen leegloop zoals in andere landen van de EU en evenmin grote werkloosheid. Plattelandsbewoners en ondernemers blijken in het algemeen goed in staat hun omgeving vitaal te houden. Wel is het platteland veranderd. De ontwikkeling naar minder werkgelegenheid in de agrarische sector en meer in de recreatie en andere sectoren is al langere tijd gaande. [...]

Het feit dat er geen algemene problemen voor de plattelandsgebieden te benoemen zijn, neemt niet weg dat er plaatselijk wel knelpunten zijn. In sommige gebieden betreft dat in hoofdzaak een tekort aan werkgelegenheid. In andere gaat het om woningnood of het verdwijnen van de laatste voorzieningen uit kleine dorpen, en in weer andere zijn dat het vinden van goede ruimte voor waterberging of het accommoderen van de vraag naar recreatie. De verschillen tussen gebieden geven aan dat de vitalisering van het platteland op gebiedsniveau moet worden aangepakt.

Het platteland staat voor de opgave de veelheid aan functies die het heeft – grofweg: op duurzame wijze wonen, werken en genieten – op een goede manier te combineren. Momenteel bestaat die opgave onder meer uit ruimte bieden aan dan wel ruimte maken voor:

- innovatie en schaalvergroting in de landbouw;
- verbredingsactiviteiten van de landbouw (natuurbeheer, zorgvoorzieningen);
- in het landschap passende mkb-bedrijvigheid in industrie en dienstverlening;
- groei en ontwikkeling van (duurzame) toerisme en recreatie;
- voldoende woningbouw, in regionaal verband afgestemd;
- water, landschap, natuur en biodiversiteit;
- basisvoorzieningen in dorpen.¹⁴

Kortom, het Nederlandse platteland is relatief dichtbevolkt en sociaal-economisch vitaal, al zijn er regionaal wel knelpunten op het gebied van landschap en leefbaarheid. Maar over het algemeen is het Nederlandse platteland goed in staat nieuwe kansen te benutten en de Lissabonagenda ten uitvoer te brengen. De vitaliteit van het Nederlandse platteland wil Nederland behouden door te blijven investeren in regionaal organiserend vermogen en in vernieuwing.

De sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen van het Nederlandse platteland zijn in tabel als bijlage 6 bijgevoegd.

Voor een beschrijving van de regionale verschillen in omstandigheden en ontwikkelingsmogelijkheden, zie bijlage 3.

¹⁴ SER-advies *Kansen voor het platteland*, september 2005; zie ook RLG-advies *Tijd voor Kwaliteit*, juni 2005.

Hoofdstuk 2

De Plattelandsstrategie op hoofdlijnen: de vertaling van de communautaire prioriteiten en de nationale keuzen

2.1 Het EU-kader

In de Europese strategische richtsnoeren voor plattelandontwikkeling wordt de visie van de Europese Raad op het plattelandsbeleid als volgt weergegeven: het Europese landbouwmodel is een spiegel van de multifunctionele rol van de landbouw zoals die tot uiting komt in de rijkdom en diversiteit van landschappen, levensmiddelen en cultureel en natuurlijk erfgoed. De leidraad voor het GLB, het marktbeleid en het plattelandontwikkelingsbeleid is in 2001 vastgesteld tijdens de Europese Raad van Göteborg en in juni 2003 bekrachtigd in de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki: "Goede economische prestaties moeten samengaan met een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen".

Het Europees plattelandontwikkelingsbeleid zal zich in de toekomst met name richten op de agrovoedingssector, het milieu en de plattelandseconomie en -bevolking in ruimere zin. De nieuwe generatie strategieën en programma's voor plattelandontwikkeling worden daarom opgebouwd rond drie assen of kerndoelen¹⁵:

- versterking van de concurrentiekracht van land- en bosbouw door ondersteuning van herstructurering, ontwikkeling en innovatie;
- verbetering van het milieu en het platteland door ondersteuning van landbeheer;
- verhoging van de levenskwaliteit op het platteland en het bevorderen van diversificatie van de economische bedrijvigheid.

Een vierde as, gebaseerd op de Leader-ervaringen, zal in combinatie met maatregelen uit de drie inhoudelijke assen mogelijkheden bieden voor innovatieve vormen van beleidsvorming en –uitvoering, gebaseerd op een bottom-up benadering van plattelandontwikkeling.

In de strategische richtsnoeren worden de prioriteiten binnen de assen nader toegespitst. Daaruit spreekt de ambitie het plattelandsbeleid te richten op het bevorderen van een sterke en dynamische agrovoedingssector, de instandhouding van biodiversiteit en van landbouw- en bosbouwssystemen met hoge natuurwaarden, de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en het tegengaan van klimaatverandering en versterking van de leefbaarheid en diversificatie van de plattelandseconomie. Deze hoofddoelen - versterking van de concurrentiekracht, duurzame economische ontwikkeling en een aantrekkelijk woon- en werkklimaat - staan ook centraal in het Nederlandse beleid ten uitvoer van de Lissabonstrategie.

2.2 Het Nederlandse kader

De hoofdlijnen voor het Nederlandse plattelandsbeleid in brede zin zijn door kabinet en Kamer in 2004 vastgesteld in de *Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP)*. Gericht op de toekomst van de land- en tuinbouw heeft de regering het jaar daarop de visienota *Kiezen voor Landbouw* uitgebracht (zie hierboven in paragraaf 1.1). De AVP bevat een brede agenda, zoals de minister van LNV in zijn inleiding op deze nota schrijft: "de vitaliteit van een gebied wordt bepaald door een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, een levendige sociale structuur en een sterke identiteit, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap. Juist vanwege de samenhang tussen die factoren is [de] *Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP)* als een integrale kabinetsnota geschreven." In de AVP worden daarom de verschillende maatschappelijke functies die het platteland vervult – als plek om te wonen, te werken en te recreëren en als 'voorraadkamer' van natuurlijke hulpbronnen – in samenhang benaderd. Naast de AVP is de inbreng van de provincies medebepalend geweest voor de NPS. Zij hebben hun visie op het platteland en plattelandsbeleid en het beleid dat zij voorstaan neergelegd in concrete tekstvoorstellen die als input voor deze NPS hebben gediend.¹⁶

¹⁵ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, artikel 4.

¹⁶ Het Nederlandse plattelandsbeleid beslaat ook andere beleidsaspecten dan waar de Plattelandverordening op ziet. Deze terreinen, zoals landinrichting ten behoeve van niet-agrarische doelen, bepaalde Natura 2000-doelen, recreatie en veel sociaal-economische doelen, vallen vanzelfsprekend buiten de POP-programmering. De programmering zal in overeenstemming zijn met de communautaire én nationale prioriteiten en aanvullend zijn op ander EU-beleid, in het bijzonder het

2.3 De prioriteiten in POP-2

Een vitaal platteland kan niet zonder een vitale landbouw. Voor de Nederlandse land- en tuinbouw liggen grote uitdagingen in het verschiet, waarbij het belang van een levenskrachtige, duurzaam werkende agrarische sector voorop staat. De landbouw levert een belangrijke bijdrage aan de economie en vervult een cruciale rol als beheerder van het landschap. In die zin levert het Nederlandse agrocluster als geheel een belangrijke bijdrage aan het verwezenlijken van de Lissabonstrategie. Boeren zullen in het nieuwe Nederlandse POP de belangrijkste begunstigen zijn van de maatregelen. De ontwikkeling van het ondernemerschap staat in het POP centraal. Dit geldt voor de maatregelen bedoeld voor het versterken van de concurrentiekracht, maar evenzogoed voor de maatregelen gericht op het beheer van natuur en landschap en diversificatie van de regionale economie.

Centraal in het Nederlandse POP zal staan een integrale (agrarische) transformatieopgave. Innovatieve en structuurversterkende maatregelen zullen daarbij zoveel mogelijk hand in hand gaan met de belangrijke opgaven om de milieudruk vanuit de land- en tuinbouw verder te verminderen en te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de Kaderrichtlijn Water. Het spreekt vanzelf dat alleen duurzame ontwikkeling toekomstbestendig is.

Nederland streeft naar een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap enerzijds en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden anderzijds.

De Plattelandsverordening biedt de Europese lidstaten een goed doordacht, werkbaar en compleet pakket aan maatregelen. Niet alle maatregelen zijn daarbij relevant voor alle lidstaten. Zo is Nederland, anders dan bijvoorbeeld Duitsland, geen bosbouwland bij uitstek. Waar Nederland investeert in bos, gaat het vaak om natuur en recreatie. Ook heeft Nederland geen specifiek vestigingsbeleid voor nieuwe, jonge agrarische ondernemers, omdat geheel Nederland al agrarisch wordt gebruikt en er op veel plaatsen noodzaak is tot schaalvergroting. Wel sluit de Nederlandse behoefte aan bij delen van elk van de assen. Voor de feitelijke realisatie van de achterliggende ambities van de maatregelen heeft Nederland een veelvoud van de middelen nodig dan de EU kan cofinancieren.

In de lidstaat Nederland, waar het platteland een hoog peri-urbaan karakter heeft, moet daarbij de balans behouden en waar nodig gevonden worden tussen open gebieden, agrarische activiteiten en stedelijke activiteiten en structuren. De opgave bestaat eruit oplossingen te vinden die bijdragen aan het herstel en behoud van het evenwicht tussen stad en platteland. Of, zoals de SER het formuleert: het nieuwe POP zal gericht moeten zijn op het agrocluster en op de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van het platteland. Daarbij gaat het vooral om diversificatie van de plattelandseconomie en van de werkgelegenheid door het ontwikkelen van nieuwe vormen van maatschappelijk gewenste dienstverlening. De sleutel ligt bij vernieuwend ondernemerschap, betrokken burgerschap en initiatieven van onderop.

Om te kunnen blijven innoveren moeten (plattelands)ondernemers over een hoog kennisniveau beschikken, waarbij het van wezenlijk belang is dat ze van elkaar kunnen leren en makkelijk toegang hebben tot aanwezige kennis bij instellingen en instituties. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, staat de Nederlandse land- en tuinbouw voor de belangrijke opgave om de milieudruk verder te verminderen. Innovatieve en structuurversterkende maatregelen onder met name as 1 en as 2 zullen waar mogelijk hieraan bijdragen. Onder de verschillende assen zullen de wateropgaven waar mogelijk meekoppelen met de andere doelen en maatregelen. Dat is bij uitstek mogelijk rond integrale landinrichtingsprojecten (as 1) en agrarisch natuurbeheer (as 2), waarbij verdroging nadrukkelijk een thema is.

De bosbouw is in Nederland economisch gezien een kleine sector, hoewel bossen 14,3% van de oppervlakte van Nederland bedekken (ruim 480.000 ha in 2000). Bossen spelen echter een belangrijke rol bij het vitaal houden van het landelijk gebied. Het beleid is er op gericht het bos zo veel mogelijk functies te laten vervullen. Belangrijke bosfuncties zijn het behoud en ontwikkeling van de

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het cohesiebeleid, het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het beleid voor de financiering van Natura 2000 gebieden.

kwaliteit van natuur en milieu (zie paragraaf 3.2). In het dichtbevolkte Nederland is ook de recreatiefunctie van groot belang. Tenslotte is het streven de houtproductiefunctie van het bos zo goed mogelijk te benutten. Betere samenwerking tussen houtproducenten, verwerkers en derden in de keten en het verhogen van de toegevoegde waarde van bosproducten, moet hieraan bijdragen.

De doelen die Nederland met behulp van het POP wil realiseren zijn:

- het ondernemerschap en in het bijzonder het innovatief vermogen van het agrocluster versterken (as 1);
- het beter voldoen aan maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, waterbeheer, voedselkwaliteit, diergezondheid en dierenwelzijn (as 1);
- het verbeteren van de fysieke omstandigheden waarin het agrarisch bedrijfsleven moet opereren (as 1);
- de kwaliteit en producten en productieprocessen vergroten, in het bijzonder door versterking van de keten (as 1);
- duurzaam beheer van Natura 2000-gebieden en versterking van de biodiversiteit, met name door agrarische bedrijven (as 2);
- behoud en versterking van waardevolle cultuurlandschappen, met name in de Nationale Landschappen (as 2);
- bosuitbreiding op landbouwgronden en duurzaam, multifunctioneel beheer van (productie)bos (as 2);
- herstel van watersystemen gericht op economisch en ecologisch duurzaam peilbeheer, een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en het tegengaan van vedroging van natuur- en landbouwgrond (as 2);
- verbreding van de agrarische bedrijfsvoering (as 3);
- versterking van micro-ondernemingen op het platteland (as 3);
- vergroten van de toegankelijkheid van het platteland en bevorderen van het plattelandstoerisme (as 3);
- verbetering van het bestuur en de mobilisatie van het reeds in de plattelandsgebieden aanwezige ontwikkelingspotentieel (as 4).

Om deze doelen te realiseren zet Nederland gericht het in bijlage 4 genoemde pakket maatregelen in.

Zoals uit de analyse is gebleken, is er niet één bepaalde prioriteit die er voor het Nederlandse plattelandsbeleid uitspringt. Globaal wil Nederland 30% van het POP-budget inzetten voor maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw (as 1), 30% voor beheer van natuur en landschap (as 2) en 40% gecombineerd voor diversificatie platteland (as 3) en de Leader aanpak (as 4), waarbij er overigens ruimte zal zijn om ook maatregelen onder de assen 1 en 2 ten uitvoer te brengen via Leader. Voor de inzet van de middelen onder as 3 krijgen de provincies de ruimte om in brede zin de ambities uit hun provinciale MJP's op het punt van de sociaal economische vitalisering te realiseren, voor zover passend binnen de Plattelandsverordening.

Zoals bekend heeft Nederland ten tijde van de onderhandelingen over de nieuwe EU-Plattelandsverordening bepleit dat de nieuwe bepalingen voldoende ruimte bieden voor de uitvoering van integrale plattelandsprojecten. Deze wens komt voort uit de omstandigheid dat in de Nederlandse context van een 'druk platteland' met een zeer hoge bevolkingsdichtheid, een sterk concurrerende internationaal georiënteerde landbouw met een intensieve productie en een grote verwevenheid van verschillende functies (landbouw, natuur, recreatie, water) op het platteland, de problemen en oplossingen vaak gezocht moeten worden in combinaties van factoren. Problemen op het platteland moeten daarom vaak integraal worden benaderd, dat wil zeggen: rekening houdend met verschillende aspecten die tegelijkertijd van belang zijn. Projecten of maatregelen die worden ingezet om deze problemen op te lossen moeten daarom vaak ook tegelijkertijd met deze verschillende factoren rekening houden en zullen moeten voldoen aan de structuur en voorwaarden van de afzonderlijke van toepassing zijnde maatregelen in de Europese plattelandsverordening.

Concrete, succesvolle voorbeelden hebben zich in de afgelopen programmaperiode voorgedaan op het gebied van integrale waterprojecten en gebiedsgerichte landinrichtingsprojecten. Vaak is daarbij sprake geweest van samenhang tussen enerzijds versterking van de concurrentiekracht van de landbouw (door bijvoorbeeld optimalisering van kavelstructuur en waterlopen) terwijl tegelijkertijd ook voor natuur, landschap, recreatie en andere functies verbeteringen zijn gerealiseerd. Nederland wil in de nieuwe programmaperiode ook sterk inzetten op dergelijke integrale praktijken en ziet hiervoor ook

steun in de EU-Plattelandsverordening en de Europese richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling. Met nadruk wordt daarbij gesteld dat deze aanpak zich niet beperkt tot de maatregelen onder as 4, maar ook in de andere assen (en zeker in as 3) van groot belang kan zijn.

Of de in deze strategie en het POP gestelde doelen gerealiseerd zullen worden is van veel meer factoren afhankelijk dan van financiële steun vanuit het POP. Dit geldt in versterkte mate nu het budget dat vanuit Europa voor cofinanciering van het Nederlandse plattelandsbeleid beschikbaar komt de komende jaren naar beneden is bijgesteld. Via het ILG wordt in de periode 2007-2013 meer dan 3 miljard euro aan nationale middelen ingezet voor gebiedsgericht beleid, daar komt nog provinciaal geld bij en nationaal budget dat buiten het ILG om wordt besteed. De invloed van andere factoren dan subsidieverlening door de overheid is vaak veel groter op het uiteindelijke presteren van individuele bedrijven, van sectoren in de landbouw en van de landbouw als geheel. De werking van de markt, tijdig inspelen op wensen van (potentiële) afnemers, het aanpassen en toepassen van technologieën en technieken, ontwikkelingen in de samenleving en de fysieke omgeving, veranderende (publieke dan wel private) normen en standaarden hebben allemaal invloed op de concurrentiepositie van bedrijven in de agrosector.

Voor het behalen van natuur- en milieudoelen en versterking van de plattelandseconomie in bredere zin geldt vanzelfsprekend evenzeer dat financiële impulsen slechts één van de bepalende factoren zijn. Ook de omvang van de beschikbare middelen voor ondersteuning door de overheid is van belang voor de uiteindelijke effecten. Nederland is in deze strategie dan ook terughoudend als het gaat om het noemen van concrete doelen.

Dit neemt niet weg de financieringsmogelijkheden uit POP2 als aanjaaginstrument voor verandering en vernieuwing kunnen dienen. Bovendien maakt een Europese bijdrage het mogelijk om de schaal of de kwaliteit van initiatieven en projecten te verbeteren: met meer geld is meer mogelijk. Europese cofinanciering is soms ook de factor die extra nationale middelen 'losmaakt', zoals bij landinrichting het geval is. In hoofdstuk 3 wordt dit alles per as nader uitgewerkt. Tenslotte geeft het EU Plattelandsbeleid richting en sturing aan het nationaal beleid en geeft de EU-betrokkenheid nieuw vertrouwen aan de actoren van het platteland.

Hoofdstuk 3

Strategie per as met gekwantificeerde doelen en indicatoren

In dit hoofdstuk wordt de inzet van Nederland per as op hoofdlijnen weergegeven, zoals deze voortvloeit uit de keuzen die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd. Telkens wordt daarbij het betreffende richtsnoer uit de EU-Plattelandsstrategie vermeld dat specifiek op deze as ("zwaartepunt") van toepassing is.

3.1 Verbetering concurrentiekracht

Richtsnoer

De landbouw-, bosbouw- en voedselverwerkingssector in Europa beschikt over een groot potentieel om nog meer kwaliteitsproducten en producten met een meerwaarde te produceren die tegemoet komen aan de gediversifieerde en toenemende vraag op de Europese en de wereldmarkt.

De middelen voor **zwaartepunt 1** zijn bestemd voor de bevordering van een sterke en dynamische Europese agrovoedingssector en zullen daarom met name gaan naar prioriteiten als kennisoverdracht, modernisering, innovatie en kwaliteit in de voedselketen en prioritaire sectoren voor investeringen in fysiek en menselijk kapitaal.

Opgaven voor de Nederlandse landbouw en voedselsector¹⁷

In de beleidsnota *Kiezen voor landbouw* heeft de Nederlandse overheid de belangrijkste opgaven geschetst voor de Nederlandse agrarische sector voor de komende jaren^{18, 19}. Ten algemene zullen veel agrarische bedrijven zich moeten aanpassen aan veranderingen in de markt in en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en zullen zij daarop moeten inspelen. Met het POP wil Nederland bedrijven uit het agrocluster ondersteunen bij het verbeteren van hun bedrijfsvoering, productiewijzen en producten om zo te kunnen inspelen op de veranderingen die op hen afkomen en hun concurrentiepositie te behouden en versterken.

De voortgaande schaalvergroting in zowat alle sectoren van de land- en tuinbouw brengt de noodzaak van herstructurering van bedrijven maar ook van hun fysieke omgeving met zich mee, met alle kosten van dien: het aanpassen van de bedrijfsstructuur, herziening kavelstructuur, zorgen voor toegankelijkheid van kavels en dergelijke. In het *MJP2 Agenda Vitaal Platteland* worden de opgaven voor wat betreft de ruimtelijke structuur voor de Nederlandse landbouw meer uitvoering geschetst²⁰. Factor van belang daarbij is de hoge bevolkingsdruk in combinatie met de veelheid aan functies die het Nederlandse platteland vervult, wat grond tot een schaarse en daarmee dure productiefactor maakt.

Belangrijk is dat bedrijven daarbij voldoen aan de maatschappelijke randvoorwaarden (normstelling voor producten en productieprocessen) die gesteld worden op het gebied van

- milieu: luchtkwaliteit, waterkwaliteit, bodemkwaliteit, stof-, geluid-, geur- en lichthinder, en tegengaan klimaatverandering,
- waterbeheer,
- voedselkwaliteit,
- gezondheid van dier en plant en
- dierenwelzijn.

¹⁷ Onder as 1 speelt bosbouw een ondergeschikte rol, vanwege de geringe economische betekenis van bosbouw in Nederland.

¹⁸ *Kiezen voor Landbouw*, p. 67 e.v. De inhoud van deze paragraaf is in belangrijke mate aan deze nota ontleend.

¹⁹ Zie ook *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*, hoofdstuk 3, voor de onderbouwing van de informatie hierna.

²⁰ Zie: MJP2, Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 'Samen Werken', (versie ministerraad 17-02-2006), p. 32 en 33, en tabel 2: landbouw.

Een voortdurende focus op kennis en innovatie is een voorwaarde om de steeds nieuwe en veranderende uitdagingen aan te kunnen en bedreigingen om te zetten in kansen. Voorbeelden hiervan zijn de veranderingen in het GLB en nieuwe vormen van energievoorziening gelet op de klimaatproblematiek.

De meeste van genoemde wensen en eisen leiden tot harmonisering van de concurrentievoorwaarden in Europa (de EU-regels gelden immers voor alle lidstaten), maar brengen ook kosten met zich mee die per lidstaat en bedrijf uiteen kunnen lopen. De omstandigheden (een groot aantal functies in een klein gebied, relatief intensieve landbouw met veel intensieve veehouderijbedrijven en veel glastuinbouw) dwingen Nederlandse bedrijven in het algemeen veel tot hoge kosten als gevolg van normen op het gebied van bijvoorbeeld waterkwaliteit en gewasbescherming.

In paragraaf 1.2 is al geconstateerd dat de milieubelasting vanuit de land- en tuinbouw de afgelopen jaren kleiner is geworden, maar dat deze nog steeds relatief hoog is. In de komende jaren zullen de emissies van stikstof en fosfaat naar bodem en water (met name uit het gebruik van dierlijke mest en kunstmest) verder moeten worden teruggedrongen om te kunnen voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. In het kader van het POP zullen (specifieke groepen van) landbouwers die te maken gaan krijgen met aangescherpte normen voortvloeiend uit de implementatie van de Nitraatrichtlijn met belangrijke effecten op de normale exploitatiekosten van het bedrijf, ondersteund kunnen worden bij het voldoen aan die normen.

Bij de *mid term review* zullen de mogelijkheden worden verkend die het POP biedt om de doelen uit de Kaderrichtlijn Water te helpen realiseren. Het moment hiervoor zal na 2009 zijn, wanneer de doelen en maatregelen voor Nederland die volgen uit de KRW bekend zijn. Om te kunnen voldoen aan doelen en normen op het gebied van luchtkwaliteit (NEC-richtlijn) en natuurkwaliteit (Vogel- en Habitatrichtlijnen en CO₂-emissiereductie) zullen ook de emissies van ammoniak, fijn stof en broeikasgassen verder moeten worden gereduceerd. De belasting door chemische gewasbeschermingsmiddelen moet in Nederland in 2010 met 95% zijn afgenomen ten opzichte van 1998.

In bijlage 1 zijn de opgaven waar de Nederlandse land- en tuinbouw voor staat nader uitgewerkt voor de verschillende deelsectoren. Hoewel de Nederlandse land- en tuinbouw voor een aantal grote opgaven staat, verkeert de sector, zoals in paragraaf 1.1 betoogd, op veel fronten in een goede uitgangspositie om die opgaven aan te pakken.

Ondernemerschap en innovatie

Centraal in het Nederlandse landbouwbeleid staat dat het ondernemers in de agrarische sector zijn die de toekomst van hun bedrijf bepalen. Afhankelijk van hun capaciteiten, de sector waarin ze werkzaam zijn en de regio waar hun bedrijf gelegen is, zullen zij keuzes maken over hoe om te gaan met de wensen en eisen van de markt en de samenleving. De overheid wil ondernemers ondersteunen en faciliteren bij het maken en implementeren van hun keuzes. 'Ondernemerschap' is derhalve een cruciaal begrip.

Succesvolle ondernemers maken keuzen met het oog op een goede positie van hun product in de markt, op basis van

- een visie op wat de ondernemer wil met het bedrijf,
- het kennen van eigen sterkten en zwakten (incl. vakmanschap en managementvaardigheden) en
- gevoel voor en kennis van wat er in de buitenwereld gebeurt en gaat gebeuren.

In *Kiezen voor landbouw* is aangegeven dat Nederland innovatie als belangrijkste succesfactor ziet voor een sterke economie en dus ook voor een concurrerend agrocluster. De succesvolle samenwerking van onderzoek, voorlichting en onderwijs is één van de redenen dat Nederland is uitgegroeid tot een mondiale grootmacht in productie, verwerking, logistiek en handel van agrarische producten. Dit blijft een belangrijke sleutel voor succes in de toekomst. Daarbij dient een vorm te worden gevonden die enerzijds gericht is op het versterken en ondersteunen van het ondernemerschap en anderzijds op het genereren van kennis die antwoorden geeft op de uitdagingen van de toekomst. Nederland geeft hiermee juist ook in de agrosector invulling aan de Lissabon-agenda: alleen door in de volle breedte binnen het agrocluster in te zetten op innovatie kan de Nederlandse landbouw blijven concurreren op de Europese- en wereldmarkt en optimaal blijven voldoen aan maatschappelijke eisen en wensen.

Innovatie heeft vele gezichten. Het kan gaan om bijvoorbeeld nieuwe vormen van samenwerking, nieuwe managementinzichten en de verspreiding daarvan, (ontwikkeling van) nieuwe producten, vernieuwingen in het productieproces op bedrijven, introductie en verspreiden van nieuwe technologieën en technieken op bedrijven. Technologische ontwikkelingen kunnen hierbij een belangrijke bijdrage leveren aan bijvoorbeeld proces- en productinnovaties.²¹ ICT krijgt in het Nederlandse POP geen bijzondere aandacht, hoewel investeringen in en verdere ontwikkeling van ICT-toepassingen (met name ook als het gaat om integratie en standaardisatie van systemen) belangrijke vernieuwingen kunnen opleveren (en ook ondersteund kunnen worden vanuit het POP). Gegeven echter het hoge niveau van beschikbaarheid van ICT op het Nederlandse platteland en in de Nederlandse landbouw is investeringen in ICT-infrastructuur geen onderwerp dat extra aandacht verdient in het POP²².

Maatregelen in het POP

Nederland wil het POP benutten voor het ondersteunen van ondernemerschap en innovatie en zal dat in de eerste plaats doen door maatregelen gericht op het vergroten van inzicht, kennis en kunde van ondernemers en anderen werkzaam in de agrarische sector (inclusief de voedingssector). Nederland wil daarom investeren in innovatie en kennis, via een vernieuwende aanpak waarin samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid, de toegankelijkheid en beschikbaarheid van kennis en vraagsturing in onderzoek centraal staan. Voor innoverend gedrag is het beter benutten van reeds aanwezige kennis elders van wezenlijk belang. Toegang tot kennis, advies en demonstratieprojecten moeten daarom accent krijgen. Nederland wil dat boeren gebruik kunnen maken van (vernieuwend) onderwijs, kennisverspreiding en informatieoverdracht via onder meer lerende netwerken (ondernemers leren van en met elkaar) om zo de kwaliteit van hun ondernemerschap te vergroten.

Maar Nederland wil het POP niet alleen benutten voor het versterken van het menselijke potentieel (i.c. ondernemerschap), maar ook ondernemers ondersteunen bij het vergroten van de kwaliteit van de fysieke outillage van bedrijven en de agrarische sector in het algemeen. Centraal hierbij staat het ontwikkelen en laten doorwerken van innovaties in bedrijven en het ondersteunen van bedrijven bij het aanpassen van het bedrijf (kwaliteit van grond en kavelstructuur, gebouwen en machines) om uitdagingen in en vanuit de markt en samenleving aan te kunnen. Een goede uitrusting van de landbouwsector is een voorwaarde om de producten te maken waar vraag naar is, op een wijze die maatschappelijk gewenst is.

Om die reden wil Nederland via het POP de landbouw ondersteunen bij:

- 'bedrijfsmodernisering': investeringen in het bedrijf die moeten leiden tot betere economische prestaties, maar ook tot verbeteringen op het terrein van milieu of dierenwelzijn en/of tot betere producten;
- 'verhogen van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten': ondersteunen van investeringen die leiden tot hogere opbrengsten;
- 'verbeteren infrastructuur': de vernieuwing van productiegebieden voor de land- en tuinbouw, waar mogelijk (maar niet alleen) ook in het kader van integrale landinrichting,²³);
- 'samenwerking (in de keten) bij innovatie', aangezien juist door samenwerking bij het ontwikkelen en uitwerken van nieuwe ideeën in de land- en tuinbouw kansen kunnen worden gecreëerd voor het versterken van de concurrentiepositie.

Met deze inzet wil Nederland vanuit het POP2 de realisatie van de doelen van het MJP2 op het gebied van de ruimtelijke structuur van de landbouw helpen realiseren²⁴.

Nederland meent dat zeker in de Nederlandse situatie de kwaliteit van producten en productieprocessen van groot belang is voor de verdere ontwikkeling en het concurrentievermogen

²¹ Zie ook: *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*, 125-129.

²² Zie het SCP-rapport *Thuis op het platteland*, paragraaf 11.4.

²³ Het gaat daarbij vaak (maar niet alleen) om integrale projecten die vanwege hun invalshoek en zwaartepunt (waarschijnlijk) het meest onder as 1 thuis horen. Voor de grondgebonden landbouw is mede door bedrijfsvergroting blijvende inzet op verbetering van de landbouwstructuur van belang door middel van landinrichting. Bij integrale landinrichting gaat het om een combinatie van verkaveling, ontsluiting, waterbeheersing, natuur en landschap, openlucht recreatie en milieu.

²⁴ Zie MJP2, tabel 2.

van de land- en tuinbouw. De Nederlandse landbouw zal zich de komende jaren verder marktgericht en exportgericht moeten ontwikkelen met nadruk op het bovensegment van de Europese (voedsel)markt. Zoals hiervoor is aangegeven, verkeert de Nederlandse land- en tuinbouwsector ten algemene in een gunstige uitgangspositie om dat ook te kunnen. Nederland wil met dit POP de Nederlandse agrosector ondersteunen bij het vergroten van de kwaliteit van producten en productieprocessen, door ondersteuning mogelijk te maken voor de maatregelen:

- deelname aan voedselkwaliteitsschema's (bijvoorbeeld biologische landbouw), maar ook nationaal erkende voedselkwaliteitsschema's;
- de promotie en afzetbevordering van de producten uit die schema's (zodat deze producten een betere positie in de markt verwerven);
- het voldoen aan communautaire normen met grote impact op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld op het gebied van milieu.

Jonge ondernemers

Voor de Nederlandse situatie is het effectief om jonge boeren na de bedrijfsovername te ondersteunen. Het ondersteunen van de bedrijfsovername op zich zou ertoe kunnen leiden dat de steun uiteindelijk vooral bij de ouders terecht komt. Daarom lijkt het beter om jonge agrariërs te ondersteunen nadat de bedrijfsovername heeft plaatsgevonden, met name bij investeringen in het bedrijf. Veelal hebben jonge agrariërs dan zelf immers weinig mogelijkheden om te investeren, omdat zij vanwege de schuldenlast die is ontstaan door de bedrijfsovername weinig mogelijkheden hebben om extra geld te lenen.

Daar komt bij dat de inkomenssituatie op de agrarische bedrijven de afgelopen periode in het algemeen slechter is geworden. In verschillende sectoren zijn er nauwelijks groeimogelijkheden als gevolg van productiebeperkingen en de marge tussen opbrengsten en kosten wordt kleiner doordat kosten sterker stijgen dan de opbrengsten. Verder wordt de opbrengstenstijging beperkt door de sterker wordende internationale concurrentie als gevolg van toenemende vrijmaking van de handel. Ook stijgen de kosten door de toenemende eisen die de samenleving aan de landbouw stelt, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid, natuur en milieu, dierenwelzijn.

Zo blijft er op de bedrijven weinig ruimte om uit de bedrijfsopbrengsten middelen vrij te maken om te investeren in vernieuwing. Innovaties zijn evenwel noodzakelijk om de doeltreffendheid van de bedrijven te verbeteren en te voldoen aan de steeds hogere eisen die aan de bedrijven worden gesteld. Voor jonge landbouwers die pas een bedrijf hebben overgenomen, is de ongunstige inkomensontwikkeling extra klemmend. Toch is het juist voor hen die aan het begin van hun loopbaan staan van groot belang te investeren om het bedrijf ook in de toekomst levensvatbaar te houden.

Tegen deze achtergrond wil Nederland bij het toepassen van maatregelen onder as 1 van het POP voorrang kunnen verlenen aan jonge ondernemers die zich als zelfstandig bedrijfshoofd hebben gevestigd. Evenals in de huidige POP-periode lijkt dit het meeste voor de hand te liggen bij het eventueel toepassen van de maatregel bedrijfsmodernisering.

Doelen, monitoring en financiële verdeling

Met de hiervoor geschetste inzet wil Nederland bereiken dat ondernemers in de land- en tuinbouw beter in staat zijn om daadwerkelijk te ondernemen en de concurrentie met anderen op de Europese- en wereldmarkt aan te kunnen. Dat zal uiteindelijk moeten leiden tot een betere concurrentiepositie van de agrosector in zijn geheel, waarbij tevens beter voldaan wordt aan maatschappelijke wensen en eisen. De inzet van het POP kan hieraan in veel gevallen overigens niet meer dan een relatief bescheiden bijdrage leveren. Want zoals eerder aangegeven (paragraaf 2.3), de invloed van andere factoren dan subsidieverlening door de overheid is vaak veel groter op het uiteindelijke presteren van individuele bedrijven, van sectoren in de landbouw en van de landbouw als geheel.

Nederland streeft ernaar om middels het POP (de snelle verspreiding van) innovaties in de agrosector te steunen om zo bedrijven hun productiewijzen en producten te helpen vernieuwen. De Nederlandse overheid wil dan ook op de resultaten die op dit punt behaald worden afgerekend worden: heeft de inzet van het POP geleid tot (een snellere verspreiding van) innovaties in het landbouwbedrijfsleven, doordat:

- het menselijke potentieel daadwerkelijk is toegenomen;
- de kwaliteit van het fysieke productiepotentieel is toegenomen;
- de kwaliteit van producten en productieprocessen is toegenomen?

Nederland verwacht dat begunstigden op de doelen waarvoor zij vanuit POP steun hebben ontvangen substantieel beter zullen presteren dan vergelijkbare niet-begunstigden.

Nederland wil dit monitoren en toetsen aan de hand van beschikbare standaard informatie over de sociaal-economische ontwikkelingen in de land- en tuinbouw als geheel en informatie over begunstigden van steun in het kader van POP, conform de communautaire voorschriften. Daarnaast zal Nederland ook gebruik maken van oordelen van begunstigden over de effecten van de steunverlening voor bepaalde maatregelen. Immers, ondernemers zelf zijn vaak het beste in staat te beoordelen of een maatregel positief effect heeft gehad.

In de verdere uitwerking van de as en de te gebruiken maatregelen in het programmadocument kan Nederland besluiten om binnen de maatregelen nadere prioriteiten te leggen naar sector, doelgroep (jongeren bijvoorbeeld), doel of geografisch gebied. Zo zou er rekening mee kunnen worden gehouden dat in sommige sectoren extra behoefte bestaat aan ondersteuning bij verdere bedrijfsontwikkeling omdat deze meer dan andere sectoren te maken hebben met wijzigingen in het GLB. Ook is het denkbaar te differentiëren naar doel, bijvoorbeeld door voorrang te verlenen aan aanvragen die het meeste bijdragen aan bereiken van bepaalde doelen op het gebied van milieu, gezondheid, dierenwelzijn etc. of die het beste bijdragen aan innovaties. Onderscheid naar geografisch gebied kan zinvol zijn waar een bepaalde maatregel het meeste kosteneffectief is. Welke precieze selectiemethoden en –criteria zullen worden gebruikt, zal op hoofdlijnen in het POP worden beschreven en afhankelijk van geconstateerde problemen en prioriteiten bij de implementatie van het POP (middels de juridische uitvoeringsregeling) worden vastgesteld.

Nederland verwacht in het POP 2007-2013 grofweg te komen tot de volgende procentuele verdeling binnen as 1:

- versterken menselijk potentieel	15%
- versterken fysieke potentieel	70%
- verhogen kwaliteit	15%

Het gaat hier uitdrukkelijk om een verwachting. De reden voor de relatief hoge financiële inzet op het versterken van het fysieke potentieel is dat het hierbij gaat om maatregelen die relatief duur zijn. Investerings in grond, gebouwen en machines brengen hoge kosten met zich mee, met als gevolg dat ook relatief grote bedragen gemoeid zijn met stimulering van deze maatregelen.

De nationale cofinanciering zal in hoofdzaak geschieden door inzet vanuit de Nederlandse rijksoverheid, aangevuld door middelen van de provincies (afhankelijk van precieze doelen en maatregelen, te kiezen en uit te werken in het programmadocument) en mogelijk ook waterschappen en productschappen.

Naar verwachting zullen vanuit het POP 2000-2006 een beperkt aantal verplichtingen doorlopen in as1 van POP2. Het gaat dan verplichtingen op de terreinen opleiding en kennisverspreiding (een bedrag van rond € 0,75 miljoen), bedrijfsmodernisering (een bedrag van rond € 5 miljoen) en nog invullen...²⁵. Het betreft hier verplichtingen die uitstekend aansluiten bij de keuzes voor doelen en maatregelen in het POP 2007-2013. [aanvulling en check]

EU-belang

Meer en langer dan elk ander beleidsterrein is landbouw een uitgesproken 'Europees' beleidsterrein. De ontwikkelingen in de landbouw in de lidstaten van de EU en daarmee ook de ontwikkelingen op het Europese platteland zijn sterk beïnvloed door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Met de herziening van het GLB is het van belang dat de EU laat zien dat de EU ook bijdraagt aan het opvangen en verwerken van die veranderingen, die een belangrijke impact kunnen hebben op grote delen van het landbouwbedrijfsleven. Juist omdat er sprake is van een uitgesproken Europees beleidsterrein is het daarbij ook van belang dat dit gebeurt op basis van een gemeenschappelijk kader, om te voorkomen dat de lidstaten te verschillend zouden omgaan met de veranderingen, waardoor dit tot onrechtvaardige verschillen tussen bedrijven zou leiden. Tegelijkertijd is het van belang om maatwerk te kunnen leveren.

²⁵ Opsomming is nog niet compleet. Check!

3.2 Verbetering van natuur, milieu en landschap door landbeheer

Richtsnoer

Met het oog op de bescherming en verbetering van de natuurlijke hulpbronnen en het rurale landschap in de EU moeten de voor **zwaartepunt 2** uitgetrokken middelen worden ingezet voor drie communautaire prioriteiten: biodiversiteit en de instandhouding van landbouw- en bosbouwsystemen met een hoge natuurwaarde en van traditionele agrarische landschappen, water en klimaatverandering.

De maatregelen in het kader van zwaartepunt 2 moeten tot doel hebben deze milieudoelstellingen op elkaar af te stemmen, en moeten een bijdrage vormen tot de tenuitvoerlegging van het Natura 2000-netwerk in de daarin aangewezen landbouw- en bosbouwgebieden, tot de in Göteborg aangegeven verbintenis om de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 een halt toe te roepen, tot de doelstellingen van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid en tot de doelstellingen van het protocol van Kyoto inzake het afremmen van de klimaatverandering.

De realisatie en het duurzaam beheer van Natura 2000-gebieden, in Nederland ingebed in de EHS, en het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 zijn kerndoelstellingen van het natuurbeleid. De Natura 2000-gebieden beslaan in Nederland een oppervlakte van circa 1.120.000 ha. Daarvan heeft ca 5% een agrarische functie. Het gaat daarbij met name om grasland dat is aangewezen als voedselgebied voor ganzen, zwanen en smienten. Om met aankoop, inrichting en beheer van natuurgebieden de gestelde doelen te kunnen bereiken, dienen ook de vereiste milieu- en watercondities te worden gerealiseerd. Welke dat zijn, is afhankelijk van de in dat specifieke gebied gewenste natuurdoelen, de eigenschappen van het bodem- en watersysteem ter plaatse en de aard en functies in en rond het gebied. Om de gewenste natuurdoelen te halen zullen beheerplannen worden opgesteld. Daar waar boeren de beheerders zijn in Natura 2000-gebieden, worden ze gestimuleerd om op een natuurvriendelijke wijze landbouw te bedrijven. Via de agromilieumaatregelen uit het plattelandsprogramma kunnen agrariërs en eventuele andere begunstigden bijdragen aan het behalen van de gestelde natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden en in andere gebieden met een hoge natuurwaarde.

Daarnaast kan het nodig zijn om agrariërs te betalen voor het voldoen aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan de Natura 2000-gebieden. Welke eisen dat zijn zal in de loop van de uitvoeringsperiode van het POP duidelijk worden, bij het opstellen van de beheerplannen. Het kan bijvoorbeeld gaan om verplichte maatregelen in het kader van vernatting van landbouwgrond. Wanneer meer zicht is ontstaan op de te nemen maatregelen in de Natura 2000-gebieden zal de betreffende maatregel in het POP worden uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de Kaderrichtlijn Water. Omdat maar een beperkt aantal hectares door boeren wordt beheerd, zal de bijdrage van het POP aan het realiseren van de Natura 2000-doelen niet erg groot kunnen zijn.

Nederland heeft na overleg met de Europese Commissie een catalogus groen-blaauwe diensten opgesteld. Deze catalogus heeft tot doel initiatiefnemers en de Commissie duidelijkheid te bieden over de structuur en aanpak van Nederland op het gebied van deze diensten. Door de hantering van de catalogus zullen initiatieven op dit vlak adequaat kunnen worden afgehandeld.

Biodiversiteit is voor een belangrijk deel gekoppeld aan Nederlandse landbouwgebieden, want een groot deel van de bedreigde soorten heeft zijn leefomgeving in de verschillende agrarische cultuurlandschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om weidevogels, wintergasten en specifieke weiden- en akkervegetaties, maar ook om dagvlindersoorten, akkervogels en de fauna en flora van het open water (sloten en poelen). In Nederland broeden veel weidevogelsoorten. Met name voor de grutto heeft Nederland een internationale verantwoordelijkheid, omdat het grootste deel van de populatie in Nederland broedt. Maar ook soorten als de slobbeend, scholekster en Kievit zijn voor hun broedgebied in belangrijke mate op Nederland aangewezen. Medio 2006 wordt het landelijk actieprogramma weidevogels vastgesteld. In dit actieprogramma worden ter behoud van de agrobiodiversiteit - in het

bijzonder die van de weidevogels - voorstellen gedaan ter verhoging van de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer. Op dit moment is nog niet duidelijk of de voorstellen al kunnen worden doorgevoerd voor indiening van het POP-programma 2007-2013. Hier wordt wel op ingezet.

De maatschappelijke vraag naar behoud en versterking van waardevolle cultuurlandschappen in Nederland groeit. Aan deze maatschappelijke wensen kunnen boeren en andere eigenaars en beheerders van landbouwgrond tegemoet komen door agrarisch natuurbeheer en door het aanbieden van groene en blauwe diensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om projecten gericht op aanleg en beheer van een samenhangend netwerk van landschapselementen (houtwallen, knotwilgenrijen, poelen en natuurvriendelijke oevers) gecombineerd met recreatieroutes. Ook het vrijwillig ophogen van het waterpeil ten behoeve van natuurdoelen en een aangepast maaieregime ten behoeve van weidevogels zijn groen-blauwe diensten. Behalve dat dit van betekenis is voor behoud en versterking van waardevolle cultuurlandschappen, levert dit ook een belangrijke bijdrage aan de biodiversiteit. Daarom zet Nederland in op verankering van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer en –herstel in het nieuwe POP, in het bijzonder in de EHS en binnen de Nationale Landschappen.

In bepaalde gebieden is financiering van *Less Favoured Areas* randvoorwaardelijk voor behoud van het landschap en de economische ontwikkeling. In Nederland is in totaal 225.001 hectare landbouwgrond als probleemgebied aangewezen, dit is minder dan de 10% (349.000 ha) van het totale areaal die maximaal als probleemgebied zou mogen worden aangemerkt. Het betreft gebieden met specifieke belemmeringen waar het handhaven van de landbouwactiviteiten, in voorkomend geval onderworpen aan bepaalde bijzondere voorwaarden, noodzakelijk is voor het behoud van milieu, de verzorging van het natuurlijk landschap, hun toeristische bestemming of voor bescherming van kusten.

De volgende gebiedscategorieën zijn in Nederland reeds als probleemgebied aangewezen:

- diepe veenweidegebieden;
- uiterwaarden;
- beekdalen en overstromingsgebieden;
- hellingen;
- kleinschalige (zand)landschappen.

Een voorbeeld van een probleemgebied vormt het veenweidegebied in het Groene Hart en elders in Nederland. Dit is van groot cultuurhistorisch-, landschappelijk- en recreatief belang, waarbij de aanwezigheid van de agrarische sector een voorwaarde voor behoud is. Het agrarisch gebruik tekent het weidelandschap met zijn kenmerkende kavelpatronen. Naast de cultuurhistorische en landschappelijke waarden heeft het veenweidegebied ook een belangrijke 'milieu'-waarde: afbraak ervan leidt namelijk tot emissies van broeikasgassen en emissies van verontreinigende stoffen naar het oppervlaktewater. Daarnaast is voor de bestrijding van het verdrogingsprobleem en voor het behoud van weidevogels een hoog waterpeil in deze gebieden van belang. Met name dit hoge waterpeil vormt in deze gebieden een grote belemmering voor een optimale landbouwbedrijfsvoering. Tot nu toe is in Nederland de probleemgebiedenvergoeding gekoppeld aan het afsluiten van een agromilieuverbintenis. Onder POP-2 wil Nederland de mogelijkheid scheppen om ook los van een agromilieuverbintenis de agrariër een probleemgebiedenvergoeding te geven. Het veenweidegebied is een van die gebieden waar Nederland een losgekoppelde probleemvergoeding noodzakelijk acht.

In aanvulling op de reeds aangewezen gebieden onder POP-1 wil Nederland het aantal als probleemgebied aangewezen hectares uitbreiden. In steeds meer gebieden is het behoud van het karakteristieke landschap een probleem. De landbouw is essentieel voor het behoud van deze landschappen. Maar juist dat karakteristieke landschap zorgt voor belemmeringen in de agrarische bedrijfsvoering. Met name in de EHS en Nationale Landschappen, waar de landschappelijke waardering zo zwaar weegt, kan daarom een probleemgebiedenvergoeding noodzakelijk zijn. Uitbreiding van hectares zal daarom bijvoorbeeld plaatsvinden voor de karakteristieke kleinschalige landschappen, en het Zuid-Limburgs heuvelland. In het programma zullen hiervoor de criteria worden ontwikkeld.

Het is belangrijk ondernemers te ondersteunen bij het voldoen aan de eisen die de samenleving stelt op het gebied van het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Onder as 2 zullen maatregelen worden ingezet om te bevorderen dat met aangegane verbintenissen concrete bovenwettelijke

prestaties worden geleverd. De toepassing van cross-compliance in het kader van de directe betalingen is vooral gericht op het bevorderen van een *EU-level playing field* voor het verkrijgen van inkomenssteun. Nederland heeft evenwel voor een aantal terreinen van randvoorwaarden verdergaande eisen opgenomen in de nationale wet- en regelgeving. In het kader van de landbouwmilieumaatregelen zal Nederland de nationale norm hanteren als basis voor de berekeningsgrondslag voor vergoedingen. Het gaat dan om thema's als mest, verzuring, gewasbescherming, duurzaam bodemgebruik, energie en het opheffen van verdroging.

Concrete maatregelen en investeringen richten zich op het behoud en gebruik van agrobiodiversiteit bijvoorbeeld gericht op natuurlijke ziekte- en plaagregulatie, op het sluiten van minerale kringlopen, bijvoorbeeld middels co-vergisting, op het tegengaan van verzurende emissies (ammoniak) vanuit landbouwbedrijven, en op het opheffen van verdroging van natuurgebieden bijvoorbeeld door hydrologische maatregelen in combinatie met een extensivering van de landbouw. Voor wat betreft duurzaam bodemgebruik moeten investeringen en beheersmaatregelen worden genomen gericht op het tegengaan van bodemdaling en structuurverlies alsook het behoud en het bevorderen van bodemvruchtbaarheid. Wat betreft as 2 gaat het hier om zowel agromilieuverbintenissen als om niet-productieve investering gericht op het bereiken van milieu-, water- en natuur- en landschapsdoelstellingen. De opgaven die volgen uit de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water zullen meekoppelen met de maatregelen onder de verschillende assen. Inzet is om het aandeel water in POP2 minimaal te handhaven op het huidige niveau. Van belang hierbij is dat agromilieubetalingen krachtens de verordening ook aan anderen dan grondbeheerders kunnen worden verleend.

Bos is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse natuur. Circa 50% van de Ecologische Hoofdstructuur bestaat uit bos. Het Nederlandse bosbeleid is geïntegreerd in het Nederlandse natuurbeleid, dat is vastgelegd in de Nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Voorop staat daarin het duurzaam beheren van bossen. Bossen vervullen in Nederland meer functies tegelijk: recreatie, houtproductie, natuur, landschap en milieu. Voor de stedelijke samenleving biedt het bos alle ruimte voor ontspanning en rust en bovendien is het een bron van schone lucht en schoon water. Om bossen duurzaam te kunnen beheren moeten economische activiteiten ook mogelijk zijn, zoals het oogsten van hout. In *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* komt dit tot uitdrukking in het streven condities te waarborgen die houtoogst mogelijk maken in tenminste 70% van het Nederlandse bosareaal in 2020. Als uitgangspunt geldt hierbij dat het gemiddelde oogstniveau uit de periode 1995-1999 gehandhaafd kan worden.

Bosuitbreiding kan een bijdrage leveren aan CO₂-vastlegging. Nieuwe bossen dragen als vernieuwbare energiebron bij aan duurzame energie. Nu al worden de energiecentrales van Cuijk en Lelystad in belangrijke mate gestookt op inlands hout en wordt geëxperimenteerd met de productie van ethanol met als grondstof hout. Bossen vangen fijn stof en dragen bij aan schone lucht, vormen een hydrologisch buffer, waardoor pieken in de waterafvoer afgezwakt worden, en kunnen bijdragen aan de versterking van het landschap, de natuur en de biodiversiteit.

Communicatie is een belangrijk middel om het Nederlandse bosbeleid te implementeren. Want kennis zorgt voor draagvlak, maar ook is het belangrijk de kennis van boseigenaren over nieuwe beheersmethoden te vergroten. Dit gebeurt door middel van onderzoek, subsidie van beheer, steun aan de Unie van Bosgroepen (samenwerkingsverbanden van boseigenaren) en aanleg van bos rondom steden (GIOS).

Het bereiken van de doelstellingen voor de EU-bossenstrategie wordt vanuit het POP ondersteund door steun aan eerste bebossing van landbouwgrond en voorts vooral langs andere sporen uitgewerkt. De nadruk onder as 2 zal daarom liggen op onderafdeling 1: maatregelen om een duurzaam gebruik van landbouwgrond te bevorderen. Dit past ook binnen de belangrijkste uitdaging die de Nederlandse regering in de visie *Kiezen voor Landbouw* noemt: het werken aan nieuwe concepten in de agrarische sector, waarbij zowel aan fysieke producten als aan groene diensten en andere vormen van verbrede landbouw moet worden gedacht, de noodzaak om de milieudruk vanuit de landbouw verder te beperken en het in stand houden van een maatschappelijk hoog gewaardeerd cultuurlandschap.

De nationale financiering van as 2 wordt ingevuld door de ministeries van LNV, VROM en V&W en door de provincies. Om de doelen op deze as (biodiversiteit en de instandhouding van

landbouwsystemen met een hoge natuur- en landschappelijke waarde, water en klimaatverandering) te realiseren wordt via POP-2 met name ingezet op de maatregel 'agromilieubetalingen' (ca. 80% van het budget voor as 2).

De totale taakstelling die Nederland daartoe heeft opgesteld voor 2018 is als volgt:

Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS	90.000 ha
Agrarisch natuurbeheer voor nieuwe natuur en in robuuste verbindingen	7.802 ha
Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS/binnen Nationale Landschappen	10.000 ha
Agrarisch natuurbeheer voor weidevogels	10.000 ha
Natuurbraak	1.000 ha
totaal	118.802 hectaren

Daarnaast heeft Nederland een specifieke taakstelling opgesteld voor het realiseren van 80.000 ha ganzenbeheer en tijdelijk 11.000 ha extra ganzenbeheer.

De streefwaarde is om het aantal hectares jaarlijks uit te breiden met ongeveer 4.000. Voor de POP-2 periode wil Nederland met behulp van co-financiering ca. 24.000 ha extra onder agrarisch natuurbeheer brengen. De Europese middelen dragen daarmee in belangrijke mate bij aan continuering en uitbreiding van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Nederland.

Verplichtingen vanuit POP-1

Per 1 januari 2006 is op ongeveer 70.000 hectare een agromilieuverbintenis afgesloten. Het is belangrijk het beheer daarvan te continueren. Zowel overheid als boeren hebben investeringen gedaan in het bereiken van natuur- en milieudoelen op plaatsen waar dat van belang is, en die doelen blijven dan ook onder het nieuwe POP onverminderd van kracht. Voor een deel ligt de continuering van landbouwmilieumaatregelen ook contractueel vast. Dit betekent dat een deel van het budget in de tweede as gekoppeld is aan verplichtingen uit het verleden; de besteding van deze middelen is echter volledig in lijn met de prioriteiten die in deze strategie ten behoeve van POP2 zijn benoemd.

Daarnaast liggen er nog verplichtingen vanuit de Stimuleringsregeling bosuitbreiding op landbouwgrond. In totaal gaat het hier om ca. 5 miljoen. Voor de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden is een budget van € 841.466,- tot en met 2008 reeds verplicht.

3.3 Leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

Richtsnoer

De middelen voor **zwaartepunt 3** moeten ten dienste worden gesteld van de overkoepelende prioriteit werkgelegenheid en groeivoorwaarden te scheppen. De maatregelen in het kader van zwaartepunt 3 moeten vooral tot doel hebben de capaciteitsopbouw, het verwerven van vakkundigheid en de organisatie van de ontwikkeling van lokale strategieën te bevorderen, en moeten ervoor helpen zorgen dat het platteland voor de volgende generaties aantrekkelijk blijft. Wanneer initiatieven ter bevordering van opleiding, voorlichting en ondernemerschap worden genomen, moet aandacht worden besteed aan de specifieke behoeften van vrouwen, jongeren en oudere werknemers.

Uit eerder genoemde studies (LEI, SER, SCP) blijkt dat er, gemiddeld genomen, geen grote verschillen zijn tussen de werkgelegenheid in stedelijke regio's en op het platteland. Dit neemt overigens niet weg dat er tussen landelijke regio's onderling wel verschillen zijn. Maar deze verschillen zijn niet zo groot dat ze aparte programma's rechtvaardigen.

Uit het landelijke beeld van het SCP-rapport blijken geen grote achterstanden voor groepen als vrouwen en jongeren²⁶. Een specifiek werkgelegenheidsbeleid voor het Nederlandse platteland is dan

²⁶ Vrouwen in het landelijk gebied nemen nog steeds in iets mindere mate dan vrouwen in de stad en eveneens iets minder dan mannen deel aan het arbeidsproces. Deze verschillen zijn echter beperkt en zijn in de periode 1992-2003 kleiner geworden. Ook werken vrouwen vaker in deeltijdbanen en is

ook niet noodzakelijk. Wel is een centrale beleidsdoelstelling dat de economische groei in het landelijk gebied wordt gestimuleerd, in overeenstemming met de prioriteit van het Nederlandse beleid om uitvoering te geven aan de doelen van de Lissabonstrategie om het concurrentievermogen van de Nederlandse economie te versterken. Met name maatregelen op het gebied van diversificatie van landbouwbedrijven en het bieden van mogelijkheden voor nieuwe economische dragers in het landelijk gebied bieden extra kansen om de economische potentie van het landelijk gebied uit te bouwen, en geven daarmee mogelijkheden om 'Lissabon' te concretiseren.

Het belang van de landbouwsector als drager van de economie op het platteland is onomstreden. Niettemin neemt de bijdrage van de landbouwsector aan de lokale economie af, reden dat in het plattelandontwikkelingsbeleid onder de derde as lidstaten worden uitgedaagd en aangespoord om de basis van de plattelandseconomie in den brede te versterken. Behalve de verbreding van de economische basis van van de landbouwsector zullen daarom vooral ook kansen in andere bedrijfstakken goed moeten worden benut. Anders dan onder de assen 1 en 2 is de insteek voor de derde as van het POP daarmee met nadruk breder dan alleen gericht op de landbouw.

De kwaliteit en toegankelijkheid van het platteland is in de peri-urbane gebieden een voorname vestigingsfactor. Versterking van het multifunctionele karakter van het platteland – het realiseren van een goede balans van functies - draagt bij aan verbetering van het woon- en werkklimaat in de stad en de leefbaarheid op het platteland. De aanwezigheid van landelijk gebied nabij de stad scheidt daarnaast grote potenties en nieuwe perspectieven voor plattelandsondernemers om te voorzien in medegebruik van het landelijk gebied. Maatregelen onder de derde as zijn bij uitstek geschikt om de stad-landrelatie in peri-urbane zones mede vorm te geven en te versterken. Om een algemene gezonde economische basis voor het platteland te bevorderen is per situatie maatwerk nodig. Omdat niet in elke regio dezelfde 'tekorten' spelen wordt de volle breedte van maatregelen van as 3 benut. Per regio zal een verschillende mix worden toegepast.

De nationale cofinanciering van de derde as zal plaatsvinden door de provincies en andere actoren in de regio's, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties. De meerwaarde van de Europese cofinanciering komt vooral voort uit het gegeven dat de nationale overheid in het kader van de economische ontwikkeling in de eerste plaats inzet op de verdere ontwikkeling van sterke gebieden en voor wat betreft het landelijk gebied op de versterking van de concurrentiepositie van de landbouwsector. Het rijk investeert mede daarom niet of nauwelijks financieel in de derde as. De Europese financiën bieden mogelijkheden om met beperkte middelen relatief grote effecten te bereiken en daarbij een integrale aanpak te stimuleren die zich richt op de samenhang tussen brede plattelandseconomie en leefbaarheid. Daarnaast moet de uitstraling van 'Europese' projecten in gebieden niet worden onderschat. Vanuit de Europese Structuurfondsen zijn voor deze sociaal-economische doelen uit de derde as geen middelen beschikbaar.

Onder de derde as zal Nederland met name inzetten op onderafdeling 1, maatregelen om de plattelandseconomie te diversifiëren, en op onderafdeling 2, maatregelen ter verbetering van de leefkwaliteit op het platteland. Daarnaast zal in zekere mate worden ingezet op onderafdeling 3, opleiding, verwerving van vakkundigheid en dynamisering voor zover het de activiteiten van de eerste twee onderafdelingen ondersteunt; kennis is onontbeerlijk ter ondersteuning van de beleidsambities. Naar verwachting zal de financiële inzet voor onderafdeling 1 bij benadering 50 tot 60% bedragen van de onder de derde as beschikbare middelen, de inzet voor onderafdeling 2 bij benadering 40 tot 50% en voor onderafdeling 3, waarvan één artikel zal worden gebruikt, 0 tot 5% (kosten voor projecten binnen deze onderafdeling zijn relatief laag). Deze zeer voorlopige en vroegtijdige inschatting is gebaseerd op een eerste inschatting van de provincies. Over de werkelijke verdeling zal in de loop van de totale periode duidelijkheid ontstaan.

De samenhang tussen de onderafdelingen blijkt onder meer uit de samenhang tussen rijke natuur en recreatiemogelijkheden. Maar die samenhang uit zich ook in het feit dat een florerend bedrijfsleven een positieve invloed heeft op het cultureel en maatschappelijk leven vanwege bijvoorbeeld sponsoring, de inbreng van kennis en expertise en het vervullen van bestuurlijke functies. Verder kan

hun opleidingsniveau iets lager. In de agrarische sector is het aantal vrouwelijke bedrijfshoofden sinds 1992 verdubbeld. Werkloosheidscijfers voor jongeren in het landelijk gebied zijn, in vergelijking met die van leeftijdsgenoten in de stad, relatief gunstig.

verbreding en daardoor economische versterking van de landbouwsector een positieve invloed hebben op zowel de sociaal-economische situatie als de toeristische aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. Andersom is een aantrekkelijk werk-, woon-, en leefklimaat voorwaardenscheppend voor een gezonde ontwikkeling van de lokale bedrijvigheid; een dergelijk klimaat is daarmee ook voor ondernemers van belang.

Landbouw en midden- en kleinbedrijf (MKB) dragen gezamenlijk de economie in het landelijk gebied. Om dit te stimuleren worden op lokaal of regionaal niveau samenwerkingsverbanden tussen beide sectoren gestimuleerd en ondersteund door het Nationale Netwerk (zie paragraaf 3.4). De mogelijkheden voor diversificatie van landbouwbedrijven, die via dergelijke samenwerking kunnen worden versterkt, liggen bijvoorbeeld in activiteiten als de ondersteuning van zorgbedrijven, dag- en verblijfsrecreatie, energieproductie en voorlichtingsactiviteiten.

Voorwaarde voor de ontwikkeling van nieuwe dragers onder de plattelandseconomie zijn onder andere de verbetering van de kwaliteit van accommodaties en van dienstverlening, het oplossen van (ruimtelijke) knelpunten die de ontwikkeling van dag- en verblijfsrecreatie in de weg zitten en betere ontsluiting van natuur en landschap. Binnen het POP richt ondersteuning zich, conform de voorwaarden in de Plattelandsverordening, op zogenaamde micro-ondernemingen: ondernemingen met maximaal tien werknemers²⁷. Ondernemerschap en innovatie in deze sector (kleinschalige bedrijvigheid, veel één- en tweemansbedrijven) worden gestimuleerd door onder meer hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing en door op andere manieren bedrijvigheid bij plattelandskernen te faciliteren. Ondersteuning van netwerken van ondernemers kan daarbij leiden tot nieuwe vormen van samenwerking in productie en promotie. Ook het stimuleren van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven met als doel nieuwe kennis toegankelijk en toepasbaar te maken, is van belang. Hier speelt het Nationale Netwerk, dat wordt opgericht (zie paragraaf 3.4) als onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsplan, een belangrijke aanjagende en faciliterende rol. ICT-infrastructuur vormt in de Nederlandse situatie geen knelpunt en krijgt daarom geen prioriteit.

De stedelijke bevolking zoekt ruimte voor recreatie en toerisme en voor wonen en werken op het platteland. Nabij de steden zijn vaak te weinig recreatiemogelijkheden en bestaat behoefte aan beter ontsloten natuur en wandel- en fietsmogelijkheden. De mogelijkheden voor recreatie in de meer agrarische gebieden zijn tot nu toe beperkt ontwikkeld. Toch vraagt de markt hiernaar, met name rond de kleine kernen. Innovaties en kennisontwikkeling bij kleine bedrijven gericht op bevordering van het plattelandstoerisme dragen bij aan het versterken van de economische structuur. Verder gaat het concreet bijvoorbeeld om zaken als

- de realisatie van recreatieve infrastructuur zoals fiets-, ruiter- en wandelpaden;
- de aanleg van toeristische voorzieningen zoals picknickbanken en fietsrekken;
- informatieborden en
- aanleg van voorzieningen waar voorlichting kan worden gegeven over landbouw, natuur, bos, water en cultuurhistorie.

De vitaliteit van het platteland wordt mede bepaald door de aanwezigheid van voldoende sociale infrastructuur van goede kwaliteit. Het gaat dan niet alleen om instellingen op sociaal, medisch, cultureel en educatief gebied maar ook om (georganiseerde) vrijwilligersactiviteiten en –initiatieven, van mantelzorg tot toneel. Voor deze activiteiten zijn geschikte accommodaties nodig. Verder is voor de leefbaarheid op het platteland een goed niveau en een goede bereikbaarheid van publieke voorzieningen van belang, in het bijzonder voor specifieke doelgroepen als senioren, jongeren en jonge gezinnen. Concreet wordt ingezet op zaken als de bouw van dorpshuizen, multifunctionele centra, Kulturhusen, de realisatie van woonzorgzones, toegang tot bancaire diensten, diensten op het gebied van toeleiding naar de arbeidsmarkt en de realisatie van culturele en vrijetijdsactiviteiten. Ook initiatieven in het kader van dorpsvernieuwing en –ontwikkeling worden gestimuleerd. Daarbij kan worden gedacht aan de aanleg of verbetering van wegen, verlichting, groen, vergroting van de veiligheid en verruiming van de parkeermogelijkheden.

Zoals het LEI aangeeft is de zorg voor het behoud van de duurzame kwaliteit van het landschap een belangrijk thema. Onder de tweede as van het POP krijgt de zorg voor het landschap als zodanig een

²⁷ Ter vergelijking: het in Nederland gangbare begrip midden- en kleinbedrijf (MKB) dat in deze notitie op een aantal plaatsen wordt genoemd, verwijst naar bedrijven met tussen de 10 en de 200 werknemers (bron: De Duurzaamheidbalans van Noord-Brabant 2001, Telos, Tilburg, 2002).

plaats, de derde as legt de verbindingen met economie en leefbaarheid. Juist ook in Nederland is het landschap van wezenlijk belang voor een hoogwaardig woon-werkklimaat en daarmee voor de economische waarde van een gebied. Ook recreatie en toerisme zijn in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van aanwezige natuur, bos, landschap en cultuur, inclusief het natuurlijk en cultureel erfgoed in het gebied. Het samengaan van deze functies vereist een planmatig beheer van waardevolle natuurgebieden. Natuur, cultuur en recreatie kunnen samen ontwikkeld worden langs waterlopen, in waterwingebieden, in ecologische verbindingzones, maar ook op landgoederen. Het verder benutten van de mogelijkheden van een gebied vraagt om creatieve initiatieven waarbij de inbreng van lokale actoren - die 'hun' gebied goed kennen - onontbeerlijk is. Een goede omgevingskwaliteit, door de overheden te stimuleren, is hierbij een onmisbare randvoorwaarde. Concreet wordt ingezet op bijvoorbeeld herstel van cultureel erfgoed, de aanleg van landschapselementen, en daarnaast op het opstellen van beschermings- en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, heeft Nederland voor diensten gericht op herstel en aanleg van natuur- en landschapselementen een catalogus groen-blauwe diensten opgesteld.

Bovengenoemde prioriteiten sluiten ook aan bij een aantal van de kernacties die worden genoemd in de Europese Strategische Richtsnoeren. Het gaat dan vooral om de bevordering van economische bedrijvigheid (voor Nederland het belangrijkste doel onder de derde as), zowel voor landbouwbedrijven als voor micro-ondernemingen, om een op vernieuwing gerichte integrale aanpak (ook gericht op behoud van voorzieningen) met het oog op het vitaliseren van gebieden en dorpen, om het gebruik van nieuwe kennis, om een verdere ontwikkeling van de toeristische sector en om behoud van het landschap.

Deze prioriteiten sluiten ook aan bij de beschrijving in hoofdstuk 2 van de sociaal-economische problematiek in het landelijk gebied: niet (het ontbreken van) werkgelegenheid is in het landelijk gebied in Nederland het grootste probleem, maar de aandacht moet vooral uitgaan naar de verbondenheid tussen stad en landelijk gebied en de zorg voor behoud van landschapskwaliteit. Verder heeft de verbreding van de landbouwsector in Nederland vergeleken met het EU-15 gemiddelde nog niet zo'n hoge vlucht genomen, extra versterking is op dit vlak welkom. Nieuwe economische dragers en de toeristische sector bieden het landelijk gebied economische impulsen en worden daarom verder gestimuleerd. In samenhang daarmee wordt geïnvesteerd in landschapsbehoud. De stedelijke druk heeft negatieve gevolgen voor sociale cohesie, voorzieningenniveau en landschappelijke kwaliteit. Dit in combinatie met de geneigdheid van jongeren om naar de stad te trekken, maakt het noodzakelijk dat wordt geïnvesteerd in zowel nieuwe economische dragers als in het voorzieningenniveau. Daarbij is in de analyse aangegeven dat de problemen per regio verschillen en dat een aanpak op gebiedsniveau daarom gewenst is.

Concrete maatregelen op basis van het bovenstaande maken gebruik van de in de SWOT benoemde kansen²⁸ en richten zich bijvoorbeeld op vergroting van het aantal agrariërs dat zich bezighoudt met verbredingactiviteiten, op verbetering van recreatieve infrastructuur, op de realisatie van vernieuwende producten door micro-ondernemingen, op verbetering van de infrastructuur in dorpen, op het organiseren van culturele activiteiten, op het behoud van cultureel erfgoed, enzovoort. Het gaat hier nadrukkelijk om een niet-uitputtende lijst van voorbeelden van te bereiken doelen. In het programma zal nader worden geëxpliciteerd welke concrete zaken financieel ondersteund worden. Mede omdat de aanpak op gebiedsniveau zal plaatsvinden is een nadere kwantitatieve aanduiding van te bereiken doelen op dit moment niet mogelijk.

Er zijn geen verplichtingen aangegaan die op voorhand beslag leggen op een deel van de middelen onder de derde as.

3.4 Leader

Richtsnoer

²⁸ Met name de kansen voor verbreding van de agrarische bedrijfsvoering, de aanpak op gebiedsniveau, de vergroting van werkgelegenheid in de niet-agrarische sectoren, en in het algemeen de kansen op behoud van vitaliteit.

De middelen voor **zwaartepunt 4** (Leader) staan ten dienste van de prioriteiten van de zwaartepunten 1, 2, en voor 3, maar zijn tevens, in horizontaal opzicht, van groot belang voor de verbetering van het bestuur en de mobilisatie van het reeds in de plattelandsgebieden aanwezige ontwikkelingspotentieel.

In de Agenda Vitaal Platteland heeft de overheid verklaard open te staan voor de veelsoortige betekenissen die mensen aan het platteland geven. Het stimuleren of afremmen van ontwikkelingen moet steeds in het licht worden gezien van de culturele rijkdom en sociale samenhang in het gebied zelf. Mondige plattelandsbewoners willen en kunnen vooral zelf hun omgeving tot een leefbare en beleefbare plek maken. Voor de uitvoering van het plattelandsbeleid zal daarom nadrukkelijk de inbreng van bewoners in de plattelandsgebieden zelf worden gezocht. De sociaal-culturele component zal in de verschillende facetten van het landbouw- en plattelandsbeleid een zichtbaarder plaats moeten krijgen (de *people*-dimensie van duurzame ontwikkeling).

Dit kan worden vertaald in een aantal strategische doelen die binnen de Leader-aanpak centraal staan:

1. het combineren van verschillende economische sectoren ten behoeve van een integrale aanpak en afweging van plattelandsproblemen;
2. een goed gebruik van de specifieke kwaliteiten en mogelijkheden van gebieden;
3. het steunen op lokale actoren die zich hebben verenigd in samenwerkingsverbanden.

Deze doelen kunnen worden geoperationaliseerd door:

- a) De organisatie van het samenbrengen van actoren.
- b) Het ondersteunen van de lokale actoren met het opstellen van een ontwikkelingsstrategie, die een gebiedseigen en eenduidig thema kent.
- c) Het – op regionaal niveau - coördineren en stroomlijnen van verschillende steunmaatregelen. Dit is nodig omdat Leader maar één van de instrumenten is voor plattelandsbeleid en omdat een gebiedsgerichte aanpak past in het bredere kader van plattelandsontwikkeling.
- d) De keuze voor die maatregelen waar Leader het best voor in te zetten is. In de begeleiding van de plaatselijke groepen en hun ontwikkelingsstrategie dient aandacht besteed te worden aan welke maatregelen het best via de Leader-aanpak kunnen worden gerealiseerd.
- e) Het stimuleren van samenwerking. Als een van de kerndoelen van de Leader-aanpak dient samenwerking en uitwisseling op alle niveaus (tussen sectoren, tussen gebieden, regionaal en transnationaal) te worden gestimuleerd. Het nationale netwerk kan hierin een belangrijke rol spelen.

Deze aanpak sluit naadloos aan op de filosofie en werkwijze van *Agenda Vitaal Platteland*. De positieve ervaringen met het huidige LEADER+ zullen worden gebruikt om het Nederlandse plattelandsbeleid in zoveel mogelijk gebieden nader vorm te geven en uit te werken. In de komende periode wil Nederland de Leader-benadering van toepassing laten zijn voor het hele Nederlandse grondgebied. Via een gebiedsgerichte aanpak zullen, samen met de lokale actoren, de gebiedsagenda en de daaruit voortkomende doelen worden vastgesteld. Deze ontwikkelingsstrategieën 'op maat' vormen de basis van het (lokale) plattelandsbeleid waarbij de voor het gebied specifieke thema's zullen worden aangepakt. Dergelijke beleidsdoelen beperken zich niet tot genoemde doelen in as 3, maar zijn ook van toepassing op de andere assen of strekken zich uit over de assen heen. Hiervoor worden voldoende middelen in de financiële tabel gereserveerd en ook wordt binnen de kaders van de verordening voldoende ruimte gegeven aan de plaatselijke groepen om de mogelijkheden hiervoor goed te benutten. De Leader-aanpak is voor het hele land van toepassing; per provincie zal er ruimte zijn dit nader in te vullen.

De Leader-aanpak is met name opgezet om in plattelandsgebieden projecten op te zetten die gericht zijn op het ontwikkelen van innovatieve producten, diensten en vormen van samenwerking. Binnen de Leader-aanpak moeten projecten daarom een kans krijgen om experimenten op te zetten om de levensvatbaarheid van bepaalde concepten te testen. Ruimte voor innovatie dient dan ook centraal te staan in de Ontwikkelingsplannen die in dit kader worden geschreven en zal daarin als toetssteen worden gebruikt.

In het kader van het prioritaire zwaartepunt LEADER wordt steun verleend voor de volgende maatregelen:

- a) de tenuitvoerlegging van plaatselijke strategieën voor plattelandsonwikkeling door middel van een Leader-aanpak om de doelstellingen te verwezenlijken van een of meer van de drie hierboven genoemde prioritaire zwaartepunten (assen);
- b) de tenuitvoerlegging van samenwerkingsprojecten met betrekking tot de overeenkomstig het bovenstaande punt a) geselecteerde doelstellingen;
- c) het beheer van de plaatselijke groep, de verwerving van vakkundigheid, het verhogen van het kennisniveau en de dynamisering van het gebied.

Hoofdstuk 4

Lijst van de plattelandsontwikkelingsplannen

Nederland werkt in de periode 2007-2013 met één Plattelandsontwikkelingsprogramma, dat voor het gehele Nederlandse grondgebied van kracht zal zijn. Rijk en provincies hebben daartoe besloten vanuit de analyse dat de verschillende landsdelen voor vergelijkbare uitdagingen staan en dat door met een programma te werken eenvoud in de uitvoering kan worden bereikt, waardoor de (administratieve) uitvoeringslasten ook zo beperkt mogelijk kunnen worden gehouden. De uitvoering van het POP loopt *grosso modo* langs twee sporen: een sectoraal spoor en een territoriaal, gebiedsgerichte spoor.

p.m. beschikbare bedragen (incl. modulatie)

Hoofdstuk 5

Interne en externe consistentie van de NSP en de complementariteit met andere EU-fondsen

Gedurende de programmaperiode zullen de gevolgen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de agrarische sectoren voelbaar zijn. De liberalisering van de markten vraagt om de ontwikkeling van ondernemerschap, keteninnovaties, nieuwe bedrijfsvormen, passende productieruimte, nieuwe technieken en dergelijke. De transitie van de landbouw is een van de centrale opgaven op het gebied van plattelandsbeleid in de komende EU-programmaperiode. Het EU-plattelandsbeleid is immers nadrukkelijk bedoeld om deze omslag te begeleiden en te ondersteunen: een vitaal platteland kan niet zonder een vitale landbouw, die op een sociaal en ecologisch duurzame wijze hoog kwalitatieve producten voortbrengt. De eerste en tweede pijler hangen dan ook niet alleen in financieel opzicht nauw met elkaar samen (modulatie), maar ook beleidsmatig.

Niet alleen met het Europese plattelandsfonds, ook met inzet van de structuurfondsen draagt de Europese Unie bij aan verdere verduurzaming van het Nederlandse platteland. Voor de inzet van zowel het Plattelandsfonds als de structuurfondsen geldt als uitgangspunt de uitvoering van de integrale Lissabonagenda, waarin kennis en innovatie speerpunten zijn om duurzame economische groei en werkgelegenheid tot stand te brengen. Daarnaast is de realisatie van de afspraken gemaakt in Göteborg van belang om per 2010 een verdere afname van biodiversiteit te voorkomen.

Voor wat betreft de afbakening tussen Plattelandsfonds en Structuurfondsen is voor Nederland uitgangspunt dat projecten waar mogelijk uit het Plattelandsfonds zullen worden ondersteund. De invulling van de regionale structuurfondsenprogramma's en het nationale POP-2 zullen bepalend zijn voor de mate van overlap en dus voor de precieze afbakening. In zijn algemeenheid zal het POP zich op het lokale niveau richten en investeringen ondersteunen in de leefbaarheid en infrastructuur van kleine kernen en bedrijven, terwijl de structuurfondsen zullen worden ingezet voor investeringen op grotere, regionale schaal die bijdragen aan de regionale concurrentiekracht. Wat betreft de versterking van het concurrentievermogen van de landbouw zal Nederland het POP in zijn algemeenheid richten op individuele landbouwers en op relatief kleinschalige projecten. De inzet van de structuurfondsen is meer gericht op grootschalige projecten en investeringen die veelal groepen van bedrijven dan wel meer complexe samenwerkingsverbanden betreffen, veelal met een prominente rol van anderen dan primaire landbouwbedrijven.

Nederland beziet op dit moment hoe de coördinatie van de uitvoering van de verschillende structuurfondsprogramma's ook in samenhang met het POP in de komende periode versterkt kan worden. Daartoe worden de mogelijkheden onderzocht van het combineren van de regiefunctie voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma met een eventuele regiefunctie ten behoeve van de structuurfondsen. Binnen afzienbare tijd zal duidelijk worden of dit haalbaar is en of door coördinatie van de uitvoering de effectiviteit van de programma's kan worden versterkt.

p.m. onder voorbehoud: de verordening voor het EVF is nog niet is vastgesteld (gebeurt volgens planning in de Raad van mei 2006)

Het Europees Visserij Fonds en het Europese Fonds voor Plattelandsontwikkeling hebben weinig raakvlakken door de duidelijk uiteenlopende doelen en doelgroepen, met uitzondering van het terrein van de aquacultuur. Projecten en activiteiten die omschakeling van landbouw naar aquacultuur betreffen zullen niet gefinancierd kunnen worden vanuit het ELFPO, zij vallen onder het EVF. Wanneer innovatieve ontwikkelingen in de keten aan de orde zijn, bestaat de mogelijkheid dat er een combinatie wordt gevormd tussen landbouw- en aquacultuur-activiteiten. In dat geval zal bepalend zijn wat het hoofddoel van het betreffende project is. Sportvisserij valt niet onder het EVF, maar kan desgewenst worden gefinancierd via as 3, wanneer sprake is van een verbredingsactiviteit.

Het EVF kent één as (as 4) die gericht is op duurzame ontwikkeling van 'visserijgebieden' (fisheries areas) en waarvan de maatregelen sterk lijken op die van as 3 van de plattelandsverordening. De uitvoering van deze as van het EVF moet gebeuren door lokale groepen, en heeft daarmee sterke gelijkenis met de Leader-aanpak van de plattelandsverordening. Op dit moment is de exacte afbakening nog onderwerp van gesprek.

De Europese Commissie heeft zeven Thematische Milieustrategieën in het kader van het 6^e Milieuactieprogramma aangekondigd. Voor een aantal strategieën zijn reeds voorstellen gepubliceerd, voor andere strategieën zullen nog voorstellen volgen. Het belang en effect van deze strategieën voor landbouw en natuur op het Nederlandse platteland kan in potentie groot zijn. Dit zal afhankelijk zijn van de uiteindelijke uitwerking van deze strategieën in Brusselse en nationale wetgeving, hetgeen in de loop van de programmaperiode van het POP2 duidelijker zal worden. Derhalve kan Nederland in de loop van de tijd bezien hoe in het POP2 synergie tussen de assen kan worden benut en tegenwerkingen tussen de assen kunnen worden wegnomen om bij te dragen aan de doelstellingen van de Milieustrategieën.

Dit neemt niet weg dat het POP2 al vanaf het begin zal bijdragen aan een vermindering van de milieudruk. Immers een goede koppeling tussen doelen van Lissabon en Gotenburg wordt nagestreefd door in te zetten op duurzame ontwikkeling. Zo zullen innovatieve en structuurversterkende maatregelen onder as 1 en as 2 bijdragen aan vermindering van de milieudruk door de landbouw.

Het Natura 2000 netwerk is in Nederland grotendeels ingebed in de EHS. Life+ is een nieuw instrument voor milieu en natuur. Life+ is in het bijzonder gericht op ondersteuning van de implementatie van het zesde milieuactieprogramma, inclusief de thematische strategieën. Life+ draagt bij aan de verdere ontwikkeling en implementatie van het Natura 2000 netwerk. Lidstaten stellen een nationaal programma op, waarin maatregelen en projecten gericht op natuur en biodiversiteit, milieu en voorlichting en communicatie zijn opgenomen.

In de Verordening van Life+ is opgenomen dat maatregelen die vanuit een ander Europees fonds een bijdrage ontvangen, niet voor hetzelfde doel ook een beroep kunnen doen op Life+. Synergie en complementariteit met andere Europese instrumenten is het uitgangspunt. Nederland zal rekening houden met het voorgaande bij het opstellen van het nationaal programma voor Life+ en de maatregelen en projecten die hierin worden opgenomen. Co-financiering van Life+ zal met name bestemd zijn voor kleinschalige investeringen in Natura 2000 gebieden, zoals bepaalde herstelmaatregelen. Maatregelen voor het beheer van Natura 2000 gebieden door boeren en andere grondeigenaren kunnen vanuit het POP in aanmerking komen voor co-financiering.

Het Europees Actieplan voor biologische landbouw²⁹ bevat het voornemen om de Verordening Plattelandsontwikkeling te benutten voor de verdere ontwikkeling van biologische landbouw. Nederland zal daaraan op de volgende wijze invulling geven.

Ten algemene levert de biologische landbouw een belangrijke bijdrage aan de verduurzaming van de landbouw. Een groter aandeel biologische landbouw in Nederland komt tegemoet aan de maatschappelijke roep om een duurzamere landbouw in Nederland. Een andere oplossingsrichting is het duurzamer krijgen van de gangbare, niet biologische landbouw. Ook deze oplossing is echter gebaat bij de biologische landbouw als voorbeeldfunctie.

De evaluatie³⁰ van de vorige Nederlandse beleidsnota biologische landbouw³¹ heeft uitgewezen dat met name de marktvraag de keuze voor biologische landbouw beïnvloedt. Het marktpotentieel is de trekkende kracht om biologisch te (gaan) produceren. Het is dan ook een positieve ontwikkeling dat de consumentenbestedingen aan biologische producten de afgelopen jaren een stijgende lijn vertonen³², ondanks de prijzenoorlog die in Nederland tussen de diverse supermarktketens woedt en de economische recessie.

²⁹ Europees Actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, 10 juni 2004

³⁰ Biologisch meer gangbaar, Evaluatieonderzoek Nota Biologische Landbouw 2001-2004, IME consult, juli 2004, p. 105-114

³¹ Een biologische markt te winnen, Beleidsnota biologische landbouw 2001-2004, Ministerie van LNV, september 2000

³² zie EKO-monitor: <http://www.biologica.nl/eko-monitor/>

Om op eigen kracht internationaal concurrerend te zijn is een voldoende kritische massa noodzakelijk. De biologische landbouw heeft op dit moment deze kritische massa in Nederland nog niet bereikt. Om de biologische landbouw in de overgangperiode tot het uitgroeien naar een volwaardige sector te ondersteunen, wil Nederland een stimulans geven aan de belangrijkste, meest essentiële schakel in de biologische keten: de primaire producenten. De biologische productiewijze en de bijbehorende certificering en het toezicht leveren extra lasten op voor biologische producenten. Terwijl er veel maatschappelijke waardering bestaat voor de bijdrage die deze boeren leveren aan verbetering van milieu, landelijk gebied en dierenwelzijn. Nederland wil het POP2 gebruiken om landbouwers te stimuleren deel te (blijven) nemen aan verbetering van kwaliteit van landbouwproducten door toepassing van de biologische productiemethode.

De mogelijkheden die het POP biedt voor het bijdragen aan de terugdringing van de emissies van broeikasgassen zullen zoveel mogelijk worden benut. Dit kan door in te zetten op maatregelen die tevens leiden tot efficiënter gebruik van grondstoffen, minder milieuemissies en nuttig hergebruik (of opwaardering van) afval en reststoffen. In as 1 van het POP kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verspreiden van kennis en demonstratie op het gebied van efficiënter energiegebruik in de glastuinbouw (of zelfs het produceren van energie door de glastuinbouw!), het ondersteunen van samenwerking bij het ontwikkelen van innovaties op dit terrein en het ondersteunen van investeringen in bedrijfsmodernisering waarbij energie-efficiency een rol speelt. Nederland verwacht dat er in as 1 vaak sprake zal zijn van 'meelift-effecten', in die zin dat ontwikkelingen ondersteund worden die zowel vanuit het oogpunt van concurrentieversterking als vanuit het oogpunt van terugdringen van broeikasgasemissies een verbetering vormen.

Ook met zware mitigerende maatregelen zal de verandering van het klimaat niet te voorkomen zijn. Dat betekent dat ook rekening zal moeten worden gehouden met de effecten van klimaatverandering. Nederland werkt daarom aan een Nationaal programma voor adaptatie aan klimaatverandering. Klimaatverandering zal ook gevolgen hebben voor de landbouwsector. Zo kan klimaatverandering bijvoorbeeld leiden tot een toename van nieuwe plaagsoorten, wat weer een ongewenste toename van insecticidegebruik tot gevolg kan hebben. Verdere ontwikkeling en toepassing van alternatieve vormen van plaagbestrijding (natuurlijke ziekten- en plaagbestrijding) kan bijdragen aan een duurzamere landbouw, die beter is opgewassen tegen de effecten van klimaatverandering. Ook hier kan weer gedacht worden aan maatregelen onder as 1, onder meer gericht op het verspreiden van kennis en demonstratie en het ondersteunen van samenwerking bij het ontwikkelen van innovaties op dit terrein.

Het is onwaarschijnlijk dat de teelt van biomassa (o.a. koolzaad) in Nederland, gegeven o.a. de hoge kosten van grond in economisch en energetisch opzicht kansrijk zal zijn. Algemeen wordt in Nederland ingezet op de ontwikkeling van zogenaamde tweede generatie biobrandstoffen (met een hogere energie-efficiënte, betere milieuprestaties en grotere kosteneffectiviteit). Als het gaat om teelt van biomassa valt te verwachten dat derde landen schaalvoordelen zullen hebben en dat de betekenis van Nederland vooral gelegen is in logistiek (haven van Rotterdam).

Voor de tweede generatie biobrandstoffen zal Nederland een sterkere rol kunnen ontwikkelen. In beginsel gaat het dan om het 'opwerken' van rest- en afvalstromen van de landbouw en de voedings- en genotmiddelenindustrie. Idealiter zou de situatie bereikt moeten worden dat biomassa zoveel mogelijk wordt toegepast in kennisintensieve producten en processen, zoals de vervanging van fossiele grondstoffen in de (petro-)chemische industrie. Op die wijze kan zoveel mogelijk waarde worden toegevoegd aan het gewas. De inzet van biomassa voor de productie van warmte of elektriciteit is dan één van de laatste stappen uit de verwerkingscyclus. In principe wil Nederland ook maatregelen in as 1 gericht op het vergroten van het perspectief van hernieuwbare energiebronnen kunnen inzetten. Het ligt voor de hand dat die maatregelen zich dan gegeven het voorgaande richten op de tweede generatie biobrandstoffen.

In het kader van het in 2005 gesloten akkoord over de hervorming van het suikerbeleid, is besloten tot de instelling van een fonds waaruit steun wordt gegeven voor de herstructurering van de suikerindustrie. Een deel van de middelen in dit fonds kunnen lidstaten aanwenden voor diversificatiemaatregelen. Het kan daarbij gaan om maatregelen die identiek zijn aan maatregelen uit de plattelandsverordening, reden waarom de toepassing van het herstructureringsfonds voor de suikerindustrie en het POP in principe goed op elkaar moeten zijn afgestemd. De suikerindustrie in Nederland heeft evenwel reeds laten weten geen gebruik te zullen maken van de tijdelijke regeling

voor de herstructurering van de suikerindustrie, de afbakening met het POP is dus praktisch niet aan de orde.

Het herstructureringsfonds strekt zich echter ook uit tot het inulinestroop- en het isoglucosestroopquotum. Naar het zich laat aanzien zal de enige Nederlandse quotumhouder van inulinestroop gebruik maken van de herstructureringsregeling en met onmiddellijke ingang de productie stoppen. Om voor de herstructureringspremie in aanmerking te komen dient een herstructureringsplan te worden opgesteld. Daarin moet ook aandacht worden besteed aan regionale ontwikkelingsplannen en komt de samenhang met het POP tot uitdrukking.

Hoofdstuk 6

Een beschrijving van de regelingen voor het opzetten van het nationale netwerk voor het platteland met vermelding van het daarvoor bestemde bedrag

Het nationale netwerk dient volgens de EU-kaders tot “het uitwisselen van ervaringen, het ondersteunen van de uitvoering en evaluatie van het plattelandsontwikkelingsbeleid, en het coördineren van de informatiestroom tussen het lokale, nationale en Europese niveau”. Tevens moet het netwerk leren en gebruik maken van de ervaringen die in voorgaande periodes zijn opgedaan met netwerk instrumenten, zoals een nationale website, conferenties, trainingen, vraag en aanbod diensten en ondersteuning van transnationale samenwerking. Het netwerk is er voor de organisaties die de begunstigden van de assen 1, 2, 3 en 4 van het programma vertegenwoordigen of betrokken derden, lokale actiegroepen en hun informele netwerken, regionale en nationale administratieve organisaties betrokken bij de uitvoering van POP 2, en diverse andere administraties en organisaties betrokken bij plattelandsontwikkeling. Verder wordt het advies gegeven om bij de uitwerking van deze acties ervoor te zorgen dat het netwerk vanaf het begin van de programmaperiode aan het werk kan.

Naast de bepalingen zoals genoemd in de verordening 1698/2005 en de strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling, zijn er diverse actuele plannen en ontwikkelingen in Nederland waarmee rekening moet worden gehouden bij de invulling en vormgeving van het netwerk voor het platteland, zoals: de Nota Ruimte en de nieuwe Nationale Landschappen, de *Agenda Vitaal Platteland* en het nationaal programma ‘Andere Overheid’. In al deze nota’s wordt gezocht naar een meer volwassen verhouding tussen burgers, ondernemers en overheid. Ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied is een nieuw sturingsinstrument waar subsidiariteit het leidende beginsel is en waarin de provincies de regierol vervullen.

De roep om een meer volwassen verhouding tussen burgers, ondernemers en overheid wordt ondersteund door signalen uit de samenleving. In de programma’s Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) en Waardevolle CultuurLandschappen (WCL) is veel ervaring opgedaan met gebiedsgerichte aanpak. Ook Plaatselijke Groepen (Lokale Actie Groepen) Leader zijn gerijpt. Uit de recente zelfevaluaties van deze Plaatselijke Groepen komt naar voren dat zij streven naar grotere zeggenschap en meer verantwoordelijkheid. Ook in diverse andere organisaties en programma’s is een ‘sociaal kapitaal’ gevormd dat meer verantwoordelijkheden aankan. De Andere Overheid heeft dus ook een Andere Burger als medespeler gekregen.

Al bij aanvang, in 2001, is besloten om het Leader netwerk te laten uitgroeien naar een nationaal netwerk Plattelandsontwikkeling, waarvan Leader+ één van de (belangrijke) inspiratiebronnen en dragers was. Andere groepen en instanties die actief zijn op het terrein van de plattelandsvernieuwing zouden in het nationale netwerk betrokken worden.

Het huidige netwerk heeft in 2005 een onderzoek laten doen naar de eigen meerwaarde, vooral om meer helderheid te krijgen over de toegevoegde waarde van het netwerk na 2006. Uit dit onderzoek bleek de waardering voor

- de keuze voor inhoudelijke focus ‘gebiedsontwikkeling en -verantwoordelijkheid’ en het vormgeven ervan in het project ‘voorlopers gebiedsverantwoordelijkheid’;
- beleidsbeïnvloeding op hogere niveaus, agenderen op nationaal niveau;
- het faciliteren van de verbinding tussen bottom-up projecten en provinciale en nationale beleidskaders;
- het bemiddelen (mediation) tussen gebiedsactoren en tussen gebieden en overheden;
- het ‘trekken’ van transnationale projecten en ondersteunen van interregionale initiatieven;
- het uitwisselen van ervaringen en het inzicht geven in verschillende manieren van opereren van plaatselijke groepen en gebieden.

Nederland wil in de komende periode het breed, gezamenlijk gedragen Nationaal Netwerk voor het Platteland voortzetten en verder ontwikkelen. Behoud en verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse platteland vereist een integrale benadering en intensieve samenwerking tussen bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheidsdiensten. Ook de samenwerking tussen actoren in de verschillende assen is hier aan de orde. Juist op gebiedsniveau zullen ambities ten aanzien van plattelandsvernieuwing en van bestuurlijke vernieuwing elkaar kunnen versterken. De

rol van regionale en lokale netwerken is daarbij belangrijk, zij moeten voldoende verantwoordelijkheid krijgen. Een goede professionalisering en een goede verhouding tussen lokale overheden en lokale initiatiefgroepen is daarvoor cruciaal.

Het netwerk voor het platteland zal dus op basis van de EU verordening 1698/2005, de strategische richtlijnen, de actuele ontwikkelingen in Nederland en de ervaringen van het huidige netwerk, een netwerk moeten zijn voor mensen en organisaties (inclusief de overheden) die het gebied en de daarin relevante actoren centraal stellen. Deze organisaties en actoren vertonen een rijke pluriformiteit en diversiteit. Juist op gebiedsniveau wordt intersectoraal werken daardoor onvermijdelijk.

Kort samengevat zal het toekomstige netwerk drie hoofdfuncties moeten vervullen:

- verbinden horizontaal en verticaal;
- ondersteunen van gebiedsgroepen in voorbereiding en uitvoering;
- stimuleren van de integrale en innovatieve opgave.

Uit deze functies volgen voor het netwerk op hoofdlijnen de volgende taken:

1. het opsporen en analyseren van goede overdraagbare projecten. Tevens informatie daarover verstrekken via moderne media (website, nieuwsbrieven, etc.);
2. het organiseren van bijeenkomsten, seminars, werkconferenties, en dergelijke, bedoeld voor uitwisseling van ervaringen en kennis. De huidige structuren die er in een regio bestaan stimuleren en zorgen dat ze actief bijdragen aan het nationale netwerk plattelandsontwikkeling. Zowel verbindingen leggen tussen horizontaal en verticale georganiseerde organisaties als wel maatschappelijke en publieke organisaties;
3. de PG's helpen met de ontwikkeling van programma's gericht op deskundigheidsbevordering ten aanzien van gebiedsontwikkeling en dergelijke;
4. knelpunten in plattelandsontwikkeling (nationaal maar ook regionaal) signaleren en (beleids)signalen geven aan de verantwoordelijke overheden en/of maatschappelijke organisaties;
5. technische bijstand verlenen aan PG's voor de interterritoriale en transnationale samenwerkingsprojecten. Daarnaast samenwerking in z'n algemeenheid stimuleren en nieuwe vormen van samenwerking initiëren.

Het nationale netwerk moet bovenstaande taken jaarlijks na goedkeuring van het actieplan en jaarplan zelfstandig gaan uitvoeren.

Het nationale netwerk zal een lerend netwerk moeten zijn, dat de samenwerking verbetert tussen overheden en private gebiedsbewoners en tussen overheden onderling. Een netwerk is alleen vitaal als de deelnemers zich actief opstellen. Het netwerk ziet daarom de deelnemers als eigenaar van het netwerk: deelnemen aan het netwerk is investeren (halen en brengen). Het zal met name gericht zijn op het actief stimuleren en betrekken van mensen bij processen die plaatsvinden op het platteland (zowel gebiedsgericht als sectoraal). Een onafhankelijk opererend netwerk kan bovendien knelpunten in plattelandontwikkeling signaleren en beleidssignalen geven aan de verantwoordelijke overheden of maatschappelijke organisaties.

Het Nationaal Netwerk voor het Platteland heeft als doel de bij de plattelandsontwikkeling betrokken organisaties en overheidsdiensten bijeen te brengen. Een levendig netwerk vraagt om een goede balans tussen maatschappelijke spelers en overheden, lokale en gebiedsorganisaties, actoren uit landbouw, midden- en kleinbedrijf, toerisme en recreatie, burgers. De gewenste richting en inhoudelijke focus (de 4 assen uit POP2 en het nationale plattelandsbeleid) van het netwerk bepaalt in eerste instantie de deelname. Elke lokaliteit, elke regio kent zo zijn eigen dynamiek en ontwikkeling, en het gaat erom daarbij aan te sluiten.

Het Netwerk zal worden beheerd en geanimeerd door een onafhankelijk netwerkteam. De aanjaagfunctie is daarin belangrijk: door de meest geschikte personen voor bepaalde acties bij elkaar te krijgen ontstaat dynamiek, wordt energie gegenereerd en komt een beweging op gang, zowel sectoraal, lokaal als op groter schaalniveau. Deze activiteiten kunnen zowel integraal (over het gehele gebied) opgezet worden als ook in werkgroepen per as. De centrale en decentrale overheid nemen hierin een bijzondere positie in omdat zij kaders en randvoorwaarden aanreiken voor de gebiedsontwikkeling.

Het zoeken van de koers en het begeleiden van de activiteiten gebeurt volgens het beginsel van netwerksturing, waarin niet hiërarchisch gestuurd wordt maar door de actieve deelnemers. Het uitgangspunt hierbij is dat het programma niet voor zeven jaren vooraf is te formuleren en dat het Nationaal Netwerk voor het Platteland dus zelfcorrigerend moet kunnen opereren. Daarvoor moeten passende werkvoorstellen gebruikt worden. Gedacht kan worden aan *communities of practice*, kennis en informatie symposia, uitwisselingen, thema workshops of regionale ateliers. Bijsturing vindt plaats door actieve monitoring op de activiteiten, interacties van de spelers en inhoudelijke resultaten. De ervaringen van het huidige netwerk kunnen hierbij zeker van pas komen.

Hoe de toekomstige structuur van het netwerk er in detail uit zal zien en met welk actieplan het zal werken, kan op dit moment niet worden bepaald omdat daarvoor eerst de verschillende regionale en lokale actoren, organisaties en netwerken geraadpleegd dienen te worden. Uitgangspunt is wel dat er zo veel mogelijk zal worden aangesloten bij bestaande structuren.

Het huidige netwerk Leader+ Netwerk voor plattelandsontwikkeling heeft een werkbudget van ca. €3 miljoen voor de gehele periode, als volgt opgebouwd: Leader+: 25%, Rijk: 50%, Regio: 25%. Het betreft dus ca. €750.000 EU geld. Voor het nieuwe netwerk is een kleine intensivering geboden, van 3 tot 4 miljoen euro. Het Netwerk zal zich in de volgende periode immers uitstrekken over meer regio's (niet alleen de Leader-gebieden, maar ook voor As1, As2, en As3). Uitgaande van een maximum co-financieringspercentage van 50% betekent dit € 2 miljoen uit het Plattelandsfonds. De rest zal opgebracht moeten worden door het rijk en de provincies gezamenlijk.

Bijlage 1

Het Nederlandse platteland, gedefinieerd als het niet-stedelijk gebied inclusief dorpen en kleine steden tot 30.000 inwoners



Bijlage 2

Accenten per regio

Het is van belang oog te hebben voor de relatief grote verschillen die tussen de landsdelen bestaan, zowel naar de aard van de problematiek die er speelt als naar de mate waarin onderscheiden maatschappelijke veranderingen er van betekenis zijn. Zo wordt de stedelijke druk op het platteland met name in het westen van het land gevoeld en is het op peil houden van het voorzieningenniveau vooral in het noorden een opgave. De SER geeft aan dat, hoewel de algemene situatie van het landelijk gebied niet in grote mate afwijkt van die in de steden, plaatselijk wel degelijk specifieke problematiek een rol kan spelen. De SER noemt daarbij werkgelegenheid, woningnood, het verdwijnen van voorzieningen en het opvangen van de vraag naar recreatie. Binnen het POP wil Nederland daarom ruimte geven aan maatwerk op regionaal niveau.

Onderstaand een regionale inkleuring van de situatie. Het gaat hier om een beschrijving, niet om keuzen die (in het kader van het POP) gemaakt worden. Het stuk beschrijft zaken die gerelateerd zijn aan alle assen van het POP, met eigen accenten per landsdeel, en geeft een aantal mogelijkheden voor verdere ontwikkeling.

Het platteland in het noorden van het land heeft een economie die vooral afhankelijk is van landbouw en kleinschalig MKB. De prijsverlagingen als gevolg van de hervormingen van het Europese landbouwbeleid zal in deze regio vooral de melkveehouderijen en akkerbouwbedrijven raken. Zo moet een melkveehouderijbedrijf bij een ongewijzigde bedrijfsvoering rekenen op een inkomensdaling van 16 tot 31%. Voor bedrijven met suikerbieten telt kan de daling in besteedbaar inkomen oplopen tot meer dan 20%. Verwacht mag worden dat de werkgelegenheid in de agrarische sector door deze inkomensontwikkelingen verder zal afnemen. Veel landbouwbedrijven zoeken verbreding in hun bedrijfsvoering door combinaties met bijvoorbeeld natuurbeheer of zorgfuncties, of ze richten hun bedrijfsvoering op meer onderdelen van de voedselproductie (bijv. kaasmaken of verkoop aan huis). Maar schaalvergroting in de landbouw zal ook veranderingen in de structuur van de gebieden tot gevolg hebben. Zo zullen veel bedrijfsgebouwen vrijkomen, waardoor aan de rand van dorpen ruimte voor nieuwe bestemmingen ontstaat.

Vanwege de grote samenhang met de verwerkende clusters in Noord-Nederland zijn door de veranderingen in het landbouwbeleid tevens ingrijpende consequenties voor werkgelegenheid bij de toeleverende en verwerkende bedrijven te voorzien. De grootschalige, marktgerichte landbouwondernemers zullen de bedrijfsvoering aan moeten passen om de concurrentie aan te kunnen. Om stand te houden tijdens dit omschakelingsproces moeten in de totale agrarische kolom bakens verzet worden. Het belang van specialisatie en goed functionerende ketens neemt daarmee toe.

Anno 2000 beschikte 15% van de kernen kleiner dan 3000 inwoners in het Noorden gelijktijdig over 'basisvoorzieningen' (huisarts, basisschool, buurtwinkel), landelijk is dat 30 %. Deze afbrokkeling van het voorzieningenniveau gaat nog steeds door. Door de toegenomen mobiliteit en door nieuwe mogelijkheden op het gebied van ICT is een grotere fysieke afstand tot voorzieningen wellicht minder een probleem dan vroeger. Maar in bepaalde delen van het platteland is de optelsom van sociaal-economische achterstanden, gebrekkige cohesie, achterblijvende participatie en ontoereikende zorg en voorzieningen voor ouderen (vervoer) wel problematisch. De voorwaarden voor een bloeiende agrarische- en MKB-sector worden daar wankel.

In verstedelijkend Oost-Nederland verandert het karakter van het platteland van een agrarische productieruimte in een ruimte met een veelzijdige gebruiksfunctie, waarin maatschappelijke wensen als wonen, werken, landschap, natuur en recreatie een steeds belangrijker rol gaan vervullen. De kern van de problematiek op het platteland is hier dat op veel plaatsen bedrijvigheid, landbouw, recreatie, wonen, natuur en landschap en andere functies elkaar in de weg zitten. De economische functies in het landelijk gebied worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden, met alle nadelige gevolgen van dien voor de ruimtelijke kwaliteit, de economische vitaliteit en de leefbaarheid.

Vanwege de bijdrage van de landbouw aan de regionale economie en vanwege haar belang voor het beheer van de open ruimte en het landschap blijft een concurrentiekrachtig landbouwbedrijfsleven voor Oost-Nederland belangrijk. Het beleid is erop gericht de ondernemers de ruimte te geven en op onderdelen te ondersteunen; enerzijds om de ontwikkeling naar marktgerichte en duurzame landbouw

te kunnen realiseren, anderzijds om negatieve ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit te kunnen bijsturen. Verbetering van de ruimtelijke structuur van de intensieve veehouderij vindt plaats in landbouwontwikkelingsgebieden die zijn aangewezen in het kader van de Reconstructie. Innovatie in de landbouwsector vindt onder meer plaats via het project Food Valley.

Maar ook in het oosten van Nederland zal de komende jaren naar verwachting een versnelling van het aantal bedrijfsbeëindigingen in de agrarische sector plaatsvinden. Daar waar het aantal landbouwondernemers afneemt, ontstaat de noodzaak tot ontwikkeling van nieuwe dragers van het landschap: wonen, zorg en andere combinaties. Ook het behoud en het herstel van het cultuurhistorisch erfgoed zal een behoorlijke inspanning vergen.

In dit deel van het land is het MKB van grote betekenis voor de plattelandseconomie, goed voor meer dan 80% van de totale werkgelegenheid. Delen van de MKB-sector staan onder druk: door internationalisering en schaalvergroting verdwijnen kleine en middelgrote ondernemingen (m.n. in de detailhandel) uit het dorpsbeeld, als eerste in de kleine kernen. Bovendien speelt ook hier de problematiek van de bedrijfsopvolging. Voor het MKB ligt de uitdaging voor de komende jaren in het ontwikkelen of behouden van innovatieve slagkracht en ondernemerschap. De noodzaak hiertoe wordt nog versterkt door het belang van het MKB voor de vitaliteit van de dorpen. In samenhang daarmee is het scheppen van een gunstig vestigingsklimaat voor wonen en werken een opgave voor de komende jaren, juist voor jonge mensen.

In het westen is vooral de stedelijke druk op het platteland kenmerkend. Bevolkingsgroei en welvaartstoename zorgen voor blijvende uitbreidingen van de stedelijke bebouwing en de vraag naar infrastructuur en bedrijfslocaties gaan daarin mee. Ondertussen zoekt de stedeling op het 'krimpende' platteland naar rust, ruimte en beleving van het landschap. De vraag naar recreatieve mogelijkheden is nog steeds groeiende. De ligging van de open agrarische cultuurlandschappen nabij de stedelijke kerngebieden brengt behalve ruimtelijke claims van stedelijke functies ook ongewenste milieueffecten met zich mee zoals verstoring, versnippering en verrommeling die de kwaliteit van gebieden aantast.

Ondanks de kansen die de intensieve wisselwerking tussen stad het platteland biedt, krijgen ook in dit deel van het land landbouwbedrijven steeds meer te maken met omstandigheden die een gezonde bedrijfsvoering bemoeilijken en worden bedrijfsuitbreidingen en bedrijfsopvolging een steeds nijpender probleem. Specifiek voor het westen telt daarbij dat niet alleen de effecten van de landbouwhervormingen en nieuwe milieueisen hun effect doen gelden, maar dat ook hoge grondprijzen en het beperkte grondaanbod een factor van betekenis zijn. Innovatie en verbreding van de bedrijfsvoering zijn sleutelbegrippen voor de toekomst. De ligging in een stedelijke omgeving biedt daarbij volop kansen voor economische diversificatie: beheer van landschap en natuur zijn voorbeelden van een maatschappelijk gewaardeerd 'bijproduct' van de primaire productie.

In de westelijke veenweiden zijn de productieomstandigheden voor de landbouw verre van optimaal: het hoge waterpeil in combinatie met grondsoort en smalle percelen, heeft tot gevolg dat de draagkracht gering is en optimale mechanisatie bemoeilijkt wordt. Bovendien zijn er geringe mogelijkheden tot ontwatering zonder dat dit negatieve effecten heeft op de veenbodem. Deze natuurlijke beperkingen verzwakken de economische concurrentiepositie van de landbouw. Het aantal bedrijfsbeëindigingen is dan ook relatief groot. Maar de landbouw blijft wel nodig om het platteland te onderhouden en visueel open te houden.

In de Nota Ruimte wordt onderstreept dat de tuinbouwfunctie in vijf locaties van internationaal belang, de zogenaamde greenports, via herstructurering en vernieuwing behouden blijft en versterkt wordt. Het gaat daarbij om verbetering van de economische concurrentiepositie in combinatie met impulsen voor de ruimtelijke kwaliteit. Vier van deze greenports liggen in het westen van het land: de tuinbouw onder glas in het Westland/Oostland en Aalsmeer en daarnaast de Bollenstreek en het sierteeltgebied Boskoop. Dankzij technologische ontwikkelingen leveren investeringen in nieuwe kassen vanuit milieuoogpunt aanzienlijke voordelen op, met name ten aanzien van energie en CO₂. Investeren in duurzaamheid is vaak alleen mogelijk in combinatie met schaalvergroting. Dit biedt mogelijkheden om de landschappelijke inpassing gebiedsgericht beter vorm te geven. Goede bereikbaarheid en ontsluiting zijn daarbij essentieel: herstructurering moet leiden tot betere infrastructuur, dikkere vervoersstromen en transportbesparing van en naar de greenports.

In Zuid-Nederland is het aantal agrarische bedrijven vooral tussen 1996 en 2002 fors afgenomen. Daarbij zijn er wel regionale verschillen: in Zeeland groeit de veehouderij de laatste 10 jaar door inplaatsingen van elders, terwijl deze in Limburg snel afneemt. Voor de akkerbouw geldt juist het omgekeerde. De landbouw heeft zich de laatste jaren in Zuid-Nederland vooral gericht op het zo efficiënt mogelijk produceren van bulkproducten. Daardoor is de plattelandseconomie in Oost-Brabant en Noord- en Midden-Limburg sterk afhankelijk geworden van de intensieve veehouderij en in Zeeland en West-Brabant van de akkerbouw. Zoals ook voor andere regio's geldt, komt de inkomenspositie en werkgelegenheid in de akkerbouw onder steeds grotere druk te staan. Ook in de melkveehouderij zal sprake zijn van inkomensverliezen, wat overigens voor een deel door schaalvergroting kan worden opgevangen. Milieudoelen vragen om een extensief grondgebruik, maar dit is ten gevolge van de hoge grondprijzen niet rendabel.

Uit toeristisch en landschappelijk oogpunt vraagt de samenleving om behoud van de (ogenschijnlijk) kleinschalige melkveehouderij met koeien in de wei. Zeeland en Limburg zijn de twee meest toeristische provincies van Nederland, dankzij hun landschappelijke en culturele aantrekkelijkheid. Maar het Zuid-Nederlands toerisme moet zich wel steeds meer inspanningen getroosten om haar internationale marktpositie te behouden. Het vasthouden en binnenhalen van de toeristische consument vereist het nauwlettend volgen van en adequaat inspelen op zijn wensen. Dit zal zich moeten vertalen in investeringen in de kwaliteit van accommodaties, in creativiteit rond arrangementen en in dienstverlening, verbonden aan het nauwlettend volgen van de wensen van de klant.

Sterke sectoren met groeipotentie zijn nog altijd de glastuinbouw, de boomkwekerij en de sierteelt. Het vestigingsklimaat van deze sectoren behoeft een stevige impuls. Zuid Nederland werkt aan de structuurversterking van de landbouw en de integrale kwaliteit van haar landelijk gebied door voor de dierlijke sectoren meerjarige reconstructieplannen uit te voeren. Door haar meest waardevolle delen van het landschap aan te wijzen als benadeeld gebied, al dan niet in combinatie met de aanwijzing tot Nationaal of Regionaal Landschap, wil Zuid ruimte bieden aan de grondgebonden landbouw. Dit zijn ook de gebieden waar met voorrang agromilieumaatregelen, zoals groene en blauwe diensten worden gefinancierd, mede met het oog op uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

Kansen bieden de grote potentie van de agrologistiek en kennisinfrastructuur van de Zuidnederlandse agribusiness. Greenport Venlo vormt de schakel tussen de Greenports uit het westen van Nederland en het Ruhrgebied. De distributiefunctie voor voedsel strekt zich uit van havens en mainports, zoals Rotterdam, Terneuzen en Antwerpen, richting het Duitse en overig Noord-West Europese achterland.

Bijlage 3

Maatregelkeuze

De systematiek van de vier assen uit de Plattelandsverordening volgend, zal Nederland gezien de in par. 2.3 van de strategie genoemde doelen, het POP met name focussen op de volgende maatregelen:

As 1, versterking concurrentiekracht landbouw:

- gebruik maken van adviesdiensten en kennisverspreiding;
- bedrijfsmodernisering (waaronder investeringssteun specifiek gericht op jonge boeren);
- *verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten*;
- verbeteren en ontwikkelen infrastructuur (landinrichting voor de landbouw);
- ondersteunen boeren die meedoen aan voedselkwaliteitsschema's;
- ondersteunen landbouwers bij het voldoen aan communautaire normen op het gebied van milieubescherming;
- steun voor samenwerking in de keten bij innovatie;
- ondersteunen producentengroepen (informatie- en promotie-activiteiten).

As 2, verbetering van natuur, milieu en landschap door landbeheer:

- betalingen aan boeren in andere gebieden met natuurlijke handicaps (probleemgebieden);
- agro-milieumaatregelen;
- betalingen in kader van Natura 2000;
- ondersteuning van niet-productieve investeringen: (agro)milieudoelen en verhogen natuurwaarde;
- *eerste bebossing van landbouwgrond*.

As 3, diversificatie platteland:

- diversificatie naar niet-landbouwactiviteiten;
- *steun voor de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen*;
- bevorderen toeristische activiteiten (agro-toerisme);
- *basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en –bevolking*;
- instandhouding en opwaardering landelijk erfgoed;
- *verwerving van vakkundigheid, dynamisering en uitvoering*.

As 4, leader:

leader-aanpak (lokale ontwikkeling).

Bijlage 4

Opgaven voor deelsectoren van de landbouw

Voor de verschillende sectoren in de land- en tuinbouw zien de opgaven volgens 'Kiezen voor Landbouw' er op hoofdlijnen als volgt uit³³.

Voor de **melkveehouderij/zuivelsector** wordt verwacht dat er kostprijsverlagingen zullen plaatsvinden en dat tegelijkertijd veel bedrijven zullen (moeten) zoeken naar nieuwe inkomsten op het melkveebedrijf. De zuivelsector zal moeten zoeken naar product- en procesinnovaties om te kunnen blijven concurreren. Tegelijkertijd zal de sector moeten blijven werken aan het behoud van het maatschappelijk draagvlak; de melkveehouderij is de grootste ruimtegebruiker in Nederland en van belang voor het instandhouden van het cultuurlandschap. De opgaven zijn het grootst in gebieden waar de milieumstandigheden het meest kwetsbaar zijn, de N2000-gebieden en gebieden met 'gestapelde' milieudruk.

De Nederlandse **intensieve veehouderij** heeft moeilijke jaren achter de rug. Uitbraken van dierziekten, daling van het comparatieve prijsvoordeel door het dalen van de Europese graanprijzen en stijgende kosten voor o.a. milieu en dierenwelzijn hebben geleid tot het verzwakken van de concurrentiepositie van de sector. Desalniettemin is er een markt in Noordwest-Europa voor een vers kwaliteitsproduct en liberalisatie van de handel biedt kansen voor export van de delen die minder waard zijn. Grote uitdaging voor de sector is om door goede samenwerking in de keten te komen tot verlaging van de kosten en beperking van de risico's op uitbraken van dierziekten. Verdere investeringen zijn nodig in het verbeteren van dierenwelzijn, milieuprestaties en ruimtelijke kwaliteit om te voldoen aan maatschappelijke wensen en eisen.

Akkerbouwbedrijven zullen meer moeten gaan samenwerken in de keten en met de veehouderij om te komen tot kostprijverlaging. Daarnaast is krachtenbundeling nodig om technologische vernieuwingen van de grond te krijgen. De sector zal de milieubelasting verder moeten verminderen door (beter) gebruik te maken van natuurlijke processen (agrobiodiversiteit) en door inzet van technologie. Voorts zullen agromilieumaatregelen nodig zijn voor de veelal gemengde bedrijven in de kwetsbare gebieden waar de Natura 2000 gebieden zijn gelegen op zand of lössgrond en waar veelal sprake is van een gestapelde milieuproblematiek.

Nederland heeft een belangrijke functie in de internationale handel in **tuinbouwproducten in het algemeen**. De glastuinbouw is relatief sterk op de export gericht: bijna 90% van de verdiensten is met buitenlandse afzet verbonden. De huidige sterke concurrentiepositie is te danken aan de combinatie van gespecialiseerde toelevering, handel en logistiek, een hoog technologisch en organisatorisch kennisniveau en een gunstige geografische ligging. De glastuinbouw is geconcentreerd in bepaalde delen van het land, met name in het Westen en rond Venlo. Door de aard van de productie is glastuinbouw zeer aanwezig in het landschap. De glastuinbouw is een van de meest innovatieve sectoren in de Nederlandse landbouw. De sector als geheel en individuele ondernemers daarbinnen moeten alleen of in samenwerking constant bezig zijn om te kunnen blijven concurreren in de Europese en wereldmarkt en om bestaande problemen van de sector op te lossen: teeltoptimalisatie, productinnovatie en verhogen van de kwaliteit van producten, ketenintegratie, schaalvergroting, meervoudig ruimtegebruik, verminderen van (licht)hinder, verlagen van het energiegebruik (tot en met het ontwikkelen van technieken om energie op te wekken). Technologische innovaties kunnen bijdragen aan verdere verduurzaming van de productie. Greenports bieden ruimte voor structuurversterking.

De **groente- en fruitsector** zal zijn positie in de keten moeten versterken, vooral ten opzichte van de supermarkten. Technologische vernieuwing en een imagoverbetering moet leiden tot oplossing van het gebrek aan geschikt personeel en het terugdringen van de arbeidskosten. In de fruitsector is het van belang de samenwerking in de keten te verbeteren. Bovendien kunnen investeringen in verbetering van de milieuprestaties in met name de glastuinbouw leiden tot efficiëntere productie, wat een dubbel voordeel oplevert.

De Nederlandse **sierteeltsector** is in veel opzichten toonaangevend, maar ook deze sector kent een aantal uitdagingen. Zo zal het aanbod moeten worden aangepast aan de wensen van 'nieuwe'

³³ Kiezen voor landbouw, p.70 en verder.

afnemers als grootwinkelbedrijven en tuincentra en van 'flower providers'. Een belangrijke opgave ligt er op het terrein van milieu: de milieubelasting, met name in de bollenteelt, moet verder worden teruggebracht. Ook hier kunnen met name in de glastuinbouw milieuinvesteringen uitmonden in een efficiëntere productie.

Bijlage 5
De context- en leadindicatoren

Separaat document

Bijlage 6
SWOT-tabel

Separaat document