

Beelden van multifunctionele landbouw

Multifunctionele landbouw in een multilaterale context

Hay Hendriks
Jan van Esch
Ina Horlings
Martijn Root
Dineke van Zwieten



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2001 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2001/055
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2001/055 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Hay Hendriks, Jan van Esch, Ina Horlings, Martijn Root,
Dineke van Zwieten

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Galvanistraat 7
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 671400
Fax : 0318 671473
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Versterking van de inzet van LNV in multilaterale fora is een onderwerp dat ook in de nota impuls voor vernieuwing aangeduid wordt.

Om een impuls te geven aan de gecoördineerde Nederlandse inzet is onder leiding van directie IZ het LNV project "LNV multilateraal" in juni 2000 van start gegaan. Er zijn zes thema's geselecteerd die hoog op de internationale agenda staan en waar de beleidscoherentie binnen LNV versterkt zal worden.

Een van die thema's luidt: multifunctionele landbouw.

De term multifunctionele landbouw wordt in tal van belangrijke internationale dossiers (waaronder die betreffende de onderhandelingen bij de WTO en de EU) aangetroffen. Bij beleidsdirecties bestaat de behoefte om de uitgangspunten en het beheer van het begrip multifunctionele landbouw aan te scherpen en te verhelderen opdat het vanuit beleidsmatig oogpunt hanteerbaarder kan worden. Momenteel is het een term waarbij beleidsmakers maar ook groepen daaromheen verschillende beelden koesteren. Het is ook een term die staat voor verschillende doelen en idealen. Het EC-LNV heeft in opdracht van de directie IZ en in nauwe samenwerking met het secretariaatsoverleg o.l.v. Desiree Hagenaars (dir IZ) een analyse gemaakt van de beelden, de kennis en de motieven die er heersen binnen LNV maar ook bij instituties in Brussel en bijvoorbeeld de FAO ten aanzien van de term multifunctionele landbouw.

Deze analyse vormt de basis voor een verdere gedachtewisseling binnen LNV teneinde de beleidsvorming op dit thema te concretiseren.

Tot slot wil nog een woord van dank richten aan een ieder die heeft bijgedragen aan de gevoerde interviews.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Geschiedenis van het begrip multifunctionele landbouw	9
3	Definities en Beelden	11
3.1	Thematisch indeling	11
3.2	Organisatorisch indeling	12
3.3	Interviewronde bij LNV-directies	15
4	Consistentie in beelden	17
4.1	Vergelijking tussen de directies	17
4.2	Relatie met beleidsvelden	17
4.3	Eigenheid van multifunctionele landbouw	17
5	Aspecten en Vergelijkingen van verschijningsvormen van landbouw	19
5.1	Begrippen en aspecten	19
6	Conclusies, discussiepunten	21
6.1	Conclusies	21
6.2	Discussie en aanbevelingen	21
7	Literatuurlijst	23

1 Inleiding

Deze beleidsnotitie over multifunctionele landbouw is geschreven op verzoek van de directie Internationale Zaken (IZ) van het ministerie van LNV. Aanspreekpunt en opdrachtgever is Marcel Vernooij van deze directie. Het thema Multifunctionele Landbouw maakt deel uit van het project "LNV Multilateraal". Zijn vraag aan het Expertisecentrum luidde als volgt:

Vraagstelling: Geef een voor LNV hanteerbare definitie van het begrip multifunctionele landbouw en de samenhang tussen multifunctionele landbouw en relevante andere begrippen.

De aanleiding voor de EC-opdracht zijn de discussies en onderhandelingen in internationaal verband over multifunctionele landbouw binnen fora als de WTO en de OECD. LNV wil daarin een heldere positie innemen. Binnen verschillende directies van LNV is de historie, de beleidscontext en de invulling van het begrip echter verschillend.

Het doel van dit project is zicht te bieden op de verschillen in begripsduiding binnen en buiten LNV en op de relatie multifunctionele landbouw met andere relevante begrippen als: duurzame landbouw en verbrede landbouw.

Om de vraag te beantwoorden hebben we als projectgroep bestaande uit 5 medewerkers de volgende werkwijze gevolgd:

- het uitvoeren van een beperkte literatuurstudie van relevante documenten, zowel Nederlandse publicaties als internationale documenten;
- het interviewen van een achttal medewerkers van verschillende directies met de vraag hoe en in welke beleidscontext zij dit begrip gebruiken;
- het deelnemen aan twee workshops: 'Agricultural Policy in International perspective', georganiseerd door het ministerie van LNV op 15 juni 2001; een workshop van het Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijke aspecten van de Landbouw (TSL) over 'Multifunctional agricultural trade and liberalisation', gehouden op 16 mei 2001 in Utrecht.

Het rapport is bedoeld voor alle medewerkers binnen LNV en in het aan LNV gelieerde netwerk die te maken hebben met het begrip Multifunctionele Landbouw. Het dient als bouwsteen voor een interne beleidsnotitie over dit onderwerp.

De projectgroep, oktober 2001

2 Geschiedenis van het begrip multifunctionele landbouw

Het begrip Multifunctioneel Karakter van Landbouw en Landgebruik is internationaal gelanceerd tijdens het aannemen van Agenda 21 tijdens de VN Conferentie van Rio in 1992. Hoofdstuk 14 van de Agenda noemt 'agricultural policy review, planning and integrated programmes in the light of the multifunctional aspect of agriculture, particularly with regard to food security and sustainable development' gewenst. De FAO is de trekker voor dit onderdeel van de agenda.

In 1995 bleek de voortgangssnelheid op dit terrein teleur te stellen, waarna in 1996 tijdens de Wereld Voedsel Top (WFS) in Rome een actieplan aangenomen werd met zeven punten, waarin aan het multifunctionele karakter van de landbouw gerefereerd werd. Een jaar later riep de VN nogmaals lidstaten op om tot een duurzame invulling van het landbouwbeleid te komen onder WTO voorwaarden.

Eurocommissaris Fischler bracht het concept van multifunctionele landbouw in 1995 nadrukkelijk naar voren. In 1998 erkende de OECD het concept. Desalniettemin bleef het concept controversieel omdat diverse landen vreesden dat het begrip multifunctionaliteit een excuus zou zijn voor (het continueren van) protectionisme.

Vrijwel alle landen in de WTO erkennen het bestaan van multifunctionaliteit. De landbouw 'doet' meer dan het produceren van verklaarbare producten, immers ze stoffeert het landschap en draagt bij aan het economisch leefbaar houden van minder bevolkte gebieden. De grote verschillen ontstaan over de vraag welke rol het mag spelen in de komende onderhandelingsronde. Mag men onder de noemer van multifunctionaliteit afzien van vermindering van steun aan agrarische productie (is in feite protectionisme voortzetten onder een andere noemer) of moet het beperkt blijven tot steunverlening met een voornamelijk rurale dimensie. Met name ontwikkelingslanden hechten veel waarde aan het laatste.

Tijdens de ministeriële OECD-zitting van maart 1998, onder voorzitterschap van toenmalig minister van LNV Van Aartsen, is over het begrip multifunctionaliteit een moeizaam tot stand gekomen passage opgenomen in de conclusies van de zitting. Tijdens de Maastricht Conferentie, in FAO-verband in 1999 bleek deze passage goede diensten te bewijzen om het begrip multifunctionaliteit in het juiste kader te plaatsen.

Hierdoor werd het begrip multifunctionaliteit opgesplitst in twee deelbegrippen die ieder in eigen fora bediscussieerd werden. Wanneer er sprake zou kunnen zijn van handelspolitieke belangen werd er gesproken over 'multifunctionality', behorend bij de WTO-onderhandelingen, terwijl 'The Multifunctional Character of Agriculture and Land' (MFCAL) gebruikt wordt in WFS en FAO verband.

In OECD-verband is later overeenstemming bereikt over het beter in kaart brengen van het begrip multifunctionaliteit. In 2000 publiceerde de OECD hierover een document waarin ze uitgaat van de volgende elementen:

- ?? het bestaan van meerdere voedsel- en niet-voedselproducten die tegelijkertijd geproduceerd worden door de landbouw;
- ?? het feit dat sommige niet-voedselproducten beschouwd kunnen worden als publieke goederen (rust en ruimte).

Naast deze internationale begripsvorming is er ook in Nederland een eigen invulling van het begrip Multifunctionele landbouw op gang gekomen. DLO is bijvoorbeeld in 1996 begonnen met een onderzoeksprogramma dat in 1998 de titel 'Multifunctionele Landbouw' meegekregen heeft.

WTO context

De term multifunctionele landbouw verschijnt vaak in relatie tot de besprekingen over de handelsliberalisatie binnen de WTO. Wanneer de landbouw meer dan alleen primaire landbouwproducten voortbrengt is het redelijk om als maatschappij voor die andere producten of functies te betalen. Dat betalen kan door de consument, maar voor goederen met een publiek goed karakter (bijvoorbeeld landschap) is de overheid de aangewezen om dat te doen. Wanneer de overheid betaalt voor de andere functies van landbouw wordt dat door sommigen binnen de WTO gezien als een verkapte vorm van landbouwsteun omdat er een directe of indirecte invloed op de hoogte van de landbouwproductie uitgaat en daardoor een handelsversturende werking uitgaat. De discussie gaat dan ook over of, en indien ja hoe, vergoedingen voor multifunctionaliteit aan de landbouw mogen worden verstrekt. Bij verstrekking moeten ze in ieder geval niet of zo min mogelijk handelsversturend zijn.

De OECD ziet ruimte voor vergoedingen indien er sprake is van een publiek goed en van gemeenschappelijke productie (productie van landbouw en publiek goed zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, de zogenaamde 'jointness'). De OECD vindt dan zelfs steun niet altijd geoorloofd.

3 Definities en Beelden

3.1 Thematisch indeling

Inleiding

Uit de literatuur komen de volgende courante definities en beelden naar voren van multifunctionele landbouw en aanverwante begrippen. Daarnaast zijn ook enkele niet courante begrippen zoals bijvoorbeeld "Hermenging" en Pluri-activiteit". Op de laatste groep oncourante begrippen wordt in dit rapport niet verder ingegaan.

Multifunctionele landbouw

Bij de leerstoelgroep Rurale Sociologie van de Landbouwwuniversiteit in Wageningen verstaat men onder multifunctionele landbouw: "een bedrijf dat naast de gangbare economische pijlers (zoals het produceren van melk en aardappels) nieuwe aanvullende pijlers ontwikkelt, zoals agrarisch natuurbeheer, agrotourisme, voortbrenging van 'specialties' met een hoge toegevoegde waarde, verwerking en vermarkting voor eigen rekening, introductie en integratie van zorgtaken etc." (van der Ploeg, 1999: 327). De auteurs schatten dat met dit multifunctionele bedrijf thans sprake is van een additionele inkomensstroom van 440 miljoen gulden per jaar (Van Broekhuizen en Van der Ploeg, 1997).

De potentiële economische impact van plattelandsontwikkeling, waarbij men rekent met een tijdshorizon van tien jaar, schatten ze in op 1,1 miljard gulden per jaar. Dit is de netto toegevoegde waarde van natuur- en landschapsbeheer, kwaliteitsproductie, agrotourisme, kostenverlaging, hermenging, 'nieuwe economische dragers', zorgtaken, waterbeheer en energiewinning (p.91)

DLO is in 1996 begonnen met het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma dat in 1998 de titel Multifunctionele Landbouw meekreeg. Het programma beschrijft landbouw als multifunctioneel indien: "er sprake is van een duurzame bedrijfsvoering die gebaseerd is op een combinatie van functies, met naast productie van voedsel, voer en grondstoffen ook vermarktbaar bijdragen aan milieu, natuur, cultuur, landschap, gezondheid en welzijn."

Duurzame landbouw

Een brede interpretatie stelt dat duurzame landbouw een ecologische, economisch (technologische), sociaal-politieke en culturele dimensie heeft. Het gaat dan om niet alleen om milieu, natuur en landschap maar ook om zaken als zeggenschap, werkgelegenheid, zelfsturing, de positie van ontwikkelingslanden, de mens-natuur houding e.d. (Horlings, 1996, p. 109). Duurzame ontwikkeling wordt in de verkorte definitie in het Brundtland-rapport omschreven als: "een vorm van ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen" (WCED 1987: 43). Er zijn uiteenlopende definities en opvattingen over duurzaamheid. Zo wordt duurzaamheid wel antropocentrisch of meer ecocentrisch benaderd, smal of breed ingevuld, het begrip wordt geobjectiveerd of meer subjectief gebruikt, als combineerbaar met economisch-technologische doelstellingen gezien of strijdig daarmee, enz. Duurzame landbouw kan gezien worden als een ecologische norm. De Structuurnota Landbouw (1990) ziet duurzame landbouw als een poging om economische en milieudoelstellingen te integreren. De nadruk ligt daarbij op de terugdringing van de milieubelasting van de landbouw.

De meest gangbare invulling van duurzaamheid lijkt zich in essentie te richten op met name milieuaspecten en daarnaast op natuur- en landschapsbeheer op bedrijfsniveau, met als doel de negatieve aspecten van de agrarische bedrijfsvoering terug te dringen.

Verbrede landbouw

Verbrede landbouw richt zich in eerste instantie op uitbreiding van de economische activiteiten van een agrarisch bedrijf. Dat kan zowel een uitbreiding zijn met andere bedrijfstakken, zoals productie van grondstoffen voor de industrie. Ook kan de verbreding betrekking hebben op activiteiten gerelateerd aan plattelandsfuncties, zoals agrarisch natuurbeheer.

3.2 Organisatorisch indeling

Definities volgens OECD

Duurzame landbouw heeft betrekking op het gebruik van grondstoffen die het mogelijk maakt om de huidige generatie aan haar behoeften te kunnen voldoen zonder de behoeften van toekomstige generaties in gevaar te brengen. Duurzame landbouw is dus sterk op het zuinig omgaan met de bestaande hulpbronnen en is georiënteerd op de langere termijn. Duurzame landbouw is feitelijk doelgericht.

Multifunctionele landbouw heeft betrekking op feit dat een economische activiteit meerdere eindproducten kan opleveren. De kernkenmerken van multifunctionaliteit zijn 1) het bestaan van meerdere "*commodity en non-commodity*" eindproducten die gezamenlijk worden geproduceerd door landbouw. 2) dat sommige van de "*non-commodity*" producten de eigenschap hebben van een algemeen publiek belang of een belang waarvoor geen markt is of een slecht functionerende markt. Het bestaan van meerdere eindproducten die met elkaar verstrengeld is op zichzelf niet op te splitsen in agrarische en niet agrarische activiteiten.

Een goede vertaling van *commodity* is in het Nederlands met een woord moeilijk te geven. Letterlijk vertaald betekent *commodity*: handelswaar. Het is vaak iets fysieks maar kan net zo goed iets zijn dat niet tastbaar is, zoals bijvoorbeeld een agrarisch landschap. Eerder zijn de termen *food en non-food* gebruikt maar deze terminologie slaat in het algemeen op de primaire taak van landbouw namelijk op voedsel productie, inclusief bloemen, groene energie, grondstoffen voor industriële productie en dergelijke. Dus bij een dergelijke begripstoepassing wordt de landschappelijke waarde uitgesloten. Bij het hanteren van de begrippen *market en non market goods* wordt het probleem van *food en non food* weliswaar opgelost, omdat dit zowel fysieke als niet fysieke producten kan omvatten, echter er komt dan een ander probleem opdoeken. Het maken van een onderscheid tussen *market en non-market goods* zou neerkomen op een negatieve benadering van *non-market goods* bij het maken van economische analyses.

Definities volgens de FAO

Alle humane activiteiten zijn multifunctioneel indien zij bijdragen aan een gevarieerde hoeveelheid behoeftes en maatschappelijke waarden naast de primaire functie, wat hun bestaansrecht is, namelijk voedselvoorziening en aanleveren van grondstoffen. Er zijn geen eenduidig internationaal geaccepteerde definities van multifunctionele landbouw. Alhoewel er wel internationaal geaccepteerde kaders bestaan, zoals:

- ?? Landbouw en gerelateerd landgebruik dragen bij tot verschillende invullingen van duurzame landbouw en plattelands ontwikkeling.
- ?? Landbouw heeft de mogelijkheid in zich om op verschillende manieren bij te dragen aan welzijn.
- ?? Recente ontwikkelingen met betrekking tot de intensieve en gespecialiseerde vormen van landbouw verhogen de mogelijkheid om de wereld van voedsel te voorzien. In sommige gevallen ten koste van sociale en/of milieudoelstellingen. In dergelijke gevallen moet het beleid gericht zijn op meer evenwicht tussen sociale en/of milieu aspecten en economische belangen.
- ?? Tegenwoordig is, gegeven de toenemende belangstelling voor non-food functies, in toenemende mate beleid gericht om te komen tot een nadere invulling van multifunctionele landbouw binnen het raamwerk van duurzame (sustainable) landbouw en plattelandsontwikkeling. In het ontwikkelen van een dergelijk beleid moet in grote mate rekening gehouden worden met transparantie en kosteneffectiviteit en die niet tot gevolg heeft dat de productie en handel verstoord wordt en moeten tevens tot doel hebben de voedselvoorziening veilig te stellen.

Discussie in de WTO

Multifunctionele Landbouw kan gedefinieerd wanneer zij een of meerder taken vervult naast de primaire taak om voedsel- en grondstoffen te produceren. Deze additionele functies kunnen inhouden: Voedselvoorziening voor langere termijn, de levensvatbaarheid van het platteland, het

culturele erfgoed, biodiversiteit en landschapsbehoud. Deze functies zijn gekoppeld aan *non-trade concerns* (NTCs). De meeste NTCs kunnen niet losgekoppeld worden van de landbouwproductie. Verder is landbouwproductie biologisch en site-specifiek. Tevens mag de multifunctionele landbouw niet handelsverstoring uitwerken.

Vrijwel alle landen in de WTO erkennen het bestaan van multifunctionaliteit, maar opvallend alleen de landen met relatief veel landbouwsteun willen het een rol laten spelen in de onderhandelingen. Voor de landen van de Europese Unie draagt de multifunctionaliteit van de landbouw bij aan het behalen van verschillende beleidsdoelen, zoals duurzame ontwikkeling, milieu- en landschapbescherming, leefbaarheid van het landelijk gebied, voedselveiligheid en andere consumer concerns (zoals dierenwelzijn). Voor de andere voorstanders van het begrip (zoals Japan, Korea, Noorwegen en Zwitserland) gelden voedselzekerheid en het conserveren van historisch erfgoed, al dan niet in combinatie met enkele EU-argumenten, als belangrijke doelen van de landbouw. Toch is het mogelijk om multifunctionaliteit te beschouwen als een excuus voor het geven van steun aan de landbouw. De tegenstanders in deze discussie hebben vergelijkbare zorgen maar de standpunten lopen uiteen in de mate van mogelijkheid voor ondersteuning van de landbouw. De VS erkennen de legitimiteit van de zorgen die handelsliberalisatie met zich mee brengen, maar stellen tegelijkertijd dat steunmaatregelen minimaal handelsverstoring mogen zijn terwijl de landen van de Cairns Groep (zoals Australië en Nieuw-Zeeland) zelfs stellen dat steun aan binnenlandse primaire productie helemaal niet handelsverstoring mag zijn. De discussie over het al dan niet erkennen van het begrip multifunctionaliteit van de landbouw was een discussie tussen de ontwikkelde landen, maar om politieke medestand te vergroten breidt de discussie zich ook uit naar de ontwikkelingslanden.

Definitie volgens de EU

De definitie die binnen de Europese Commissie gehanteerd wordt is onder andere beschreven in het position-paper van oktober 1999¹. De Commissie praat hierin niet over multifunctionele landbouw, maar over landbouw met een multifunctioneel karakter.

Vanuit een wereldwijd perspectief gezien is de rol van landbouw er niet alleen die van het produceren van landbouwkundige producten tegen de laagste kosten. We kijken ook naar de landbouw voor veilig en kwalitatief goed voedsel, beschermen van het milieu, zuinig omgaan met de beperkte grondstoffen, behouden van het landschap en een bijdrage leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van het landelijk gebied.

Deze eigenschappen van de landbouw illustreren volgens de commissie het multifunctionele karakter van de landbouw. Ook geven ze aan dat ze het multifunctionele karakter een 'key-issue' beschouwen die behandeld zal moeten worden in de WTO-context.

¹ Contribution of the European Community on the multifunctional Character of Agriculture. European Commission Directorate General of Agriculture.

3.3 Interviewronde bij LNV-directies

Een interviewronde langs verschillende LNV directies leverde de resultaten van tabel 1 op. Analyse van deze resultaten staat in hoofdstuk3.

Tabel 1 Samenvatting van de resultaten van de enquêtes

	Beelden	Welk belang	Geschiedenis	Doel van MFL	Essentiële begrippen	Link met andere beleidsvelden
DIZ Marcel Vernooij	-----	Europees argument om boeren te ondersteunen	Al zeker sinds 1990. Versterkt in 1999 bij Maastricht conferentie.	Stimuleren dat er binnen LNV een brede kijk op landbouw ontstaat. Landbouw ook dragende functie voor landelijk gebied.	Toetsingskader, bindmiddel, luxe positie, ruimtegebrek	Voedsel&Groen en Agro-food systeem
DIZ Henk Massink	Nederland in de verdedigende positie	Europees belang, Europese landbouw verdedigen binnen WTO	Vanuit Fischler, OECD en FAO	De Europese landbouw verdedigen	Jointness: de verwevenheid	WTO, GLB
DL Koos van Wissen	-----	Maatschappelijke functie	-----	Functies combineren, inspelen op maatschappelijke wensen. Niet doorslaan in schaalvergroting	Beheerder van de natuur en landschap. Maatschappelijke functie	POP, NvMMvN, nota plattelandsbeleid Stadslandbouw
DN Jacob Jan Bakker	Schaap met 5 poten	Rendement vergroten, behouden van biodiversiteit, toekomstwaarde landbouw, opties voor de toekomst	Nieuw binnen DN, 1998 geïntroduceerd	Rendement vergroten, leefmilieu verbeteren	Optimaal gebruik maken van mogelijkheden, actief inspelen op behoeften	Groene ruimte biodiversiteit, soortbescherming, kennis en educatie
BSB Jan Staman	Onkruid in gras	Voorkomen dat Brusselse budgetten kleiner worden. Extra keuzes boeren.	Binnen BSB kritisch	De boeren houden en tegemoet komen aan eisen vanuit natuurbescherming	Biodiversiteit, grondpolitiek, natuurbeheer moet betaald worden	Toekomst veehouderij, legitimatie plattelandsbeleid

	Beelden	Welk belang	Geschiedenis	Doel van MFL	Essentiële begrippen	Link met andere beleidsvelden
GRR N. Beun	Boer die andere dingen doet	Afstemming met wensen maatschappij	Begrip zelf leeft niet wel functies en kwaliteiten van het landelijk gebied.	Vraag-aanbod bij elkaar brengen vanuit markt en overheid	Water, recreatie, zorg, landschap en natuur	Plattelandsontwikkeling, -vernieuwing, integraal plattelandsbeleid, GLB
DWK Margreet v.d. Berg	Een egel. Stekelig, truc is om met de haren mee te strijken.	De term is uit bij DWK, meervoudig ruimtegebruik wordt nu meer gebruikt. Aandacht gaat van bedrijfsniveau naar gebiedsniveau. Handelsbelangen, economische belangen	DWK volgt beleid andere directies. In 1999 betrokken bij conferentie.	Hangt af van degene die het woord gebruikt. Ook internationaal weer andere doelen.	Meervoudig ruimtegebruik, functiecombinaties, denken van bedrijfs- naar gebiedsniveau.	Onderzoeksprogramma's
Directie IZ Gerrit Meester	Mist. De situatie onduidelijk maken voor internationale onderhandelingen	Het is een verzinsel om oud beleid met nieuwe argumenten voort te zetten	----	Nog zoekende. Eigenlijk is elke landbouw multifunctioneel	Uitdiepen of je werkt met het normatieve of positieve concept. Betreft het substitutie of jointness.	In beleidsvelden het woord vermijden. Beleidsproblemen afzonderlijk verwoorden.
IZ/Jan Gerrit Deelen (gedetacheerd bij Europese Commissie)	Gemaskerd bal	In WTO-onderhandelingen mogelijkheid om meer landbouwsteunmaatregel en buiten de reductieverplichting te houden.	Wordt vooral getriggerd door WTO-discussie.	Geen doel maar middel. Zolang WTO-onderhandelingen niet zijn afgerond blijft het rondzingen. Gaat eigenlijk om de kwalitatieve omvang van de steunverlaging.	Aast primaire productie leveren van bijproducten/ stoffering landschap/ beheerder natuurhistorisch erfgoed/ voorkoming leegloop platteland	

4 Consistentie in beelden

4.1 Vergelijking tussen de directies

Multifunctionele landbouw roept bij de verschillende LNV directies, die meegedaan hebben aan het interview, verschillende beelden op. In tabel 1 is een samenvatting gemaakt van de antwoorden op een aantal van onze enquêtevragen.

De manieren waarop beleidsmedewerkers naar het begrip multi-functionele landbouw kijken is zeer verschillend. Een aantal van deze verschillen is te verklaren uit de historie, wanneer men met het begrip in aanraking is gekomen. Een aantal verschillen komt ook voort uit de beleidsdossier waar men mee bezig is. Echter, wat naar ons gevoel vooral richtinggevend is voor het gebruik van het begrip multifunctionele landbouw, is het doel waarvoor men het wil gebruiken.

De medewerkers van de directie IZ brengt het begrip vooral in verband met de onderhandelingspositie bij WTO-rondes. De medewerkers van BSB en DWK staan min of meer neutraal ten opzichte van het begrip (maar wel kritisch). De directies Landbouw, Natuurbeheer en GRR brengen het begrip vooral in verband met plattelandsbeleid.

De beelden die erbij gegeven worden, zijn een weerslag van de verschillende manieren van kijken naar Multifunctionele landbouw. Opvallend is dat er zowel heel positieve (onkruid in gras, boer die andere dingen doet) tot ronduit negatieve beelden (mist, Nederland in een verdedigende positie) naar voren komen. Ook worden er beelden geschetst die aangeven dat het een problematisch onderwerp is (schaap met 5 poten, egel).

4.2 Relatie met beleidsvelden

Opvallend is dat er een groot aantal beleidsdossier genoemd worden die een link hebben met Multifunctionele landbouw. De verscheidenheid van deze dossier is ook erg groot.

Een aantal genoemde beleidsvelden zijn:

- ?? Voedsel en Groen;
- ?? internationale beleidsvelden als WTO en GLB;
- ?? plattelandsbeleid zoals POP, nota plattelandsbeleid, groene ruimte;
- ?? biodiversiteit en soortenbescherming;
- ?? toekomst veehouderij;
- ?? kennis, educatie en onderzoeksprogramma's.

De ruime definitie die er binnen LNV gegeven wordt aan multifunctionele landbouw verklaart dat er zo snel een link gelegd wordt met zo'n grote verscheidenheid aan beleidsvragen.

4.3 Eigenheid van multifunctionele landbouw

Het kenmerkende of 'eigene' van multifunctionele landbouw is dat het:

- ?? gerelateerd wordt aan plattelandsontwikkeling;
- ?? een ruimtelijke component heeft, dus verbonden is met de fysieke omgeving;
- ?? daarmee alleen betrekking heeft op de grondgebonden landbouw en;

- ?? vooral betekenis krijgt op streekniveau;
- ?? waarde en nut heeft voor de samenleving nu en in de nabije toekomst;
- ?? waarbij het veelal gaat om openbaar toegankelijke functies die;
- ?? in Nederland via de markt verzilverd worden (recreatie) of gefinancierd worden door de overheid (natuurbeheer). In internationale context richt de discussie zich op financiering via de producten;
- ?? de betrokken agrariërs beogen een structurele wijziging van de bedrijfsvoering;
- ?? waarbij vaak niet alleen economische, maar ook andere zoals sociale motieven een rol spelen.

5 Aspecten en Vergelijkingen van verschijningsvormen van landbouw

5.1 Begrippen en aspecten

In onderstaand schema zijn de begrippen duurzame landbouw (DL), multifunctionele landbouw (MFL) en verbrede landbouw (VL) indicatief met elkaar vergeleken. Hierbij gaan we uit van multifunctionele landbouw zoals dit veelal in de Nederlandse context wordt gebruikt.

²)	Duurzame landbouw	Multifunctionele landbouw	Verbrede landbouw
Milieu: - gewasbescherming - mineralen	X		
Biologische of geïntegreerde productiewijze *)	X		
Energie	energiebesparing energie-gewassen zowel besparing als energie-gewassen	energie-gewassen	energie-gewassen
Water	besparing zuivering berging	berging winning recreatie	berging recreatie winning
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	X	X	X
Plattelandstoerisme		X	X
Landbouw en zorg		X	X
Streek eigen productie		X	X
Nieuwe economische dragers op een agrarisch bedrijf / nevenactiviteiten (kunstgalerie, kegelbaan, e.d.) **)		X	X
Nieuwe agrarische bedrijfstakken (bv struisvogels)			X
Productie van grondstoffen voor industriële grondstoffen, food- en non-food			X

* Hiermee wordt niet bedoeld dat biologische of geïntegreerde landbouw automatisch duurzaam is op bedrijfsniveau, wel dat een dergelijke productiewijze aansluit bij het streven naar duurzame landbouw.

²) In de internationale context zijn o.a. naast de benoemde nationale thema's voedselveiligheid, erosie, verdroging e.d. erg belangrijk.

** Vanuit het agrarische bedrijf kunnen nieuwe niet-agrarische bedrijfstakken worden opgestart. Het gaat dan vooral om nieuwe bedrijvigheid in voormalige agrarische gebouwen, vaak voortkomende uit nevenactiviteiten op agrarische bedrijven. In 17.5% van de gebouwen wordt een andere economische activiteit uitgevoerd. Voorbeelden zijn stalling en opslag, aan landbouw verwante activiteiten (manege, kennel, e.d.), industrie en bouwnijverheid, etc. (Broekhuizen en Van der ploeg, 1997)

De overeenkomsten en overlap tussen DL, MFL en VL ligt vooral op het vlak van milieu-, natuur-, en landschapsaspecten met een ruimtelijke component.

Als duurzame landbouw en multifunctionele landbouw met elkaar vergeleken worden, valt op:

?? Tijdsaspect

Bij DL gaat het met name om behoud voor toekomstige generaties. De "opbrengst" van MFL wordt veel meer in de huidige en nabije toekomst gesitueerd.

?? Functieverschil

Bij DL gaat het om de productie van land- en tuinbouwproducten. Bij MFL gaat het om het beheer van strategische voorraden en om voorzien in maatschappelijke behoeften. Om "producten" als rust, ruimte, aantrekkelijk landschap, bewaren van cultuurhistorische elementen.

DL richt zich op het maatschappelijk acceptabel maken van een economisch verantwoorde productie (licence to produce). Bij MFL gaat het om de maatschappelijke gewenstheid/nut van de voortbrenging van bepaalde (publieke) goederen.

?? Relatie met de fysieke omgeving

Binnen het concept DL zijn "agroparken" denkbaar. Bij MFL gaat het om de verwevenheid met natuurlijke omstandigheden.

?? Schaalniveau

DL kan gerealiseerd worden op verschillende niveaus: van het individuele bedrijf tot een gehele sector. MFL speelt vooral op geaggregeerde niveaus (regionaal en nationaal).

?? Positief of normatief concept

Duurzaamheid is binnen LNV nu al een beleidsdoel op zichzelf: is afdwingbaar, reguleerbaar en meetbaar middels regelgeving en normstellingen. Rondom MFL is dit (nog) niet uitgekristalliseerd. MFL is stimuleerbaar maar niet meetbaar.

Als verbrede landbouw en multifunctionele landbouw met elkaar vergeleken worden, valt op dat beide bijdragen aan verbreding van de economische basis van de bedrijfsvoering. Het agrarisch bedrijf is in beide gevallen inkomstenbron.

?? Schaal

VL speelt op bedrijfsniveau, MFL speelt op streekniveau.

?? Inkomsten

VL genereert inkomsten ten behoeve van de continuïteit van het individuele bedrijf. MFL genereert extra inkomsten uit de voortbrenging van publieke goederen (de opbrengst is afhankelijk van hoe de maatschappij dit waardeert).

?? Motieven

Bij VL staan economische motieven. Bij MFL gaat het om een mix van motieven (economisch, sociaal, burgerschap).

6 Conclusies, discussiepunten

6.1 Conclusies

1. Beelden en definities van Multifunctionele Landbouw
Er zijn binnen LNV, internationaal en onderzoek, verschillende beelden en definities van Multifunctionele Landbouw. Deze illustreren ook een verschil in gedachten over doelen, belangen en relaties met begrippen en beleidsvelden. Een andere oorzaak van deze verschillen zijn de verschillende achtergronden en de geschiedenis bij de verschillende actoren.
2. Multifunctionele Landbouw, verbreed of duurzaam?
Er is een overlap, maar er zijn ook verschillen tussen de begrippen verbrede landbouw, multifunctionele landbouw en duurzame landbouw. Uitgaande van de definitie van de drie begrippen zoals in paragraaf 4, is de overlap tussen de drie begrippen het beschermen van milieu, natuur en landschap vanuit de behoefte tot maatschappelijke legitimatie. Het eigene van MFL binnen deze drie is dat het begrip vooral betekenis krijgt op streekniveau, met als doel het behouden/ beschermen van collectieve waarden vanuit het oogpunt van maatschappelijk nut, zonder directe betalingen hiervoor. Het perspectief voor grondgebonden landbouw, niet-grondgebonden landbouw blijft feitelijk buiten beeld.
3. Wat is zijn de positieve en negatieve consequenties van Multifunctionele Landbouw (volgens interne LNV definities).

Positieve consequenties zijn:

- ?? Nationale/ regionale benadering. Ter verduidelijking: als individuele boer kun je bijna niet multifunctioneel zijn, denk aan het gebruik van land als waterberging.
- ?? Brede acceptatie binnen de maatschappij.
- ?? Resultaat kan op korte termijn gerealiseerd worden.
- ??

Negatieve consequenties zijn:

- ?? Geen directe economische prikkels.
- ?? Spreekt de individuele agrariër mogelijk minder direct aan.
- ??

6.2 Discussie en aanbevelingen

Is het erg dat er verschillende beelden zijn bij MFL?

Het is op zijn minst lastig als er zoveel verschillende beelden zijn over een begrip. Mogelijk dreigt er zelfs een soort splitsing in 'believers' en 'non-believers'. Dat lijkt ons voor het beleidsproces funest.

Kunnen, willen en moeten we andere termen gaan gebruiken?

Afhankelijk van context (nationaal beleid, internationaal beleid, betrokken beleidsdossiers). Multifunctioneel grondgebruik?

Invulling MFL vanuit welk perspectief?

Belangrijk in de uitleg en daarmee de verdere invulling die aan de definitie Multifunctionele Landbouw gegeven wordt is vanuit welke context MFL beleefd wordt. Is dit alleen vanuit de enge invalshoek de koppeling met het landschap. Of wordt MFL ook zeer ruim benaderd worden door alles wat met de werkgelegenheid te maken heeft? Daarnaast zijn invalshoeken vanuit de zorg, biodiversiteit en cultuur historische landbouw ook mogelijk. Door de binding te maken met het landschap is de consequentie dat MFL grondgebonden is.

Willen we komen tot een definitie, zelfde beelden van Multifunctionele Landbouw?

De internationaal gebruikte definitie van Multifunctionele Landbouw, zoals o.a. verwoord in de OECD- studie is moeilijk vanuit Nederland te veranderen. Voor de internationale onderhandelingen is het onhandig om met een ander nationaal beeld en definitie te werken.

Het is daarom aan te bevelen ook nationaal dicht aan te sluiten bij de internationale definitie van MFL. Als we nationaal behoefte hebben aan een wat bredere definitie kunnen we beter een andere term gebruiken. Zoals Multifunctioneel grondgebruik.

Multifunctioneel landbouw of multifunctioneel grondgebruik?

Aangezien MFL een verwevenheid met de omgeving impliceert en vooral betekenis krijgt op streekniveau, bevelen we aan om hiervoor de term multifunctioneel grondgebruik te gebruiken.

Kiezen voor internationale inzet voor Multifunctionele Landbouw.

Het verdient aanbeveling om helder te hebben waar je op de lange termijn voor kiest. Als je kiest voor directe inkomensondersteuning om daarmee via bijv. cross-compliance het landschap te ondersteunen dan kan je ook Multifunctionele Landbouw omarmen.

Als je inzet voor betaald landschapsbeheer (zie plattelandsbrief) dan is het niet logisch om internationaal te kiezen voor subsidie indirect via landbouwproductie.

Hierbij kan wel onderscheid gemaakt worden voor de lange en korte termijn. Mogelijk kiest Nederland/ Europa op de lange termijn voor de tweede optie maar willen we op de korte termijn onze huidige landbouw (gedeeltelijk) via directe betalingen blijven ondersteunen.

Keuze moet gemaakt worden uit twee opties, te weten:

?? Een zelfde term dus zowel voor nationaal als internationaal gebruik en daarbij een vertaalslag maken voor nationaal gebruik of,

?? Twee verschillende termen hanteren met de kans dat de kloof alleen maar groter wordt.

7 Literatuurlijst

Broekhuizen, R. van en J.D. van der Ploeg (red.), Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling, Circle for Rural European Studies, Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1997

Committee of Agricultural Organisations in the European Union, The European Model of Agriculture, the way ahead, Pr(99)88F1, 1999

Dijk G van, Biodiversity and Multifunctionality in European agriculture: ptiorities, current initiatives and possible new directions, UNEP?PROE, Geneva, 2001.

European Commission Directorate General of Agriculture. Info-Paper Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Oktober 1999.

Hagenaars, D;Parzer R. en Graaf J. de, Kort verslag van de OESO Workshop over Multifunctionaliteit gehouden in Parijs, juli 2001.

Horlings, L.G, Duurzaam boeren met beleid; innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw. Circle for Rural European Studies, Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1996.

Knickel K. en Tenting H. Methodological an Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development, Socioloia Ruralis, Vol. 40, Number 4, October 2000.

Ministerie van LNV, Structuurnota Landbouw, regeringsbeslissing, SDU, Den Haag.

Ministerie van LNV, Verslag FAO/Nederland Conferentie, Maastricht februari 2001.

OECD. Multifunctionality towards an analytical framework, 2001.

Ploeg, J.D. van der (1999), De virtuele boere. Van Gorcum, 1999.

Programmeringsstudie Multifunctionele Landbouw, door W Vos, L Douw, J Hoogendoorn, H Korevaar, B Pedrolí, SF Spoelstra, DLO Wageningen, 1998

WCED (1987), Our Common Future, Oxford University Press, Oxford.

- www.oecd.com (samenvatting van COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)124)
- www.wto.org